

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Gestión**

Programa de Doctorado en Administración





**La participación social en la relación sociedad-Estado  
contemporánea, ‘el caso ecuatoriano’**

Autor: Sergio Álvaro Sáenz Andrade

Director: Fernando Guilherme Tenório

**Quito, Enero 2016**

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

## **CLÁUSULA DE SESIÓN DE DERECHOS DE TESIS**

Yo, Sergio Álvaro Sáenz Andrade, autor de la tesis intitulada LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA RELACIÓN SOCIEDAD-ESTADO CONTEMPORÁNEA 'EL CASO ECUATORIANO', mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Administración en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Febrero de 2016.

Álvaro Sáenz Andrade  
CI: 1703625325

## **RESUMEN**

La aparición de la actoría social en la gestión pública es relativamente nueva, aunque hayan existido casos y situaciones que remiten a la existencia de actoría incluso antes del siglo 20. La presencia, sin embargo, de un actoría social permanente en el Estado, como forma de acción regular de las instituciones públicas, consagrada en constituciones republicanas de América Latina, es una novedad significativa para el ejercicio de la administración pública. Esta investigación aborda el análisis de esta realidad, incipiente todavía, y las implicaciones de la presencia permanente de la sociedad en el Estado. Se analiza un marco teórico referencial para tratar la relación entre sociedad y Estado en una dimensión que no es ajena al análisis de ideologías, actorías, intereses y a una dimensión política de la administración. El estudio analiza la situación actual de esta participación en el Estado, en el caso ecuatoriano, con algunas referencias a otros países de la región. El estudio concluye que esta participación es todavía incipiente, en medio de una dialéctica compleja de actores involucrados. Finalmente la investigación hace algunas propuestas para operacionalizar la participación y lograr que sea real, profunda y continua.

## **ABSTRACT**

The emergence of social action amid governance is relatively new, but has been cases and situations even in earlier centuries than the 20th century. The presence, however, of a permanent social action in the State as a regular form of action public institutions, further established in republican constitutions in Latin America, is a significant novelty in the exercise of public administration. This research deals with the analysis of this reality, still incipient, and the implications of the permanent presence of the society in the state function. A reference framework for treating relationship between society and State involvement in a deep dimension is no stranger to the analysis of ideologies, agencies, interests and policy management dimension. This study analyzes the current situation of this participation in the State, in the case of Ecuador, with some references with other countries in the region. The study concludes that this participation is still incipient, amid a complex dialectic of stakeholders. Finally research makes some proposals to operationalize such participation and make it real, deep and continuous.

# LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA RELACIÓN SOCIEDAD-ESTADO CONTEMPORÁNEA 'EL CASO ECUATORIANO'

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	6
CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	20
1.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	21
1.2. OBJETIVO GENERAL.....	22
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	22
1.4. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO .....	22
1.5. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA E HISTÓRICA.....	29
CAPÍTULO 2. DISCUSIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN Y ESTADO .....	34
2.1. LA DISCUSIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN .....	36
2.2. TEORÍA ORGANIZACIONAL Y PARTICIPACIÓN .....	50
2.3. MODELO DE DESARROLLO Y MODELO DE ESTADO .....	65
2.4. LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO .....	74
2.5. LA SOCIEDAD COMO ACTOR ANTE EL ESTADO .....	78
2.6. INTERESES Y PARTICIPACIÓN .....	92
2.7. LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO.....	97
CAPÍTULO 3. LA SITUACIÓN ECUATORIANA ENTRE 2006 Y 2014 .....	103
3.1. MARCO NORMATIVO DE PARTICIPACIÓN EN ECUADOR.....	121
3.2. LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.....	144

3.3. LAS PREGUNTAS SOBRE PARTICIPACIÓN .....	170
CAPÍTULO 4. RELACIÓN POSIBLE ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO	188
CONCLUSIONES .....	225
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	235
ANEXOS .....	247
1. LISTA DE ENTREVISTADOS/AS .....	247
2. LISTA DE EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS .....	248
3. FIGURAS DE LA DUALIDAD ANDINA Y AMERICANA.....	250

## INTRODUCCIÓN

¡Pachacámac! Tú que no eres hembra ni varón. Tú que eres todo y eres nada.

César Dávila Andrade. Boletín y Elegía de las Mitas.

Cuando se trata de entender a los opuestos, en las realidades y en las teorías, emergen las imágenes creadas en la mitología y simbología y de modo muy particular en la cosmovisión andina americana. En todas las representaciones se conjugan importantes fuerzas-dicotomías que se enfrentan entre sí: caos y orden, bien y mal, claro y oscuro, cielo y tierra (Hanan Pacha y Uku Pacha, Pachakama y Pachamama) (Zenteno Brun 2009), sol y luna, día y noche, joven y viejo, vida y muerte, montaña y valle, ángel y demonio, grave y agudo, yin y yang y, por supuesto, hombre y mujer (Chacha-warmi). Todas relatan momentos de dominio de una fuerza sobre la otra, pero, sobre todo, una continua complementariedad entre estos diversos.

Desde los mitos del origen, el mundo andino representa una unidad del claro-oscuro indiferenciado, ni hembra ni varón. El creador andino Viracocha-Pachacámac muestra un originario que no es uno sino par. El Chacha-warmi aymara asume la unión de dos seres humanos opuestos donde cada persona posee un rol y estatus, una división de tareas en igualdad de condiciones (Mamani 1999). El instrumento siku o zampoña está físicamente separado, es bipolar y complementario y es interpretado por dos o más músicos que, en conjunto, alcanzan la escala musical completa (De Jager 2008). En el ámbito del trabajo el yanantín o minka es el trabajo conjunto o acción complementaria (redistribuidor) en favor de todos o alguno de los miembros de una comunidad.

El símbolo más importante de esta complementariedad es la chakana o cruz andina, que muestra la dualidad dividida dos veces. Además del ciclo agrícola, encierra en sí el principio de la correspondencia (vertical) y el de la complementariedad (horizontal). "...dentro del cual ocurre una confrontación

constante entre dualidades complementarias... que resalta un proceso continuo de transición entre y fusión de esas partes.” (Timmer 2003, 4). Se representa al cosmos que se organiza por división en mitades y cuartos. Todo lo que existe tiene su par complementario. (Llamazares 2006).

Se regresa a ver entonces a la cosmovisión andina como un aporte a la academia a la vez que se recurre a un “proceso de liberación y reivindicación de los propio”, como parte de una “descolonización cultural” (Eastermann, 2009, pág. 18). Con esta perspectiva, la relación entre las sociedades y sus estados puede ser entendida también, en América Latina, como una dualidad complementaria. En realidad ha sido, hasta ahora, una dialéctica de opuestos no armónicos, donde la sociedad está condenada a la dominación estatal, con momentos de rebelión social contra el poder hegemónico. Sin embargo el encuentro social y estatal que ahora se estudia es un significativo intento de la región latinoamericana y de algunos de sus países por convertir la hegemonía institucional en una potente complementariedad.

En el mundo de la administración pública, a nivel teórico y práctico, es recurrente resaltar a la actoría de la sociedad como un componente deseado e incluso central en los procesos de desarrollo y en la gestión estatal. La demanda social de participación es general y alcanza amplios ámbitos y formas de acción complejas tanto en la realidad como en las diversas propuestas de organización del Estado. Desde una perspectiva de desarrollo y desde un punto de vista organizacional, la relación de la sociedad con el Estado ya no es un tema que existe solamente como una posibilidad teórica o como propuesta progresista y de la academia: es algo que existe y se impone como una realidad del siglo 21 y de, al menos, los últimos 40 años del siglo 20.

La preocupación por el significado y papel de la participación no es nueva en el análisis del desenvolvimiento de las sociedades, menos cuando se constata en la historia cómo diversos grupos sociales se han manifestado e incidido en la esfera pública en todas las épocas. Movimientos y organizaciones sociales, fuerzas semiestructuradas, grupos particulares, organizaciones no gubernamentales, personas individuales, han producido planteamientos, acciones y presiones en la expectativa

de lograr incidencia en un desarrollo equitativo y para lograr formas de gobierno más incluyentes.

Se encuentra muchas experiencias particulares de vinculación social en lo público, locales y focalizadas, y no se ha destacado todavía una aplicación abarcadora, estructurada, consistente y permanente de participación en el Estado. Las prácticas actuales todavía muestran mucha variación de forma y duración y se registran no pocas distorsiones en los procesos participativos. A lo largo del tiempo las manifestaciones sociales se han caracterizado por ser una expresión del oprimido desde fuera del Estado y su institucionalidad, mediante una confrontación que denuncia la dominación de unas clases sociales sobre otras. Más que una interacción participativa de la sociedad con el Estado, estos procesos han sido demandas dirigidas a lograr medidas o contrarrestar otras, con una mirada de exigencia desde fuera, desde un dominado que muestra intereses contrapuestos a los que se manifiestan en las acciones del Estado y que ve pocas posibilidades de acceder a la institucionalidad pública.

Sin negar la existencia de diversidad en las formas de participación, no sólo de demanda, especialmente en las localidades, quizá la única relación de la sociedad en el Estado realmente consolidada, sea la representación electoral. Incluso cabe preguntarse si es posible una interacción permanente y válida entre sociedad y Estado más allá de las macro decisiones en las urnas.

La participación social en general y la participación en el Estado todavía son tratadas con poca sistematicidad y escasa profundidad. Es de aquellos temas sobre los cuales primero se asume un posicionamiento (idealizado<sup>1</sup> o conservador) y luego se busca justificarlo, cuando, por su importancia, requiere que sea afrontado con claridad conceptual, de manera estructurada y en toda su dimensión. Es necesario conocimiento y profundización, un entendimiento que parta de una caracterización contextualizada de las formas de decisión del Estado, por una parte, y de las formas de acción de la sociedad por otra. Debe incluir la identificación de fuerzas

---

<sup>1</sup> Idealizado hace referencia a una imagen o representación falsamente positiva y simplificada de la realidad. Conservador se refiere a una aceptación no crítica de un statu quo o herencia que sostiene el poder establecido.



impulsoras y la comprensión de la relación misma entre sociedad y Estado. Hay que enfrentar una discusión teórica desde el análisis de realidades que correspondan a esta discusión, donde se hayan materializado esfuerzos para lograr participación y comprender esta relación en una dinámica compleja y poco lineal. Ventajosamente se tiene ahora a mano, en América Latina, situaciones macro y micro donde se juegan experiencias participativas de mucha significación en número como en intensidad.

En esta investigación se busca comprender, desde la propuesta conceptual y el significado empírico de “participación”, “sociedad” y “Estado”, el sentido de la relación entre las personas, sus organizaciones y la institucionalidad estatal. De ese modo puede entenderse y compartir una comprensión válida de esta relación. Entendiendo o al menos logrando un acuerdo sobre lo que es la participación en la relación sociedad-Estado se pueden analizar las posibilidades reales de que exista una relación permanente e institucionalizada, a la vez que indagar sobre formas particulares y aun provocadoras de esta relación. Con estos elementos se podrá concluir acerca de la validez que la relación sociedad-Estado puede tener y el aporte que puede hacer al desarrollo, a la gobernabilidad y a dar viabilidad a una mejor administración pública.

Del reconocimiento de una histórica confrontación entre la sociedad y el Estado, se pasa a admitir una posible influencia mutua, una dualidad colaborativa, no por ello menos dialéctica. Proponer dicha relación implica desnudar los intereses que subyacen y deben ser analizados. Implica incursionar en aspectos relacionados con el ejercicio y juego de poder, las formas de dominación económica e ideológica y la presencia del conflicto en la sociedad. Implica examinar cómo se desenvuelven estas fuerzas en el paso de un escenario de conflicto a uno de colaboración.

Asumir el tema significa también reconocer la posición del autor acerca de una sociedad posible y futura, del papel del pueblo y la ciudadanía y las actorías sociales en este proceso. Se intenta presentar un estudio que no puede ni pretende alcanzar una objetividad única e irrefutable. Por ello el trabajo no descansa en una metodología positiva, aunque no eluda los datos, sino que fundamenta sus hipótesis

en la profundidad del proceso estudiado, en la comprensión de las situaciones analizadas y en la utilidad de sus hallazgos para ayudar a construir un nuevo Estado.

Este estudio abandona la concepción de que la articulación de la sociedad con el Estado se reduce a la relación de la persona-individuo con el sistema público, esta es la concepción correspondiente a la doctrina liberal del derecho que propugna que la persona debe ser tomada en cuenta y escuchada por el Estado. Si bien no deja de ser importante esta relación, y siempre el Estado debe respetar a la persona y darle un acceso a los servicios y al reclamo sobre ellos, una visión del sujeto individual reduce la acción social a la singularidad y la solución de los problemas al ámbito del individuo aislado. Con ello esconde la posibilidad de repensar y revolucionar al propio Estado y plantear políticas públicas de participación. Su acción se reduce a mejorarlo para que pueda darse acceso individual al mismo. La concepción de ciudadanía liberal esconde el carácter social de la realidad y la dinámica social cotidiana, y reduce la realidad a la persona burguesa-consumidora, la economía al juego aislado de Robinson Crusoe y la niñez al solitario Principito, todos aspectos encerrados en su derecho individual.

Esta investigación recurre a la Teoría Crítica como principal fundamento conceptual para acercarse al hecho participativo en la medida en que ésta reconoce como la dinámica básica de la realidad a la relación dialéctica entre seres humanos en un contexto social e histórico (Horkheimer 2000). De hecho solamente en una relación complementaria y confrontativa se puede comprender a la participación de la sociedad en el Estado. Entender si es posible una articulación entre la sociedad organizada y una estructura institucional nueva requiere, de un análisis de posibilidades en un entorno geográfico regional y local, en medio de relaciones sociales de dominación provenientes de un proceso histórico determinado. Este análisis se puede acometer con las herramientas críticas. Es en la participación activa, organizada y articulada de la sociedad, donde se puede encontrar un cambio profundo en la administración del Estado. Una transformación a partir de formas de involucramiento social nacidas de propuestas modernas y de aportes ancestrales de sociedades no capitalistas, por ejemplo de algunas relaciones sociales provenientes de las sociedades andinas. Una acción comunicativa en un ámbito de participación,

permitiría revisar las relaciones de poder y proponer un proyecto emancipador libre de dominación que podría estar concretándose en América Latina hoy en día. Este interés emancipatorio impone la necesidad de superar la colonización-hegemonía y alcanzar una descolonización-contrahegemonía (Habermas 1987).

Esta propuesta analítica advierte la necesidad de superar la presunción de que las relaciones de los sujetos sociales con un Estado pueden nacer de la “espontaneidad consciente de hombres libres”, y reconoce que la situación de partida es de opresión, e involucra “fuerzas en conflicto” que deberán encontrar las formas de relación en medio de éste, y resolviéndolo en favor de las mayorías y sus intereses (Horkheimer 2000, 35).

Es relevante y necesario para éste y otros temas relacionados, enfrentar el análisis en contextos en los que se estén configurando experiencias consistentes de relacionamiento de la sociedad con el Estado con referentes normativos explícitos y una dinámica sostenida, de tal manera que el análisis pueda fundamentarse en la propia realidad, no solamente en modelos teóricos posibles. Esta oportunidad histórica se está configurando en la América Latina de inicios del siglo 21. Se entiende entonces que, incluso para un acercamiento teórico a la relación de participación de la sociedad en el Estado, “la evolución y la contradicción de las ideas se ven más fácilmente desde una perspectiva histórica: se comprende la variedad, las circunstancias y demandas de cada época y se tiene una visión más completa sobre los asuntos prioritarios de estudio” (Motta 2012, 2).

El enfoque histórico y contextual se fundamenta no solamente en una mirada sociológica necesaria, y el enfoque propio de la Teoría Crítica, sino que es de alta significación desde la teoría administrativa. Coincidiendo con Motta, se propone que “la comprensión de los fundamentos generados en el pasado permite entender las opciones presentes y las tendencias para el futuro” (2012, 3). Se trata de discutir desde la propia teoría administrativa la validez organizacional de la participación en la gestión del Estado. El análisis administrativo, como las demás disciplinas que buscan entender la realidad, requiere una visión contextual e histórica, para contar con una explicación válida y completa de las potencialidades que adquiere la gestión

estatal con el aporte directo de la sociedad organizada.

Este estudio apela al análisis histórico-diacrónico para incorporar el recuento del fenómeno en proceso y su pasado causal, y para aprovechar el análisis dinámico y los marcos teóricos que buscan tendencias en el tiempo para comprender la relación entre sociedad y Estado. Gran parte del pensamiento y el análisis administrativo contemporáneo “se construye con ideas aceptadas en el pasado y [que] permanecen como marcos en la formación del pensamiento y en la delimitación del campo de conocimiento administrativo” (Motta 2012, 2). El análisis histórico se enfoca en actorías y relaciones, además de los elementos tradicionalmente institucionales. Se trata de encontrar el juego de intereses y conflictos provenientes de ellos.

El contexto en este caso es América Latina de inicios del siglo 21, en un marco de discusión y aplicación de un modelo de desarrollo distinto al capitalismo hegemónico de los últimos siglos. Existen procesos privilegiados de gestión participativa del Estado, que muestran esfuerzos nacionales y tendencias regionales al respecto. Los más ambiciosos y explícitos en temas participativos son los de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay. En estas situaciones se podrá encontrar una riqueza de experiencias de participación en tanto tal, como la existencia de elementos vinculados a ésta como normativa e institucionalidad, además de un esfuerzo social por incidir en el Estado. Para esta contextualización se hará referencia, por su relevancia, al modelo de desarrollo del "Buen Vivir" que se está aplicando en la región, destacándose los casos de países tradicionalmente pobres y con muy alta exclusión económica y social que han logrado en pocos años importantes cambios hacia el nuevo modelo de desarrollo: estos son Bolivia y Ecuador. Por el alcance de esta investigación se tratará en profundidad la situación ecuatoriana, utilizando como referente a Bolivia a la vez que se toman situaciones específicas de otros países latinoamericanos para contextualizar mejor el análisis.

No es parte constitutiva de este estudio el caracterizar el Buen Vivir, pero para efectos de su tratamiento se lo puede caracterizar como un tipo de sociedad que, en términos macro, combina el desarrollo económico y la acción política con formas

explícitas de intervención de la sociedad en el Estado. Desde el punto de vista de la satisfacción de necesidades marca una clara preocupación por lograr los satisfactores del ser humano erradicando la concepción de que el consumo alto y repetido sea capaz de lograr esta satisfacción; en este sentido es una concepción “anti mercantil” de la sociedad. En cuanto a las funciones del Estado es un modelo que pone un énfasis especial en el carácter redistributivo del mismo, como forma de lograr equidad sin necesidad de expropiar los medios de producción a los sectores dominantes. En cuanto a la equidad e inclusión, es un sistema que se preocupa por lograr, desde el Estado y la sociedad, amplias oportunidades de desarrollo vital para todos, sin exclusión alguna. Esto implica que se asegura la prestación universal de servicios de educación, salud, trabajo, uso de tiempo libre, desarrollo personal, todo en un marco intercultural y de alta calidad. Implica la destrucción del paradigma de que los servicios “para pobres” son deprimidos, precarios o marginales para cuando la gente no puede proveérselos o costárselos por sí mismos.

La República del Ecuador se define a sí misma como un Estado de derechos y justicia social que incorpora formas de participación directa en el ejercicio gubernamental (Constitución del Ecuador 2008). Esto implica el establecimiento formal y la aplicación de figuras y mecanismos de participación con incidencia de la sociedad sobre el Estado. El análisis permitirá identificar el alcance y profundidad de esta participación y discutir si esta realidad se ajusta a una visión participativa de Estado o si se mantiene un Estado liberal y/o de bienestar, con formalidades participativas que son insuficientes o incluso caricaturas. Esta es la discusión actual entre actores y estudiosos de la temática de participación que pretende dilucidar el estudio.

Para logra un acercamiento a la comprensión de la relación entre sociedad y la esfera pública y aportar a la construcción conceptual sobre este tema se aprovecha la posición teórica crítica pues ésta busca reconocer y dar cuenta de una realidad en su complejidad, a la vez que permite la posibilidad de una conflictividad inherente a la misma. Esta teoría no se satisface con un engranaje explicativo que pudiera poner como referente de la participación una aplicación lineal o maniquea de la misma. Es una búsqueda para entender la acción humana, lo existente, lo que motiva esta

investigación. Coincidiendo con Albert Bandura, el aporte de la teoría a la realidad tiene que ver con "identificar un pequeño número de principios explicativos que pueden dar cuenta de una amplia variedad de fenómenos" (Bandura 2007, 36). Se busca encontrar elementos integradores consistentes, sin llegar tampoco a un enfoque ecléctico.

En este sentido se toma en cuenta la necesidad de que las teorías tengan validez, pero a la vez es necesario visibilizar (prestar atención) la utilidad social de las mismas. Esto es, no descansar exclusivamente en la consistencia de construcción teórica, sino reconocerla en la realidad misma en términos de la validez práctica. Esto se hace totalmente válido para la relación de participación de la sociedad en el Estado. No se trata de desarrollar solamente el núcleo de la teoría, sino lograr consistencia en su posible aplicación, en los supuestos conceptuales y contextuales, en la operacionalización de la relación sociedad-Estado, en la creación de condiciones para dicha relación y en el aprovechamiento de factores clave que la faciliten.

La participación, en términos administrativos, debe ser analizada a la luz de su articulación o al menos aporte (o no) al funcionamiento de un Estado inclusivo. Por ello este estudio recoge también, la preocupación por aprovechar y entender los sistemas, su funcionamiento, y alguna información cuantitativa necesaria para entender las realidades de participación social y su posible articulación al Estado. Se toma en cuenta la identificación y caracterización de espacios formales de participación, el uso dado y la experiencia recogida en el Ecuador. Se busca "transformar los datos reunidos en una forma adecuada para su manejo y análisis" (Babbie 2000, 87), por lo que corresponde procesar la información teórica recogida, cotejarla con la realidad, proyectar las posibilidades de los incipientes hallazgos, analizar las perspectivas, repensar las posibilidades y volver a plantear la relación entre Estado y sociedad en las condiciones concretas y en las posibilidades teóricas.

Se enfoca entonces en esta investigación, una mirada administrativa dirigida a comprender el papel organizacional de la participación de la sociedad en el Estado. Se acoge la propuesta de Mintzberg (2007, 360), de tomar en cuenta lo que "parece",

al menos como punto de partida, mediante el uso de un "continuo de listas y tipologías (categorías), relaciones entre factores, causas y patrones de estas relaciones y modelos explicativos...", que permitan construir y reconstruir la situación, en este caso los vínculos entre el Estado y la sociedad. También se recurre a elementos menos "objetivos" pero no menos ilustradores, como los de una concepción simbólica que toma en cuenta aspectos relevantes e incidentes de las culturas, el lenguaje y los simbolismos acerca de la relación de la sociedad con el Estado (Hatch 1993). Es la combinación del manejo teórico, el ámbito contextual, la situación y casuística concreta y de aspectos simbólicos relevantes para los actores, lo que ha permitido comprender la participación en la relación del Estado con la sociedad.

Implica también el encuentro de lo inesperado, de una revelación que puede sorprender y permite mirar lo estudiado con profundidad e imaginación, de una manera no convencional, ojalá subversiva. Este hallazgo inesperado puede provenir de las condiciones culturales propias del mundo latinoamericano donde, por ejemplo, irrumpe una cosmovisión andina milenaria, con conceptos comunitarios y de buen vivir, para la cual la participación es parte de una dualidad colaborativa, un elemento consustancial a la gestión de lo público. O, por el contrario, la relación regulada del ciudadano con el Estado (propia del mundo anglosajón), se trastoca en una relación de la persona indefensa con una autoridad omnipotente.

Se debe evitar caer en reduccionismos para que encajen las piezas teóricas de la participación, mal casi sin remedio de la academia. Se ha tratado de no hacer generalizaciones simplistas, paradigmáticas, o sacar conclusiones basadas en un caso aislado o con muy poca información, cuidando reducir la realidad como ocurre con muchos cuerpos teóricos (Feyerabend 1984), y se busca comprender a la participación y a la relación social con el Estado y no constreñirla. A partir de esta reflexión se abre la posibilidad de recoger elementos de diversas miradas e interpretaciones siempre que acerquen a la comprensión en la profundidad deseada.

En esta investigación se busca entender (sobre todo en la interpretación de la participación social en el Estado) cómo se operacionalizan las formas de esta

relación y sus aspectos claves. Encontrar en la realidad las diferencias, ambigüedades e incertidumbres, el papel inevitable de la ideología, la subjetividad, la relatividad y el innegable tema del poder, ineludible en esta relación (Jackson y Carter 1992) (Burrell y Morgan 1979). Estos aspectos se relacionan con la temática administrativo-organizacional y sus vínculos con la participación, sobre todo en referencia a la institucionalidad estatal que, por su propio carácter, requiere establecer formas de relación con la sociedad. Esta problemática no deja de tener, además, implicaciones importantes al interior de las organizaciones sociales.

La investigación hace referencia al desarrollo teórico sobre participación social en la administración pública, estudia al Estado ecuatoriano reciente en función de su propuesta participacional, alude a la consistencia interna de su aplicación y, finalmente, reflexiona sobre las posibilidades de estructurar una gestión pública con participación social permanente. En el ámbito teórico conceptualiza a la participación como una de las fuerzas que dinamizan a la sociedad y al Estado y relativiza esta dinámica relacional descubriendo el juego de intereses que ella encierra.

Para entender el aporte organizacional de la participación debe discutirse su enfoque de orientación (teleológico), como un modo para superar la mirada instrumental para la solución de problemas de la acción organizativa. Para ello se acude a pensadores como Alfred Chandler (1990) y Carlos Matus (1987). Así mismo hay que ocuparse del modelo de sociedad, desarrollo y Estado o la utopía de Estado. Para ello hay que apelar a autores como Serieyx y Max-Neff y al planteamiento de la Red Nuevo Paradigma (J. De Souza Silva 2005). Este enfoque regresa al tema del tipo de desarrollo esperado y mantiene en el contexto de la búsqueda del bienestar que se pretende conceptualizar como buen vivir.

La discusión teórica central se enfoca en la posibilidad de la organización y participación en la relación sociedad-Estado, intereses y poder y búsqueda de reconocimiento. Se desarrolla una argumentación que correlaciona estos elementos en su desenvolvimiento real y se intenta profundizar en la existencia o no de articulaciones (y variantes de estas) entre la sociedad y el Estado. Para ello se explora el enfoque y aplicabilidad de la propuesta de acción comunicativa (Habermas 2000)



rediscutida con las implicaciones de la lucha por el reconocimiento (Honneth 1997). Enfrentar articulaciones posibles entre la sociedad y el Estado implica también ubicar esta categoría en relación con los niveles territoriales de gobierno. Una organización descentralizada y desconcentrada requiere una adecuada y potente articulación de gestión. De hecho todas estas categorías son parte de la misma problemática.

Esta discusión sobre democracia y participación no puede circunscribirse a estos dos términos y sus conceptos, como si fueran entidades aisladas y exclusivamente válidas por sí mismas. Sin negar el valor *per se* de estas palabras y sus intenciones incluyentes, su entendimiento es posible solo si se vincula a las dinámicas que construyen la reciente historia latinoamericana. Por ello Álvaro García Linera (2013) advierte sobre la imprescindible necesidad de observar los “contextos de poder” en los que se desenvuelven donde las acciones comunicativas (en el sentido habermasiano) que no se distribuyen de manera simétrica entre los actores concurrentes. No se diga cuando en gran parte del escenario el poder sigue disputándose en un campo de batalla social más que en un ámbito de negociación. Esto es más notorio cuando se descubre en la acción a los “intereses individuales agregados” todo en un marco de relaciones de dominación dadas.

La propuesta aborda la construcción de un referente sistemático que incluye aspectos organizacionales y líneas de relación y articulación entre Estado y sociedad. Este referente tiene de "modelo" la pretensión de aplicabilidad en más de una situación y pretende ser “sistemático” porque la relación de participación de la sociedad en el Estado requiere elementos estandarizables y replicables en el conjunto de la relación y en varios de sus niveles. Es importante señalar que, en atención a la necesidad de articulación y al hecho de que la participación no obedece a comportamientos totalmente predecibles, este modelo es más un “tipo ideal” en el sentido weberiano (Weber 2006), que permite adaptar sus componentes a las múltiples condiciones reales y las diferencias entre países y dentro de un país.

La problemática planteada obliga a un abordaje desde los cimientos de la teoría administrativa que discuta la relevancia de aspectos como la articulación de la gestión y la participación social en el Estado, que en la mayor parte de corrientes no

son consideradas elementos esenciales de la gestión. En este sentido se reconoce el planteamiento articulador entre gestión concreta y contexto político que hace Hervé Serieyx (1991).

En este estudio se hace una reflexión sobre los enfoques de desarrollo y el papel de los macro aspectos que inciden en el mismo, esto es, la economía, la política, la institucionalidad y la sociedad. En esta combinación de factores se valora el papel de la institucionalidad pública para la consecución del desarrollo y, dentro de ella, se plantea la posibilidad o no de que esta pueda contar con participación social en su desempeño. En el análisis de la institucionalidad se realiza un recuento de algunos enfoques de la teoría organizacional para ubicar elementos útiles que permitan entender el papel y la eficacia institucional para el desarrollo. Esta reflexión sirve también como punto de partida para identificar el papel y la posibilidad de que la sociedad participe de la gestión del Estado.

A continuación se reflexiona sobre la participación como elemento de desarrollo al permitir la incidencia directa de la sociedad en el Estado. Obviamente se habla de una participación que vaya más allá de la representación democrática propia de las sociedades liberales, que recoja posibilidades de interacción y resultados que configuren una institucionalidad con involucramiento social.

Esta discusión lleva a plantear en una dimensión mayor y menos ingenua la democratización de la administración pública. Se observa que ésta puede darse en una dialéctica entre el juego social que recurre al interés colectivo sobre el particular y una apertura de espacios estatales dialogales que disminuyan considerablemente las tendencias de la cooptación estatal o aprovechamiento social del Estado.

Para entender mejor esta coexistencia entre una sociedad participante y un Estado receptivo, se introduce un ejercicio de deconstrucción conceptual y de realidades, incorporando un análisis desde las diversidades y particularidades de participación y sus formas expresadas desde la realidad, por fuera de los conceptos y presunciones utilizadas en la investigación. Este análisis se efectúa enmarcado en la realidad ecuatoriana a partir de la llamada Revolución Ciudadana, proceso que

arranca en 2008 y se prolonga hasta el presente, la que, del mismo modo que en otros países de América latina, pretende organizar una sociedad que apela de manera explícita a la democracia participativa como forma de gobierno.

El estudio concluye con las posibilidades de la participación y el alcance que puede tener, manteniendo siempre la dialéctica entre participación real y participación dirigida por intereses, en un ámbito de acción comunicativa y reconocimiento. En los tiempos actuales se puede avanzar decididamente hacia un Estado equitativo e incluyente, en la medida en que se desarrolle una participación amplia, clara, racionalizada y estructurada.

## CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Más que un problema de desconocimiento o falta de elaboración teórica sobre participación, la dificultad del tema está en la mirada unilateral desde la cual se ha tratado. La visión más opuesta a que la sociedad participe en el Estado nace de la posición conservadora que teme la existencia de una plebe inorgánica “destructora” de la capacidad y comodidad del poder del Estado. Por el otro lado, la distorsión proviene también de tomar a esta dinámica social como un *per-se* ideal, sin considerar la multiplicidad de intereses provenientes de la diversidad social o asumiendo que es un método espontáneo que conduce por su sola acción a las mejores decisiones desde y para la sociedad.

En este sentido, la discusión se afina en la posibilidad de que existan formas y sistemas participativos viables para mantener organizada una sociedad nueva e incluyente, a la vez que se desatan nuevas posibilidades de desarrollo y agencia a partir de la participación.

Finalmente además de la preocupación por responder a la viabilidad de una sociedad participativa, de debe averiguar si es posible que esta participación sea constante, se desarrolle e institucionalice.

Es importante distinguir entre la participación social en el espacio habitual de la sociedad (que no es nuestro objeto de estudio) y la participación en la esfera pública y en el ámbito del Estado, para enfocar su tratamiento. Si no se establece esta diferencia se confundirá fácilmente elementos cotidianos y relaciones de micro poder propios de las relaciones interpersonales, con condiciones institucionales necesarias para desarrollar la política pública de participación.

## 1.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Para emprender un estudio en profundidad sobre participación social en el Estado y los mecanismos y viabilidad de esta participación, además de la importancia de la acción social como un posible eje de desarrollo y revolución política, se plantean tres preguntas:

- ¿Existe la posibilidad de que se articulen al funcionamiento del Estado mecanismos y sistemas de participación social? ¿En qué tipo de Estado?
- Los mecanismos de participación en una situación de transformación concreta, ¿configuran un proceso democrático revolucionario? ¿En qué condiciones?
- ¿Es posible que estos mecanismos se configuren de manera articulada y logren profundidad y permanencia histórica?

Este cuestionamiento lleva a otras preguntas que respondan a las primeras, tales como:

- ¿De qué democracia se trata? ¿En qué marco democrático, de desarrollo y de Estado es posible esta participación?
- ¿Qué tipo de participación existe?
- ¿Es lo mismo la participación privada y cotidiana que la participación en la esfera pública? ¿En qué consiste esta última?
- ¿Es posible que la sociedad aporte de manera significativa a un desarrollo humano (*el buen vivir*) y participe de manera válida en el Estado, sin que se produzca una cooptación estatal o una intromisión de intereses particulares en el ámbito público?
- ¿En qué condiciones puede operar dicha participación? (ya que esta participación no puede ser una fuerza espontánea o sujeta a un libre ejercicio de presión sobre el Estado).
- ¿Una cooptación estatal o la presencia de intereses particulares de la acción social podrían desvirtuar e impedir el logro de este desarrollo participativo?

- ¿La acción social en (o sobre) el Estado puede convertirse en un aporte decidido y necesario para el logro de una sociedad de *buen vivir*?

## 1.2. OBJETIVO GENERAL

Comprender y formular, en base a una realidad concreta, la relación de participación de la sociedad en el Estado y las condiciones que el Estado y la sociedad requieren para que pueda constituirse esta relación. Suponer que esta relación está libre de cooptación social y de la intromisión de intereses particulares en el accionar del Estado.

## 1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1) Identificar un marco conceptual que permita comprender las relaciones que se establecen entre el Estado y sociedad en un marco crítico de comprensión de las relaciones de poder, dominación, intereses y lucha por el reconocimiento.
- 2) Discutir el tipo de desarrollo histórico y el consecuente tipo de Estado que puede permitir una relación con la sociedad en la situación ecuatoriana.
- 3) Discutir la posibilidad de que la sociedad aporte de manera significativa al desarrollo, entendido como *buen vivir*, y participe de manera organizada en el Estado, en el marco histórico de la sociedad ecuatoriana de inicios del siglo 21.

## 1.4. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El estudio se propuso enfrentar dos retos investigativos, discutir un marco teórico que permita comprender el fenómeno de la participación y analizar la situación ecuatoriana a la luz de la discusión anterior. Combina entonces una

reflexión teórico-conceptual alrededor de la relación de participación de la sociedad en el Estado, con el análisis de la aplicación de esta relación en la realidad ecuatoriana de los últimos años. Metodológicamente combina la prospección de teorías válidas con una indagación secundaria y de campo.

La construcción teórica requirió elaborar un mapa conceptual que implicó relacionar a la participación con los aspectos clave que inciden sobre ella y aquellos que se correlacionan con los efectos de la misma. Esto llevó a explorar al Estado como el contexto inmediato en el cual y ante el cual se desarrolla la participación; a los modelos de desarrollo, pues el Estado es proclive a los procesos participativos solamente en ciertos modelos democráticos; a la discusión sobre las formas de democracia y su incidencia en el Estado; al análisis sobre la participación propiamente dicha en relación con los actores intervinientes y las dinámicas que juegan; dentro de la teoría de la participación fue necesario introducir un examen sobre el papel e incidencia de los intereses en la acción participativa y la lucha por el reconocimiento como elemento dinamizador de ésta. Toda esta reflexión conceptual desembocó en un tratamiento de la pertinencia e importancia de la participación para la teoría organizacional.

Identificado el mapa conceptual se recurrió a discutir con autores válidos que han tratado de estos temas de manera explícita. Los pensadores a los que más se ha recurrido y discutido en esta investigación son Jürgen Habermas, Axel Honneth, Boaventura de Sousa Santos, Álvaro García Linera y Paulo Emilio Matos Martins.

Por temáticas, el tratamiento de la Teoría Crítica se basó principalmente en el pensamiento de Max Horkheimer, Theodor Adorno, Karl Marx y el aporte epistemológico de Paul Feyerabend. Muy cercano a ésta estuvo el acercamiento a la “Dominación” basado en Boaventura de Sousa Santos, Gilles Deleuze y Jacques Derrida. El tema del “Interés” fue trabajado desde Jürgen Habermas y Karl Mannheim, el “Estado” fue discutido con Álvaro García Linera, Patricia de la Torre, Max Weber y André-Noel Roth Deuvel, el del “Poder” desde Pierre Bourdieu y Michel Foucault. La discusión sobre participación tomó en cuenta a Fernando Guilherme Tenorio, José Arocena, Axel Honneth y Pierre Rosanvallon y la

“Dualidad andina” se basó en Manuel Mamani, Josef Eastemann y Raúl Prada Alcoreza. Lo relacionado a “Teoría Administrativa” tuvo una gama mayor de autores entre los que cuentan Paulo Emilio Matos Martins, Douglass North, Herbert Simon, Ludwig von Bertalanffy, Mary Jo Hatch, Aldo Schlemenson, Henry Mintzberg, Gibson Burrell, Gareth Morgan, Arnold Cathalifaud, Stewart Clegg, Robert Cooper, Carlos Matus y Herve Serieyx<sup>2</sup>. Mediante este análisis se pudo construir un marco conceptual válido para profundizar en la comprensión de la participación y analizar el caso ecuatoriano.

## CONCEPTOS Y OPUESTOS SOBRE PARTICIPACIÓN

El mapa conceptual fue construido mediante un juego de opuestos que permiten ver las posiciones enfrentadas entre sí y la amplitud de rangos que puede tener la dinámica participativa a partir de la discusión teórica central de este estudio que se enfoca en los aspectos de organización, participación, relación sociedad-Estado, intereses y poder y búsqueda de reconocimiento. Se aporta a la comprensión del significado, importancia y formas de ejercer la participación; a aclarar y ampliar los ámbitos de interconexión entre sociedad y Estado, y reflexionar sobre cómo potenciar los mecanismos institucionalizados de relación. Para ello el esfuerzo de conceptualización establece cuatro dimensiones:

- 1) Aspectos y principios de la participación per-se.
- 2) La participación social en la esfera de la sociedad.
- 3) La participación ciudadana en el Estado.
- 4) La respuesta estatal a la participación.
- 5) Simbología andina relacionada con participación

La primera dimensión se refiere a aspecto de la participación válidos per-se y, por lo tanto, aplicables a todas las demás dimensiones como son la interacción, la libertad y la capacidad de ejercer la participación; la segunda dimensión mira la

---

<sup>2</sup> Todos los autores están mencionados explícitamente a lo largo del estudio, con las debidas referencias bibliográficas.



participación desde la ciudadanía, entendida como el ejercicio desde la persona individual; la tercera y cuarta abarcan la participación en el relacionamiento entre sociedad y Estado, que es el eje de este estudio, miradas desde cada uno de los polos participantes.

No son ámbitos tipológicos, en el sentido de que se excluyen en la realidad, sino topológicos, que se relacionan entre sí tanto como conjuntos como desde sus especificidades. Lo que permite esta clasificación es ordenar las variables que se explicitan como partes o elementos estrechamente vinculados a la participación.

Las palabras-conceptos que se exponen a continuación son elementos constitutivos de la participación que, a la vez pueden considerarse participación cada una por sí misma y combinadas en sus innumerables posibilidades. Como hecho histórico la participación no es una sola cosa, pero todos sus componentes implican participación.

Se ha incorporado a este listado de conceptos clave es el opuesto de cada uno, como una “variable negativa” o anti participación. Esta comparación permite vislumbrar las oposiciones o dialécticas que se pueden dar y de hecho se dan en la realidad de la construcción de la participación.

Los conceptos fueron agrupados en los ámbitos de: participación per se, participación en la esfera de la sociedad, Participación ciudadana en el Estado, Respuesta estatal a la participación y simbología andina.

**Cuadro 1. Conceptos asociados a participación y sus opuestos**

<b>Ámbito / dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Opuesto</b>
Aspectos o principios de la participación per se	Interés	Acción sin orientación
	Libertad	Falta de oportunidad
	Capacidad	Incapacidad
	Relacionamiento	Interacción
	Comunicación (poner en común)	Comunicación instrumental
	Consenso	Imposición
	Capital social	Organización sectorial
	Continuidad	Eventualidad
	Descolonización	Colonialismo

<b>Ámbito / dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Opuesto</b>
Participación en la esfera de la sociedad	Organización	Desorganización
	Confianza	Desconfianza
	Emancipación	Dominación – Alienación
	Conocimiento	Ignorancia
	Redes	Aislamiento
	Tejido Social / Capital social Capital sinérgico	Descoordinación y competencia intergrupal
	Articulación	Desarticulación
	Identidad	Sin sentido de pertenencia
	Equidad	Inequidad
	Democracia interna	Liderazgo autoritario
	Inclusión y diversidad	Exclusión
	Liderazgo	Autoritario

<b>Ámbito / dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Opuesto</b>
Participación ciudadana en el Estado	Autonomía	Dependencia
	Conocimiento	Ignorancia
	Responsabilidad	No responsable
	Creación	Repetición
	Negociación	Posicionamiento
	Compromiso	Obligación
	Voluntad	Pasividad
	Control social	Impunidad, intransparencia

<b>Ámbito / dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Opuesto</b>
Respuesta estatal a la participación	Representación	Autorepresentación
	Democracia directa	Inexistencia de decisión colectiva
	Legitimidad	Ilegitimidad
	Interés colectivo	Interés particular
	Acuerdo	Cooptación
	Respuesta oportuna	Burocracia
	Participación en Decisiones	Jerarquía
	Participación en Gestión (compartida)	Recepción pasiva – Burocracia
	Participación en Control	Sin rendición de cuentas
	Institucionalidad	Informalidad
	Diálogo	Conflicto
	Dialogicidad	Posicionamiento
	Negociación / Acuerdo	Imposición
	Simetría de poder	Asimetría de poder
	Flexibilidad	Unilateralidad
	Poder social	Poder estatal
	Contestación	Aceptación / Sumisión
	Reconocimiento	Participación mecánica
	Rendición de cuentas	Impunidad
Demanda social	Demanda particular	

<b>Ámbito / dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Opuesto</b>
Simbología andina	Dualidad	Unicidad
	Chacha-warmi	Hombre y mujer aislados
	Conjunto	Sonido separado
	Correspondencia	Autoridad vertical
	Complementariedad	Aislamiento entre pares
	Minka	Trabajo sin colaboración
	Chakana	Desarticulación - oposición
	Ranti-Ranti	Intercambio desigual

Elaboración del autor.

## FUENTES Y MANEJO DE LA INFORMACIÓN

Esta investigación se sustenta en una discusión y análisis teórico-conceptual relacionado con la participación social en el Estado, por lo que recurre principalmente al tratamiento de la bibliografía pertinente al respecto. El caso ecuatoriano es analizado en base a la abundante información de estudios e institucional existente, complementada con datos duros sobre los que hay también amplia disponibilidad. De manera complementaria se ha procedido a recoger información directa mediante observación y dialogar con actores involucrados en los procesos de participación para comprender mejor las experiencias existentes.

Para la investigación sobre la política pública de participación de Ecuador y la aplicación de los mecanismos de participación, se recurrió a un análisis histórico y contextual sustentado en información secundaria, estudios de coyuntura, identificación y análisis de la normativa desarrollada en este período, documentación sobre procesos participativos, entrevistas a actores de los procesos participativos, observación participante en varios procesos relacionados con participación y a información dura proveniente de encuestas, estadísticas y estudios pertinentes a la investigación. En menor medida se analizó también situaciones similares o comparables de otros países latinoamericanos.

La información secundaria proviene de centros documentales de universidades, institutos de investigación y entidades estatales que realizan investigación y análisis. También proceden de intervenciones y discursos

presidenciales, de autoridades y de dirigentes políticos y sociales. La recopilación normativa, de leyes, reglamentos, decretos y ordenanzas, que se encuentran organizados y sistematizados en los centros de documentación de la Asamblea Nacional, Presidencia de la República, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consejos Nacionales para la Igualdad y otras entidades, publicados en documentos y en las páginas web institucionales.

La construcción de la metáfora sobre la dualidad andina se basó en estudios sobre cosmovisión andina y filosofía andina y se recurrió a una revisión de símbolos relacionados con la dualidad, aprovechando la disponibilidad de información que existe en internet.

Las entrevistas se realizaron a actores directos de los procesos participativos estudiados: dirigentes, autoridades, asambleístas, estudiosos/as y docentes. Todas ellas fueron de temática abierta, planteando a cada uno/a la problemática en estudio y algunas hipótesis de trabajo sobre las que se mantuvo un diálogo con el autor.

La observación participante se ha realizado en reuniones, asambleas, espacios formales de participación, convenciones, talleres, conferencias, asambleas, veedurías y planificaciones participativas, a partir de la posibilidad directa del autor de haber participado en ellas en calidad de dirigente, autoridad o facilitador.

La información cuantitativa ha sido utilizada para identificar los cambios ocurridos en el país en el período estudiado y realizar el análisis de la participación electoral y proviene de los archivos y publicaciones de la Secretaría Nacional de Planificación, del Instituto Nacional de Estadística, del Consejo Nacional Electoral y del Instituto de la Democracia.

La información ha sido procesada de acuerdo a la disponibilidad de la misma. En muchos casos ésta se ha encontrado con suficiente elaboración como para ser utilizada de manera directa dentro de la argumentación y en unas situaciones fue necesario reordenarla o reencuadrarla para que cumpla mejor su propósito. La información proveniente de observación y entrevistas ha sido trabajada ordenándola

en función de cada tema desarrollado y de cada mecanismo de participación analizado.

## **1.5. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA E HISTÓRICA**

Esta investigación analiza un modelo de desarrollo y un Estado real, históricamente dado, en el cual se desenvuelve una relación entre sociedad y Estado: el Ecuador de inicios del siglo XXI. Se trata de un país pequeño, de los más pequeños de América Latina, con una diversidad cultural y natural impresionante para su tamaño. Con una economía basada en un sector agrícola y pecuario muy variado y extracción de recursos naturales, sin que falte un sector bancario y de servicios, medianamente desarrollado y alguna industria agregadora de valor de materias primas, textil y de ensamblaje. El país está dominado, incluso ahora, por un sector blanco-mestizo con mirada cultural y dependencia económica hacia los Estados Unidos.

En términos de este estudio, luego de promulgada la Constitución de 2008 se estructura una institucionalidad estatal con un mandato específico de promoción e implementación de procesos de participación, como es la introducción de una nueva instancia estatal, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, los consejos nacionales para la igualdad, el Consejo Nacional de Planificación y los sistemas de participación territorial. Es una experiencia con actoría social y condiciones políticas que interactúa, además, con un proceso regional latinoamericano y no es ajeno a la construcción de esta relación social-estatal en otros lugares del mundo.

Es un caso con un contexto impulsor y muchos aspectos en juego que deben ser analizados para dimensionar el desenvolvimiento real de la participación. En política internacional se trata de un Estado explícitamente definido como opuesto a la injerencia de unos países sobre otros, que condena toda forma de imperialismo, colonialismo y neocolonialismo, e impulsa la ciudadanía universal, las relaciones

horizontales y la integración cultural, política y económica de Latinoamérica, en un marco de respeto a los derechos humanos (Constitución del Ecuador 2008) Art. 416.

El proceso ecuatoriano se enmarca en condiciones mundiales y latinoamericanas históricamente significativas. El país hace parte de un conjunto de gobiernos progresistas y revolucionarios que acceden al poder en América Latina mediante procesos electorales donde las mayorías de las poblaciones optan por propuestas de transformación radical. Brasil, Venezuela, Argentina, Uruguay, Bolivia, Chile y Ecuador, en Sudamérica entran en este proceso entre finales del siglo 20 y la primera década del siglo 21. Ecuador no solamente hace parte de esta tendencia, sino que cumple un papel activo y, en ciertos momentos, asume un liderazgo importante con el apoyo decidido a los procesos de integración. Se convierte en referente en temas de importancia como las políticas inclusivas hacia las personas con discapacidad, la disminución de la pobreza, la erradicación del trabajo infantil y el manejo de políticas financieras anti-cíclicas en momentos de crisis internacional.

El proceso interno del Ecuador se caracteriza por una transformación normativa de magnitud no conocida antes en el país, con sólo dos referentes históricos comparables, la propia independencia y la revolución liberal. A partir de la Constitución de 2008 se está construyendo un cuerpo legal ajustado a los principios y mandatos constitucionales, y agregado en códigos integrales en vez de leyes sectoriales dispersas.

La transformación actual del Estado, iniciada con el gobierno denominado de la Revolución Ciudadana, alcanza una magnitud solamente conocida en muy pocos momentos de la historia del país. Como analiza Patricia de la Torre, el Estado estuvo dirigido, cooptado y permanente debilitado por los intereses privados que “boicotearon la construcción del Estado Nacional” y solamente en pocas ocasiones logró desarrollarse como Estado, a partir de gobiernos fuertes y momentos de crisis que debilitaron a los sectores dominantes.

“Después de este minucioso trabajo, llegué a la conclusión de que los constructores eran cinco: Gabriel García Moreno, conservador-nacionalista-revolucionario (1861-1875), Eloy Alfaro, liberal-nacionalista-revolucionario (1896-1911), Isidro Ayora, liberal-nacionalista (1926-1931), Gral. Guillermo Rodríguez Lara, progresista-nacionalista (1972-1976) y, Rafael Correa, progresista-nacionalista-revolucionario (2007- ), que parece que cierra el ciclo de la edificación del Estado Nacional, de la Nación y de la Patria” (De La Torre 2013, 22)

En lo institucional se pretende construir y consolidar un Estado con alta capacidad, más eficiente que la institucionalidad neoliberal inmediatamente pasada, con una ampliación y universalización de servicios, desarrollo de sistemas administrativos integrados, calidad de la atención e importantes avances en meritocracia y rejuvenecimiento de la burocracia.

En el ámbito social en el Ecuador contemporáneo existe una sociedad con tradición y deseo de participar que se activa cuando se siente amenazada, con mucha organización de base pero poco tejido social, con alta capacidad de demanda pero primaria en sus planteamientos reivindicativos, sin proyectos de largo plazo, con cierta propensión a excluir a los diferentes en las organizaciones y con tendencia a mostrar (y creer tener) representatividad y capacidades mayores a la realidad.

## POBLACIÓN INVOLUCRADA

Para identificar sobre quién trata este estudio, se recoge la pregunta de De Sousa Santos: “¿Quiénes son los agentes de la emancipación social?” (De Sousa, 2004) o, desde el opuesto, tratar sobre la dominación que impide la emancipación social. Si se habla de la relación entre sociedad y Estado se encuentra una multiplicidad de actores sociales y posiciones dentro del propio Estado.

En el ámbito de la ciudadanía se trata de un concepto que implica a todos los y las habitantes de un territorio, no tomados como colectivo sino como individuos. La ciudadanía es la acción y comportamiento individual respecto a la sociedad y el Estado: cada persona cumple con las características de ciudadano/na y cada uno puede ejercer su ciudadanía. Este comportamiento puede ser enmarcado en conceptos más amplios como el de “cultura ciudadana”.

Más allá de este individuo-ciudadano, es una sociedad civil organizada que, a su vez, se constituye de muchas formas. La organización como actoría colectiva puede clasificarse diferenciando comportamientos, culturas e identidades sectoriales. En cuanto a criterios de clasificación se puede enumerar los siguientes (y sus opuestos):

- Por el tipo de personas que agrupa (grupos de interés – tejido social)
- Por las temáticas que promueve o las tesis que reivindica (interés gremial – interés colectivo)
- Por su capacidad organizacional (coyuntural – permanencia)
- Por su capacidad de acceso al Estado (aisladas – relacionadas)
- Por su experiencia en organización y participación.
- Por su capacidad de movilización (baja capacidad – alta capacidad)
- Por la forma de relación con el Estado (aporte y confrontación)

Destacan en la realidad histórica ecuatoriana la organización sindical, el movimiento indígena, las organizaciones campesinas, organizaciones de pobladores urbanos, el artesanado, el movimiento de mujeres, las organizaciones profesionales, el movimiento por la niñez y los grupos ambientales, entre otros.

En el espacio del Estado hay una primera gran división de actores: Estado central y gobiernos autónomos descentralizados. Entre los dos se observan comportamientos y formas de relacionamiento con la sociedad distintos, normativa y prácticamente. Por ejemplo en el primer nivel funcionan mejor los mecanismos de democracia representativa y directa, mientras que en los segundos se destaca la participación directa de organizaciones de la sociedad en la gestión local. También es importante subrayar las variadas actitudes hacia la participación en el nivel local, dependiendo de la conciencia y disposición de las autoridades hacia el aporte que puede provenir de la población.

En el espacio central están las diversas funciones del Estado, que mantienen enfoques de participación diferentes: una función ejecutiva fuerte, propia de un



sistema presidencialista, promotora de la participación, con posibilidad de lograr hegemonía cuando incide directa o indirectamente en las otras funciones; una asamblea que, hasta el momento, ha logrado concentrar mayorías claras en función del proyecto de la revolución Ciudadana, por lo que es proclive a desarrollar normativa favorable a la participación; funciones electoral y de participación que son parte activa de los procesos participativos; y la función jurisdiccional que siempre se manifiesta más hermética hacia la incorporación de mecanismos de participación.

También hay instituciones del Estado más cercanas a la población y por lo tanto más permeables a su influencia, como los ministerios de salud, educación, deportes, cultura e inclusión social; y otras más ajenas como las entidades de relaciones exteriores, fuerzas armadas o instituciones del sistema financiero estatal. Estas últimas han mostrado, sin embargo, iniciativas participativas interesantes con grupos de migrantes, policías y militares.

Políticamente, dentro del propio Estado, hay posiciones estatistas y participativas en los mismos funcionarios gubernamentales, e incluso éstas actitudes diversas afloran desde iniciativas personales, dependiendo de las circunstancias, en medio de la dinámica y tensión política cotidiana de gobierno. Así se puede encontrar personas que han cumplido el mismo rol dirigenal (como administrar un ministerio) y han tenido una actitud y comportamiento distintos respecto a la participación social. Un elemento disgregador o articulador al respecto dependerá de la incidencia mayor o menor sobre estos funcionarios por parte de las organizaciones políticas que se encuentran en el poder.

## CAPÍTULO 2. DISCUSIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN Y ESTADO

La participación en el Estado implica la relación de la sociedad con un tipo de Estado, no con el Estado abstracto o su “tipo ideal”. En esta relación la presencia de la sociedad debe ser analizada frente a un modelo de Estado determinado, lo que se desarrolla en este capítulo, a la luz de las teorías de participación.

El Estado debe ser también caracterizado aludiendo a los análisis propios de la ciencia política pero, ante todo, a la realidad histórica del Estado latinoamericano, que actualmente se encuentra en un proceso claro de transformación. Hay que resaltar, siguiendo la línea de pensamiento de Álvaro García Linera (2011), la importancia de la existencia del Estado y de su significación para el cambio. Sólo en esa dimensión se podrá entender la importancia del acercamiento del Estado a la gente y de la sociedad involucrándose en el Estado.

El Estado actual de América Latina, según García, está en una mutación de su propio carácter, institucional, normativo y de políticas públicas, en busca de crear condiciones para transformar la sociedad. Se trata de un Estado en relación permanente con una sociedad mucho más amplia que la que reconocía el Estado convencional, es un Estado relacional. Necesita de las relaciones para lograr su propósito transformador. Se asume que es posible cambiar el mundo transformando el Estado (García Linera 2011). Para ello es necesaria una evolución estatal a partir del acceso democrático al mismo, generando así un nuevo orden público.

“Si el Estado en América Latina es un Estado heredado de la época del industrialismo, creado para servir al orden capitalista industrial emergente en aquel entonces, es imperativo deconstruir y descolonizar este Estado, y caminar hacia un Estado construido por nuestras sociedades, para que éste sirva a ellas, y no lo contrario, como es el caso hoy. ” (Ferreira de Souza Silva 2007, 182)

Los elementos sustantivos del cambio del carácter del Estado residirían en una ampliación de las funciones redistributivas y de promoción de la economía, en la modificación de la composición de clase de los gobernantes, en la creación de una

nueva institucionalidad, en un nuevo sistema normativo a partir de la Constitución y en el establecimiento de políticas públicas incluyentes en función de intereses colectivos, superando la manipulación en función de los intereses del capital.

Implica también la modificación del sistema simbólico, la forma de ver al país, de interpretar la historia, de asumir las cosmovisiones de los pueblos y nacionalidades, la manera de tomar decisiones, de las formas y contenidos de enseñanza. Todo ello refleja un cambio en el poder, en la correlación de fuerzas en el Estado. Se transita de un Estado aparente a un Estado que busca ser de y para toda la población.

Lo históricamente importante de este proceso estatal es que en un momento en que había caído en el mundo la posibilidad de un cambio socializante de magnitud y parecía que todo quedaría en un capitalismo neoliberal estático, aparecen nuevos liderazgos transformadores, democráticos, sobre todo en Venezuela, Ecuador y Bolivia, sin dejar de ser visibles en otros países como Uruguay, Brasil y Chile. Se trata, según García Linera, de un proceso vanguardista de escala continental, con incidencia en el cambio del Estado. De hecho, en América Latina muy pocos países se mantienen con gobiernos neoliberales.

Estas encrucijadas por el poder político se dan en medio de una dialéctica social y política con enfrentamientos entre el poder económico constituido y las nuevas fuerzas. El poder conservador desplazado se ha renovado, ha enarbolado banderas antes progresistas y cuenta con espacios de acción financiados globalmente y con medios de comunicación siempre poderosos.

En este marco la participación ciudadana en el Estado está siendo parte de los procesos revolucionarios. Sobre ello, García Linera anticipa “hay que irlo viendo paso a paso”, “hay que cabalgar sobre ellos” (2011), hay que analizar su profundidad, su dinámica y sus resultados. Este llamado a una reflexión desde la praxis es un elemento metodológico clave para comprender la participación.

## 2.1. LA DISCUSIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN

En la participación se manifiesta con claridad un posicionamiento previo y la necesidad de sostener dicha posición mediante una construcción teórica y conceptual. Quienes analizan la realidad convencionalmente tienden a desconfiar en lo que viene de la población, del vulgo. Quienes creen en lo popular y lo han vivido, tienden a defender la participación y la aprecian por sobre cualquier capacidad estatal. Para entender y moderar este posicionamiento se pondrá de manifiesto las miradas que sobre la participación social en el Estado existen, expresan posiciones opuestas y contradictorias, en visiones que muestran la toma de posición previa alrededor de la pertinencia o impertinencia de la existencia misma de la participación social y su alcance.

La posición conservadora, de desconfianza sobre las capacidades sociales, cree que la organización debe priorizar y enfocarse en el Estado y su aporte al desarrollo, fortaleciendo sus capacidades públicas y las formas de ejercitar un "buen gobierno" (planificación, ejecución, evaluación). Si se ejerce el papel organizador e incluso coercitivo del Estado, y éste cumple su función de árbitro de las "fuerzas naturales" de la sociedad y el mercado, la participación es irrelevante e incluso puede ser peligrosa para lograr los objetivos estatales de carácter lineal que le atribuyen. Un reflejo de esta situación es la sociedad de control contemporánea, que da al menos una falsa cabida a la participación y está sustituyendo a las sociedades disciplinarias pasadas, sin coacción directa, sino a través de medios interiorizados en la persona, una especie de "deformador universal" (Deleuze 1999).

La mirada opuesta, *participacionista romántica*, asume que todo lo que es propuesto o solicitado desde cualquier grupo social es bueno para la sociedad *per se*, sin análisis de las presiones e los intereses que se buscan satisfacer con sus propuestas. Asume a la participación como principio resolutivo de problemas y potenciador del desarrollo sin un entendimiento del entorno, los actores y sus intereses y los roles del Estado y la sociedad. Es el sobredimensionamiento de la participación *per se*, generalmente visualizada sin reglas de juego o con reglas impuestas discrecionalmente desde la sociedad.

La reflexión sobre participación pone en el tapete formas clásicas de análisis de la institucionalidad, que interpretan la organización de la sociedad como una dinámica exclusivamente institucional en lo interno (así es el planteamiento de Durkheim y Weber), asumida por la concepción occidental del Estado. La participación contrapone una supuesta dinámica burocrática con una visión de relacionamiento, colaboración e incluso confrontación de esta institucionalidad. Propone una sociedad y ciudadanía activa y exigente de participación, que irrumpe y desequilibra la dinámica institucional, con una dinámica de valores e intereses que actúan dentro del poder del Estado.

Más allá, las relaciones de participación formarían parte de la complejidad organizacional que se entiende en términos de paradoja e indeterminación de una realidad auto-referenciada, con vida propia, ajena a la supuesta organización racional estatal (Cooper y Burrell 1988). Se abre la puerta para que la dialéctica social se manifieste de manera directa dentro del Estado y lo nutra, en un ámbito de mayor complejidad institucional.

La reflexión teórica sobre la participación pone en tela de juicio el concepto de sociedad civil y su carácter mandante sobre el Estado. A su vez lleva a la pregunta sobre cómo podría ser operacionalizado este mandato, y sobre si es posible aplicar mecanismos reales y directos de participación. El uso de los conceptos Tejido Social<sup>3</sup> y Capital Social, puede ayudar a aclarar esta pregunta, en la medida en que el ejercicio del mandante no puede ser aplicado exclusivamente por representación, ni hacerlo solamente desde una práctica ciudadana individual. Por el contrario requiere de una capacidad organizativa y de mecanismos estructurados que a su vez implican aprendizajes y construcción de experiencia organizacional y de participación acumulada.

En el análisis de la participación y en la construcción de tejido social está presente la capacidad de las sociedades de ponerse de acuerdo para construir a largo

---

<sup>3</sup> Tejido Social entendido como la capacidad de los grupos diversos de trabajar junto a otros, en redes y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes de largo plazo.

plazo y ser parte de la construcción pública desde el interés común. Esto se conecta con la temática de *ciudadanía*, tratada en la parte conceptual de esta investigación. En este ámbito toma significación el planteamiento que recogen Francis Fukuyama (1996) y otros autores, desde diversas miradas, sobre la construcción de confianza entre las personas y grupos como parte de la cimentación de una sociedad.

Enmarcados en esta primera reflexión sobre la posibilidad y validez de una participación social directa en la gestión del Estado, se pasa a analizar el alcance y ámbitos que puede abarcar la acción social en la gestión pública. Básicamente en la participación en la toma de decisiones, la participación gestión y la participación en el control. La presencia social va a ser diferente en cada uno de estos ámbitos.

Operacionalmente la participación social en el Estado se puede manifestar de diversas manera y tener alcances variados que pueden ir desde un simple aporte de personas y grupos a procesos y actividades dispuestas por la autoridad estatal, hasta una incidencia directa en toma de decisiones. De hecho la metáfora de la "Escalera de la Participación" permite entender con bastante claridad lo planteado.

La escalera expresa ámbitos y acciones de participación que alcanzan trascendencia en la medida en que suben de peldaño, a partir de una participación de personas y grupos con un simple aporte de recursos a decisiones y acciones establecidas por otros o el Estado, subiendo cada grada con trabajo, información, control y toma de decisiones. Los escaños se explican de abajo hacia arriba: participación con recursos, participación con trabajo, participación en la información, participación en el control y participación en la toma de decisiones. Es importante señalar que las visiones convencionales de participación se conforman con los primeros escalones e incluso los enaltecen como formas "naturales" o "ancestrales" de acción comunitaria.

Tal es el caso de la idealización de la "minka"<sup>4</sup>, prestamano o trabajo colectivo, donde la presencia de la acción y recursos aportados crean una apariencia de participación que, generalmente, está muy lejos de la toma de decisiones

---

<sup>4</sup> Forma de participación tradicional andina en la que se apoya con trabajo obras colectivas.

informada desde la sociedad. Es común que se escondan situaciones de manipulación social e ideológica que argumentan democracia en estos niveles de participación básica<sup>5</sup>.

La versión de la escalera de la participación de Arstein (1969) alude a niveles de la participación agrupados en tres rangos: no-participación, participación simbólica y poder ciudadano. Gargicevich y Grassi (2005) ubican caricaturas de participación en los peldaños bajos que registran una situación pasiva e incluso manipulada, se informa a la ciudadanía pero esta no tiene incidencia en las decisiones o su implementación. A partir de ahí se encuentran situaciones donde hay suministro de información, participación por incentivos, sin incidencia en las decisiones, participación por consulta y funcional. En los peldaños más altos, por el contrario hay participación efectiva o interactiva donde la ciudadanía es parte de la formulación, implementación y evaluación del desarrollo e incluso puede llegar al auto-desarrollo, donde los grupos organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas. Es en el último peldaño donde se puede discutir si el auto-desarrollo (ideal de una sociedad autárquica) es el nivel más alto de participación cuando se analiza la relación de la sociedad con el Estado.

Este problema se resuelve en la escalera de participación de Roger Hart (2001) que demarca dos estadios, uno de participación disfrazada o pseudo-participación que incorpora elementos de manipulación y participación decorativa y simbólica<sup>6</sup>, y una participación válida que incluye información, consulta y decisiones propias y compartidas. Si bien el esquema se relaciona con participación infantil, logra poner un punto clave en la cúspide de la escalera.

---

<sup>5</sup> De una versión de mayor dimensión de “minka” trataremos más tarde en este estudio.

<sup>6</sup> A mi modo de ver peyorativizando la palabra “simbólica”, la que recuperaremos al tratar el tema de la lucha por el reconocimiento.

**Figura 1. Escalera de la participación de Hart**

**La Escalera de la Participación  
de la Población**



A diferencia de otras interpretaciones participacionistas, el nivel más alto no está en la decisión autárquica del grupo, sino en la articulación de estas decisiones con los demás, con el interés común. Dicho en palabras nuestras, con el Estado. Se trata de "ser tenido en cuenta en los planes de acción de los demás" (Honneth 1997, 60). La autogestión, entonces, es muy importante, pero no es el peldaño más alto de la participación cuando se habla de la sociedad en su conjunto.

Hay al menos tres niveles de profundidad respecto a la incidencia y calidad de la participación. En el nivel menor habría una "participación básica": cada actor social se reúne entre similares y reivindica sus intereses particulares de grupo. Un nivel más desarrollado residiría en el "tejido social" donde se agrupan organizaciones diversas logra combinar intereses y pueden proponerse incidencias y objetivos de mediano y largo plazo. Un nivel más elevado estaría dado por la "articulación" de la



sociedad (organizada y en tejidos sociales), con el Estado mediante mecanismos activos e institucionalizados de participación<sup>7</sup>.

Luis Serra (2008) hace una síntesis de las formas de clasificar la participación de acuerdo con criterios que permiten entender esta dinámica desde distintas miradas:

- Directa o representativa.
- Individual o colectiva.
- Coyuntural o permanente.
- Convencional o informal.
- De arriba hacia abajo o de abajo a arriba.
- Según el ámbito territorial (de micro a nacional).
- Según contenga información, oportunidades, consulta o decisión frente a instituciones públicas.
- Según si es retórica, obligada o consciente.
- De acuerdo con el ciclo de políticas en que se participa.
- Según las áreas de participación (política, legislativa, de servicios)
- Según si los resultados de la participación son inmediatos o de largo plazo

En este último ámbito vale la pena señalar el interesante trabajo sobre campesinos del norte de Morelos (Guzmán Gómez y León López 2009), donde se muestra la ganancia obtenida en participación y acceso a poder por parte de un grupo de productores de jitomate que, además de mejorar sus condiciones económicas lograron un influjo importante en el gobierno local. Es una mirada lateral de los efectos políticos de la participación más allá de los medianos logros en el objetivo inmediato económico organizacional.

Enfrentar el tratamiento de la participación remite a la misma discusión sobre el desarrollo y los aspectos de la realidad que inciden en él. Por ello es necesario enmarcar la acción social (que es de lo que trata la participación) en su relación con

---

<sup>7</sup> Reflexiones del autor presentadas en talleres y clases universitarias.

los ámbitos clásicos del desarrollo, esto es, la economía, la política, la institucionalidad y la sociedad. Se trata de partir del contexto general para entender mejor la problemática de estudio.

Enfocar así la participación implica incursionar en la teoría organizacional para analizar las diversas formas de interpretar la institucionalidad estatal y su funcionamiento y comprender que la participación está teniendo cada vez más cabida en ella. La participación ha llegado a poner en tela de juicio la capacidad de respuesta del Estado tradicional como organización autosuficiente.

Habrá que analizar si el enfoque "estructural-constructivista" (Bourdieu 1996), esto es el de las "estructuras objetivas, independientes de la conciencia y de la voluntad de los agentes", aporta o reconoce a la participación social como un elemento válido de la gestión estatal. Esas estructuras tendrían capacidad de "orientar o de coaccionar" las prácticas y representaciones provenientes de la participación.

Por fuera de la estructura, la participación social en el Estado adquiere un carácter relacional, comprensible solamente desde una mirada humanista radical. Se trata de reconocer el papel del relacionamiento humano en las organizaciones (Berger y Luckmann 2001), que les obliga a dar un giro sobre el sentido de la institucionalidad y la forma de tratarla. Esto enriquece el análisis de la motivación y el interés de la persona como base de la relación que se establece en el nivel organizacional (Goffman 1981). Finalmente hay que considerar la "dinámica cultural" de la relación entre personas de la sociedad y funcionarios del Estado y tomar en cuenta los procesos de "manifestación, realización, simbolización e interpretación" en las relaciones de participación y en la cultura organizacional donde se desenvuelvan estas relaciones (Hatch 1993).

El análisis de las formas y alcances de la participación conduce a pensar que solo una participación con posibilidad de tomar decisiones, que logre una imbricación sin manipulación entre sociedad y Estado, es un estadio válido para una sociedad participativa. Además debe tomar en cuenta, organizacionalmente, las diferencias en las acciones de participación en la sociedad e incluso en el Estado. En

sus orígenes esta participación no es fruto de una relación armónica sino dialéctica entre estas dos instancias. Finalmente se evidencia que en las sociedades actuales la población no acepta formas de organización del Estado y de la política que no tengan algún tipo de participación social.

En bien del enfoque de participación activa de la sociedad en el Estado, se manifiesta la propuesta de articulación de la sociedad al Estado en los gobiernos del Buen Vivir de América Latina:

“La participación social establece otra relación entre Estado y sociedad, convirtiendo al Estado en instrumento de la sociedad, efectivizando la democracia participativa, desarrollando una construcción colectiva de las decisiones políticas, de la construcción de las leyes y de la gestión pública. La participación social se convierte en la matriz de la nueva forma política y el control social hace abiertamente transparente el ejercicio de la ejecución de las políticas públicas, expandiendo los alcances del acceso a la información y la rendición de cuentas. La participación social es el verdadero gobierno del pueblo, suspende los mecanismos de dominación y cuestiona la especialización weberiana del aparato público, avanzando a una nueva concepción de la gestión pública, que ahora tiene que ser plurinacional, comunitaria e intercultural.” (Prada Alcoreza 2011, 173-174).

En realidad el *buen vivir* plantea un reto más que un logro. Implica la formulación de política pública, normativa, institucionalidad e implementación real de procesos participativos. La participación ciudadana individual y la participación organizada requieren diversas entradas de la sociedad y varias dimensiones de relacionamiento, dando cabida a formas de encuentro con espacios institucionalizados de acuerdo con quienes participan, individuos u organizaciones. Desde lo individual el encuentro se relaciona más con los servicios y el ejercicio de derechos de los ciudadanos y en el lado organizativo con la incidencia social y de grupo en las políticas públicas.

¿La participación implica a la ciudadanía o a las colectividades? La mirada liberal establece el derecho individual a la participación, la concepción organizativa socializante responde a las acciones y protestas sociales en la historia. La sociedad civil se expresa a través de muchas formas de organización que pueden ser

clasificadas de varias maneras para diferenciar comportamientos, alcances de su acción, incidencia, marco cultural e identidades colectivas.

**Figura 2. Estado y ciudadanía**



Elaboración del autor.

La discusión sobre la participación ciudadana y la participación organizada se resuelve en parte abriendo la posibilidad de que se manifieste en ambas dimensiones, ciudadanía y organización, de acuerdo con contextos y situaciones específicas. La institucionalidad debe permitir y dar cabida a las dos formas de participación. Por ejemplo debe haber espacios de expresión, demanda y participación individual institucionalizados, sobre todo en relación a derechos, requerimientos, quejas y sugerencias a los servicios estatales, mientras que los espacios de participación decisorios pueden partir de grupos humanos organizados que han procesado en sus ámbitos propuestas hacia el Estado.

En relación con la ciudadanía, hay un modo liberal de concebirla, enmarcada en el individualismo y en ninguna posibilidad de acceso de la persona a las decisiones del Estado, y una forma más social de ciudadanía que toma conciencia de las condiciones sociales de esta individualidad, incluso en sus dimensiones simbólicas. Tomada así, la ciudadanía reconoce el contexto social de las individualidades, otorgándoles espacios y posibilidades institucionalizadas. Una formulación clara de este concepto la introduce Álvaro García Linera:

“En términos generales, la ciudadanía es la integración de una persona como miembro competente de una comunidad política a través de un conjunto de prácticas jurídicas, económicas y políticas definidas como derechos. Esto supone la existencia de un conjunto de fines y valores comunes capaces de constituir de manera duradera una comunidad política que, por lo general, es fruto de procesos de homogenización económica en torno a economías sólidas de tipo industrial y de mercado y de dilatados procedimientos de integración cultural.” (García Linera 2013, 74).

En este sentido, la acción ciudadana además de individual es de orden público y entra en la dimensión política de la sociedad, acercándose la persona a la participación como parte de un grupo, sector, localidad o un espacio de dimensiones mayores, según su nivel de conciencia. Fernando Tenorio eleva esta calidad ciudadana-social a una acción política deliberativa, que es la condición necesaria para contar con su participación en el ámbito estatal.

“...esa concepción de *ciudadanía* debe ser entendida como una *acción política deliberativa*, en la cual el individuo debe participar de un procedimiento democrático, decidiendo en las diferentes instancias de una sociedad y en los diferentes papeles de su destino social como persona humana, ya sea, como: elector, trabajador o consumidor, o sea, su autodeterminación no se presenta exclusivamente sobre la lógica del mercado o de la tecnoburocracia estatal, pero si más de la democracia social: igualdad política y decisoria (...) el ciudadano debe ser democráticamente activo, es decir, los individuos pueden influir concretamente en las transformaciones de su propia situación, dentro del ámbito en que viven y actúan.” (Tenorio 2004, 9).

La participación profunda pone en tela de duda toda la construcción convencional organizacional-institucional del Estado pues cuestiona su eje organizacional de eficacia y eficiencia, que se supone mejorará la relación con la sociedad pero la separará del quehacer estatal. La presencia social pone al Estado a remojar las barbas organizativas, de autoridad, de sistemas de planificación y de relaciones sociales dentro de la institucionalidad burocrática.

Otra arista acerca de la clasificación de los tipos de participación se halla en la mirada desde el actor social y desde el actor estatal. Para el primero la relación del Estado con la sociedad no es suficiente y en muchas ocasiones es tangencial o utilitaria cuando el interés es conducir el Estado. Para el actor estatal la dinámica participativa resulta incómoda y siempre está dispuesto a darle atención superficial

sin comprometer mucho espacio ni tiempo estatal en la participación o en los resultados de la acción pública.

Otra contradicción latente se localiza entre puntos de vista tecnocráticos y los que interpretan la participación como una dinámica social. La visión de la tecnocracia es esquemática, técnicamente perfeccionista y elusiva de la construcción mediante procesos crecientes, y lleva a buscar y elaborar modelos de participación poco exigentes que la reducen a momentos esporádicos con escasa expectativa de los involucrados sociales. La mirada desde la sociedad ansía resultados inmediatos y tiende a confundir *planificación* con *satisfacción de requerimientos inmediatos* de la población, nacidos de una tradición clientelar.

Una visión más dialéctica, originada en el pensamiento de Jürgen Habermas, es explicada por Fernando Tenorio como “esfuerzos articulados de actores estatales, de la sociedad civil y del capital, dispuestos a llevar adelante proyectos que surjan de negociación de intereses, inclusive divergentes y en conflicto” (Tenório, *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros 2004*, 2). No hay inclinación a la desconfianza desde el Estado ni a la discrecionalidad de cada grupo organizado o de su interés específico. El poder público pasa de monopolio a ser articulador y facilitador, y la sociedad pasa de la demanda a la propuesta, negociación y control social, ambos en calidad de agentes involucrados (Tenório, *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros 2004*). Pasa entonces a ser un “modelo de gestión pública fundado en un proceso democrático, cooperativo y educativo, en la medida en que la población concientizada de su papel político-participativo, pasa a influenciar en todos los niveles decisorios” (Tenório, *Cidadania e desenvolvimento local: casos brasileiros 2004*, 2).

La temática participativa en el Estado llega a nivel de discurso pero se diluye cuando intenta ser empleada en atención a requerimientos de poder, eficiencia o control. No se ha asumido el reto de contar con autoridad, mecanismos de aplicación y de sanción respecto al relacionamiento de la sociedad con el Estado. Quizá el juego de intereses, poder y fuerzas incline la balanza hacia uno de los lados y se consolide a la participación como uso manipulativo sofisticado del Estado hacia la sociedad o

el Estado quede atrapado en un juego de presiones de grupos de interés, cumpliendo un simple e ineficiente papel de árbitro social.

Esto plantea otro problema de fondo: la posible relación divergente entre participación y gobernabilidad en la medida en que la presencia de la sociedad disminuiría o entorpecería la capacidad de acción del Estado. Quizá este dilema (o falso dilema) se resuelva con el hecho de que todavía no se encuentran formas organizativas que permitan alcanzar gobernabilidad con acompañamiento social, una especie de poder de suma-cero. Se trataría de entender a la participación como parte de la complejidad de los sistemas organizativos del Estado.

Como se trata de un relacionamiento entre dos fuerzas, la sociedad y el Estado, una mirada extremadamente crítica llevaría a mostrar el fracaso de esta relación, la imposibilidad de que los dos factores se encuentren o una pérdida de recursos, tiempo y expectativas no logradas que colmen la cantidad de esfuerzos involucrados.

Para una posición anti-crítica la participación de la sociedad será un mero componente del Estado en tanto que el Estado no requiere de su concurso para su operación, para prestar servicios ni para lograr equidades. Minimiza la importancia de la participación social y supone que se logra el desarrollo con la eficiencia institucional pero no con participación de la sociedad. Esto se acerca al modelo de Estado de Bienestar, pasivo, conforme, que no por ello dejaría de beneficiar a la gente. La resolución del vínculo Estado-sociedad caería en el supuesto de la buena voluntad del gobernante y la no existencia de tensión, contradicciones y fuerzas. Se trataría de una sociedad armónica por pasividad.

Para interpretar la participación y la relación de la sociedad con el Estado, se recoge una crítica de fondo a la existencia misma del Estado, la idea de que la liberación humana pasa por un ejercicio de libertad incompatible con la autoridad, o sea con el Estado. En vez de buscar la relación entre Estado y sociedad, hay que desestructurar al Estado para que la sociedad y las personas vivan en libertad. Esta

mirada anarquista y radical privilegia el ejercicio de la libertad, el aprendizaje del uso de esa libertad, el entendimiento de las personas desde la ética de una convivencia por convicción. Por ello es innecesaria la presencia del Estado y su ausencia es la condición necesaria para que se desenvuelva la participación (Bakunin 1972). Desde esta visión el fortalecimiento de la relación sociedad-Estado sería una forma de sostener y retener al Estado, cuando hay que destruirlo. Esta mirada es más una propuesta desde fuera del juego que un análisis de las formas de participación existentes. No por ello deja de ser una mirada deconstructora (y atractiva) de las formas convencionales de tratar la participación. De hecho la discusión sobre la necesidad de la desaparición del Estado enfrentó a Marx con Bakunin y quedó la idea de que algún día, aunque sea lejano, el Estado debía dejar de existir. Idea difundida en su momento entre el anarco sindicalismo, el anarco capitalismo de Murray Rothbard y el anarquismo individualista.

También se podría tratar el tema de la participación no como un deber ser o como un elemento a incorporar, sino como un hecho existente de antemano. Esta visión implica no enfocar el estudio desde su carácter "formal" (correcto, metódico y meticuloso) (Cooper y Burrell 1988), sino ver a la participación desde la diferencia, desde variados actores sociales (organizaciones comunitarias, vendedores ambulantes, grupos de mujeres, jóvenes, artistas, deportistas, defensores de la naturaleza) con dinamia suficiente como para incidir en acciones y políticas públicas, desde diversos intereses, incluso de manera "indeterminada" o "paradójica" que no siempre puede ser tratada desde un modelo racional. Se vería a esta participación como una incidencia en el Estado con vida propia, autónoma, independiente del control humano.

Tras "encontrar" y construir situaciones y momentos de la relación de participación de la sociedad en el Estado y formular las lógicas de esta relación, es pertinente impugnar estas mismas construcciones para descubrir si han propuesto generalidades (Cooper y Burrell 1988) que lleven a conformar más que entender la relación entre la gente y su Estado.



Para lograr un acercamiento a la participación de la sociedad en el Estado es necesario entender en qué perspectiva o modelo de desarrollo cabe esta participación. Por ello hay que tomar en cuenta los enfoques de desarrollo y sus aspectos macro, esto es, la economía, la política, la institucionalidad y la sociedad. Solamente en una visión de desarrollo dirigido hacia la sociedad y no hacia las élites, esto es en el “buen vivir”, se puede pensar en una participación ciudadana real.

La comprensión de la relación entre Estado y sociedad no puede lograrse bajo un concepto de Estado a-histórico. Por el contrario, dependiendo del carácter del Estado y su forma real de constitución y acción, habrá más o menos condiciones para una relación sostenida con la sociedad. Se valoriza el papel de la institucionalidad pública para la consecución del desarrollo y, dentro de ella, se plantea la posibilidad de que esta pueda contar con participación social en su desempeño.

Latinoamérica es, a inicios del siglo XXI, el espacio mundial más apropiado para comprender la relación entre sociedad y Estado. En casi todos los países se puede encontrar una sociedad civil más consolidada y madura en relación a las décadas finales del siglo pasado, con mejores capacidades organizacionales; todo ello en un contexto de estados más consolidados. En la región se encuentran los casos más explícitos de búsqueda de un desarrollo más equilibrado y menos liberal (buen vivir) y hay experiencias significativas de participación. Los países que responden mejor a esta descripción son Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador, sin que otros casos dejen de ser significativos en el mismo sentido como Brasil, Argentina, Nicaragua y Chile. En este contexto y dadas las limitaciones prácticas de una investigación, este estudio se enmarca en el proceso ecuatoriano iniciado en 2006.

Elemento clave para enfrentar este estudio es la delimitación del tema de la participación a la acción social en la “esfera pública”. Esto implica no considerar el ámbito organizacional social en tanto tal o en su dinámica interna, sino en su relación con el quehacer público. Se trata del vínculo de la acción social (más o menos incidente) con la acción pública y con la política pública. Escapa de la interpretación tradicional de una sociedad civil opuesta al Estado (Tenório 2004).

En esta relación la sociedad es diversa y por ello la esfera pública es un espacio de encuentro de la acción social, es un “local de disputa entre los principios divergentes”, una “caja de resonancia” donde se discuten los problemas políticos relevantes y los movimientos sociales “disputan con el Estado y con el mercado”; y todo ello “contribuye a modificar la voluntad política”. Es, según Habermas “una red de comunicación de contenidos y de toma de posición y opiniones”, espacio en el cual se forman “opiniones públicas”<sup>8</sup> (Tenório 2004, 8).

Al acotar la participación a esta relación se deja de lado elementos que son tratados y a veces sobrestimados por los teóricos que trabajan los temas de participación. Se abandona, por ejemplo, el ideal de que la autonomía de las decisiones es la escala más alta de la participación, ya que lo relacional implica el involucramiento del otro. SE deja también de valorar como absoluto que el punto de vista del grupo social que participa sea necesariamente el preponderante en la decisión. Se ubica necesariamente a la participación en un espacio relacional después de definir mejor la dependencia entre sociedad y Estado y de explicar someramente algunas teorías que tratan de enfrentar el tema que se está trabajando.

## **2.2. TEORÍA ORGANIZACIONAL Y PARTICIPACIÓN**

Esta investigación recurre a la Teoría Crítica como principal fundamento conceptual para acercarse a la comprensión del hecho participativo porque ésta reconoce como base de la realidad a la relación dialéctica entre seres humanos, es decir, la base de la relación de participación de la sociedad en el Estado. Este enfoque no es explícito en otras corrientes interpretativas.

### **EL APORTE DE LA TEORÍA CRÍTICA**

El encuentro entre un Estado que existe para mantener un ejercicio de poder y el dominio de una clase social sobre el resto de la sociedad y una sociedad

---

<sup>8</sup> Estas reflexiones son recogidas por Tenorio quien a su vez las discute con Jürgen Habermas, Liszt Vieira y José de Souza.

acostumbrada a someterse-confrontar con esta dominación sólo puede entenderse en medio de una dinámica de contradicciones que deben ser conocidas, comprendidas e interpretadas (Horkheimer 2000) (Habermas 1968).

Este conocimiento no está al alcance de teorías administrativas lineales, positivistas o incluso sistémicas. No es posible, aunque aporte con elementos comprensivos muy valiosos, recoger solamente el análisis postmoderno de esta relación dialéctica. Es interpretativo, analítico y comprensivo, no depende de un método positivo aunque puede usarlo. Se nutre de una teoría siempre crítica y confrontadora, contra la unilateralidad hegemónica de los sistemas teóricos cerrados.

Es fundamental en este análisis, sopesar si la agencia social se ha involucrado con un proceso de transformación, si ve en este proceso la representación de sus intereses, si se considera y objetiviza como un actor del cambio y si percibe que ha logrado el reconocimiento por el que ha luchado históricamente (Honneth 1997). Es en la participación activa, organizada y articulada donde se quiere ver un cambio profundo en la administración del Estado, a partir de formas de involucramiento social nacidas tanto de propuestas clásicas como de aportes ancestrales de sociedades no capitalistas. Se trata de reconocer a la participación como la forma de ejercer verdadera democracia (Tenório 2010).

La Teoría Crítica reconoce que la relación entre comunicación y sociedad, en el ámbito de participación, debe permitir el examen de las relaciones de poder y proponer un “proyecto emancipador” libre de dominación que hoy en día podría estar concretándose en América Latina (Horkheimer y Adorno 1998). Un proyecto donde se remueva el tipo de sociedad mercantil y consumista y se busque un buen vivir para la gente, revalorizando el valor de uso por sobre el valor de cambio (Echeverría 2011). Este interés emancipatorio impone la necesidad de superar la colonización-hegemonía y alcanzar una descolonización (De Sousa Santos 2006). El interés emancipatorio tiene un carácter crítico, es una autorreflexión por la que se reconstruyen los procesos de articulación de las praxis históricas (Habermas 1987).

La preocupación por desentrañar esta relación de participación social como un posible componente fundamental de un proceso revolucionario en un Estado animador de este proceso, sólo puede nacer de un interés emancipatorio (Manheim 1987) (Horkheimer 2000) (Habermas 1987), tanto de los actores sociales que promueven este proceso como de quien lo analiza. En este proceso el conocimiento no es una reproducción conceptual de datos objetivos, sino una construcción de la realidad.

Esto vincula al enfoque epistemológico del estudio dentro de un camino de praxis de conocimiento y convierte al autor en un involucrado, en un interesado. Como la construcción conceptual y los intereses se desenvuelven en un contexto histórico, el resultado del planteamiento es una relación teoría-praxis. Se trata de pensar en términos de praxis política, donde más que interpretar hay que transformar el mundo (Marx 1975) (Horkheimer y Adorno 1998). Se aspira a que junto a una comprensión de la situación histórico-cultural de la sociedad, se convierta al conocimiento en una fuerza transformadora.

“...la característica de la racionalidad crítica estaría en la pretensión de reconocer la unidad dialéctica entre conocimiento e interés, entre teoría y praxis, entre conceptualización sistemática y experiencia nutriendo; la relación dialéctica radica en el hecho de que el conocimiento es en sí mismo interesado y que son las prácticas reales las que hacen posible el desde dónde elaborar tal conocimiento” (Osorio, 2007, pág. 116) .

Este enfoque lleva a considerar el pensamiento de Antonio Gramsci y su acercamiento la relación entre conocimiento y realidad que conduce a asumir el rol de intelectual orgánico, que conjuga la teoría con la praxis. Implica estar involucrado pero a la vez “haberse liberado de la limitación del ciego fanatismo ideológico, haberse colocado en un punto de vista crítico, único fecundo en la investigación científica.” (Gramsci 1967, 85). Para el caso se trata de un "filósofo democrático", convencido de que su personalidad no se encierra en la propia individualidad, sino que alcanza una “activa relación social con las transformaciones del ambiente cultural.” (Gramsci 1967, 92)

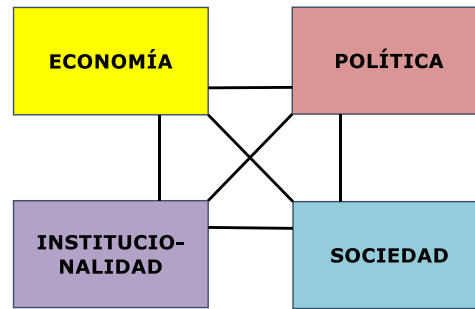
En conjunto se busca conjugar los aspectos de posicionamiento del investigador, experiencia-compromiso con una realidad en la que se desenvuelve y la capacidad de investigación, reflexión y análisis sistemático de la situación real, para lograr una comprensión de los procesos que se desenvuelven y su importancia en la construcción y desenvolvimiento de una sociedad y de sus organizaciones. El acercamiento teórico que permite (y comparte) trabajar este tipo de análisis es justamente el de la Teoría Crítica.

## LAS FUERZAS DEL DESARROLLO

A partir de la teoría organizacional, se hace un planteamiento de conjunto necesario sobre cómo se logra y activa el desarrollo. Sólo en esta macro contextualización se puede preguntar si la participación tiene algún sentido y espacio. La comprensión de la dinámica administrativa requiere reconocer al menos la existencia de cuatro grandes fuerzas dinámicas del desarrollo que impulsan la acción social.

Para muchos pensadores solamente una de estas fuerzas será la que determina o marca la pauta del funcionamiento de la sociedad. Se propone entonces una discusión sobre una relación dialéctica entre la “economía”, la “política”, la “institucionalidad” y/o la “sociedad” como los factores que impulsan la vida de la humanidad. ¿La dinámica del desarrollo será producto de la interacción armónica, contradictoria o dialéctica de estos factores o dependerá privilegiadamente de uno de ellos?

**Figura 3. Componentes del Desarrollo**



Elaboración del autor.

Proponer que la economía y la política son los factores determinantes y motor del desarrollo, provienen de las interpretaciones y miradas clásicas (Marx 1975) (Keynes 2001), de acuerdo con las cuales la propiedad de los medios de producción hace que un grupo dominante sea el que dinamiza la acción política en defensa de sus intereses. En esta mirada, la institucionalidad está subordinada a los intereses político-económicos y opera cumpliendo su función ciega y eficientemente, mientras la sociedad se desenvuelve en una relación dialéctica de lucha por el poder. En lo económico la corriente liberal atribuye el desarrollo a la iniciativa de la propiedad de los medios de producción y a la dinámica "natural" del mercado<sup>9</sup>, mientras que las posiciones socialistas ven en el trabajo humano la fuente del valor y de la riqueza.

En el ámbito político la discusión ha girado en torno a la dinámica y validez de sistemas democráticos o autoritarios. Hay una gama de posibilidades del ejercicio del poder que se resumen en los opuestos *hegemonía* y *equilibrio* de acuerdo con la concentración de este poder. Dentro del paradigma de la democracia se abre, a su vez, una discusión sobre el alcance de la representación de la sociedad en el Estado y se discute sobre democracia representativa y democracia participativa.

Por otro lado se ha relevado la importancia de la institucionalidad como parte de la gestión del desarrollo (North 1998) que desemboca en la discusión sobre la forma de gobierno, y se concreta en las temáticas de gobernabilidad y gobernanza. La importancia de la institucionalidad ha sido señalada desde el pensamiento sociológico clásico (Weber, *Economía y Sociedad* 1964) (Durkheim 1986). Su

---

<sup>9</sup> El exponente de esta posición es Milton Friedman.

relevancia es considerada mayor o menor para la implantación y sostenimiento de un modelo de desarrollo, de acuerdo con miradas más o menos liberales. Cabe anotar que el institucionalismo y su correlato más moderno, el neo institucionalismo, son teorías que además de resaltar la importancia de la construcción y acción institucional en el desarrollo, se acercan a la temática de la participación al analizar los procesos de reproducción para la preservación de las instituciones. La participación social podría ser un factor importante de la construcción y reproducción institucional (Powell y DiMaggio 1991).

La presencia y papel de la sociedad civil (individual y organizada) es también discutida, en relación con su incidencia o no en la implantación de los modelos de desarrollo (Kliksberg 2000). Si la sociedad dinamiza o no la vida pública ha tomado posiciones extremas que van desde el total protagonismo hasta la absoluta subordinación y falta de incidencia. Uno de los enfoques clásicos le da un papel significativo pero intermitente en los momentos de revuelta o ruptura de los sistemas de autoridad establecidos, mediante la explosión social. Una visión más contemporánea, expuesta por Sergio Boisier (1999), plantea una clara incidencia social en el desarrollo y por ende en el Estado, de carácter permanente e institucionalizada.

Algunas corrientes de análisis en las teorías administrativas ven a los componentes como estancos con fuerza propia que inciden sobre los demás, mientras otras tendencias los tratan en una dinámica de interrelación e influencia mutua. Esta visión dialéctica y articulada es, a nuestro modo de ver mucho más comprensiva de la realidad que los determinismos: un juego dinámico entre economía, política, institucionalidad y sociedad. No por ello hay que dejar de reconocer el peso mayor que puede tener un aspecto sobre los demás en un momento histórico o coyuntura determinada.

Se intenta comprender la realidad de la gestión pública, enmarcada en un contexto de estas macro fuerzas entre las cuales se desenvuelve la gestión institucional. Se plantea que la capacidad de desarrollar una gestión con participación social puede ser un motor potente en el avance de las sociedades y que, de ninguna

manera, los factores gerenciales pueden escapar o sobreponerse al juego de los grandes condicionantes del desarrollo, incluida la dinámica social.

En un enfoque administrativo, la institucionalidad es considerada, junto a los factores económicos, políticos y sociales, uno de los activadores del desarrollo, con menor o mayor relevancia. De hecho en el siglo XXI la institucionalidad adquiere una significación mayor que en otras épocas por el crecimiento de sistemas y capacidades tecnológicas que han vuelto más eficiente y por lo tanto incidente la operación institucional.

La institucionalidad pública hace referencia a la capacidad de gestión del Estado y sus partes para conducir el desarrollo e implementar y cumplir su rol de activar las políticas, planes, organización, gestión y servicios con mucha o poca eficacia. Esto va de la mano de la discusión sobre gobernabilidad y gobernanza, esto es, con la posibilidad de ejercer un buen gobierno, tema de alta significación para pensadores del sistema como para rupturistas. Se trata de “la manera más eficaz de administrar el Estado” (Dezerega Cáceres 1997).

La participación social en el espacio administrativo ha sido tratada por la teoría organizacional de manera secundaria aunque no por ello deje de ser significativa en enfoques teóricos abiertos a lo relacional. Para hacer un recuento de la discusión teórica se parte de la clasificación de las teorías de la organización hecha por Mary Joe Hatch (1997), a la que se incluye de manera expresa la Teoría Crítica. Se clasifica en cinco grandes miradas el análisis de la institucionalidad: la teoría clásica (con enfoques opuestos de armonía y conflicto), la teoría moderna o modernismo, la teoría simbólico-interpretativa, la Teoría Crítica y la mirada postmoderna.

La visión organizacional clásica reconoce a la institucionalidad como parte constitutiva y necesaria de los procesos de desarrollo, asumiendo que ésta tiene un funcionamiento casi independiente, propio, y obedece a reglas dadas. Dentro de esta comprensión de la institucionalidad no se pregunta siquiera si tiene cabida alguna una presencia social o participación en la institucionalidad estatal.



Las propuestas clásicas que relievan la importancia de la institucionalidad muestran, en su mirada convencional, un determinismo del aparato público sobre el individuo que asume que el Estado gobierna *per se* y la sociedad es dependiente. El positivismo clásico de Emile Durkheim (1984) asume una institucionalidad dada e inamovible que funcionará por siempre, salvo que haya un cambio por imposición de otra sociedad con una institucionalidad diversa. Por su parte el institucionalismo de Max Weber (1964) declara la existencia de una institucionalidad fuerte y necesaria, con una dinámica racional, jerárquica e imparcial que se impone y tiene capacidad de corregirse a sí misma. La creciente institucionalidad burocrática es la forma que tiene la sociedad desarrollada para organizarse y funcionar.

La institucionalidad para Marx (1975), considerado también un clásico en las escuelas administrativas, es más dinámica y permeable a la dinámica social. En las sociedades clasistas es funcional al sistema de dominación pero, a su vez, dentro de ella se manifiestan las contradicciones y se evidencia una lucha para eliminar la alienación<sup>10</sup>. En esta concepción una nueva institucionalidad no saldrá del interior de las organizaciones, marcadas por la imposición de clase, sino que, al darse un proceso revolucionario se creará una institucionalidad nueva, con un Estado y una dinámica institucional que represente al dominado. La aplicación estatal real en las revoluciones socialistas del siglo XX se basó en una institucionalidad fuerte y burocrática sin elementos participativos formalizados en su interior. Se planteó una institucionalidad que representaba pero que no incluía a la sociedad y su dinámica.

La interpretación modernista asume también la existencia de la institucionalidad *per se*, sin un posicionamiento crítico sobre su dependencia o interrelación con otros factores de la realidad. Por ello se enfoca de manera directa en la operación de las organizaciones y en cómo hacerlas funcionar mejor. Se da por sentado que la institucionalidad actual existe, es necesaria y debe cumplir su papel central en la sociedad. Esta mirada poco crítica acepta las situaciones sociales, económicas y la existencia del Estado existentes como un hecho dado y natural.

---

<sup>10</sup> Alienación es un concepto usado por Marx en sus primeros textos y reivindicado después por la Escuela de Frankfurt y el posmodernismo. En Marx este concepto evolucionó hasta llegar al de *explotación*.

En esta mirada encaja el planteamiento de Taylor (1981) y Fayol (1942), contemporáneos y consistentes con el organicismo (Simon 1962) y el enfoque sistémico que inicia con Bertalanffy (2006). Para Taylor, la organización debe ser construida con su "método científico" (en realidad mecánico) con pasos especializados, estudiados y obedecidos ciegamente mediante una organización jerárquica indiscutida. En esta racionalidad no existe cabida para la participación interna o externa, y las articulaciones entre organizaciones se dan por hecho, a base de jerarquías. La organicidad que se atribuye a la organización sigue sustentándose en una racionalidad ideal y en la autoridad indiscutible. Hay que reconocer, sin embargo, que la idea de organismo que se adapta y aprende podría dejar entrar por una ventana alguna participación.

La mirada institucionalista entiende que el funcionamiento organizacional es la clave de la acción y por ende del desarrollo. Dentro de ella se desarrolla la propuesta de que, por pequeña que sea una sociedad contemporánea, cuenta con una compleja organización institucional (Simon 1962), que debe funcionar en todas sus partes y en sus interrelaciones jerárquicas para cumplir orgánicamente. Así el Estado sería una estructura compleja con interrelaciones jerárquicas que, apelando a la Teoría General de Sistemas (Bertalanffy 2006) o enfoque sistémico, buscaría organizarse de manera orgánica y funcional. Esta organización estatal operaría inmersa en una sociedad, también compleja, con la que se relaciona con más o menos grupos y actores sociales y con mayor o menor intensidad.

En medio de esta aceptación del poder dado, es importante señalar que el modernismo de Parsons (1999) y Gouldner (1973), toman en cuenta una actoría de las personas (todavía rígida) que da paso a la preocupación por lo relacional. La concepción funcionalista "descubre" al ser humano, sus comportamientos y motivaciones e incorpora su acción como parte del quehacer social y organizativo. De hecho se trabaja en la orientación de la acción y se modela alrededor de ella. El problema está en que estos individuos y su acción son encasillados en comportamientos objetivamente predecibles basados en motivaciones elementales.

Hay que reconocer también en el modernismo un gran esfuerzo por organizar la institucionalidad, darle sistematicidad y desarrollar sistemas, información y herramientas para que funcione fluidamente. Pero en esta visión queda por distinguir y separar lo que es pertinente a un buen funcionamiento institucional de aquello que son mecanismos de dominación.

La visión simbólico-interpretativa revoluciona las teorías organizacionales al proponer que la realidad está socialmente construida y el orden social es producido a través de las negociaciones interpersonales y entendimientos implícitos que construyen una historia y una experiencia compartida. Lo que sostiene el orden social es un consenso sobre cómo las cosas son percibidas (Hatch 1993).

Esta mirada relacional cambia el foco de atención de los sistemas a las personas, a las relaciones y a las representaciones de la realidad. La organización es entendida como un sujeto que requiere ser apreciado y comprendido. Se abre una puerta interpretativa amplia para entender y promover la participación social. En esta visión más relacional y humanista de la institucionalidad aparece un grupo de autores que encuentran en el relacionamiento la clave de la acción institucional (North 1998) (Burrell y Morgan 1979).

La visión postmoderna abandona los criterios universales, preconceptos y el progreso cognitivo, y obliga a regresar a la realidad de las organizaciones para encontrar en ella lo que realmente ocurre. Reconoce una dinámica de oposición entre el sujeto y el objeto ante la cual se privilegia al sujeto (Baudrillard 1981). Busca el sentido y la interpretación del papel de la organización en la sociedad redefiniendo la construcción social hacia los puntos de vista y prácticas de los actores. Retoma y potencia el análisis histórico, los elementos relacionales de las organizaciones y la necesidad de romper con la alienación en lo organizacional (Derrida 1997). Esta visión desafía el análisis de la institucionalidad y obliga a valorar la importancia de las relaciones personales e interinstitucionales con el reconocimiento de la multiplicidad, fragmentación, rupturas y contradicción (Lyotard 1987).

En este sentido se asume un manejo de las diferencias y las singularidades en los temas de participación, sin perder una dimensión contextual, combinatoria, de pluralidad (Hopenhayn 2000). Una forma de ver la relación sociedad-Estado que conjugue la singularidad con la pluralidad (diferencia y democracia). Se trata del perspectivismo de herencia nietzschiana donde la especificidad es parte de una combinatoria (de especificidades) que conjugan un devenir común. Es posible entonces encontrar diversidad de participaciones (diversidad cultural) en medio de un sistema cultural, singularidad y pluralidad.

La prospectiva postmodernista del mundo, múltiple y relativista, es también un aviso sobre la importancia de enfrentar, desde un modo relacional, la interacción entre sociedad y Estado. Esta mirada enriquece el análisis y, sobre todo, lo somete a prueba en la búsqueda de soluciones. (Jackson y Carter 1992) (Burrell y Morgan 1979). Con ella se vuelve necesario tomar en cuenta factores como la interpretación, diferencia, ambigüedad e incertidumbre, principios como la emancipación social o la supervivencia del planeta a diferencia de la ganancia privada, el mantenimiento del status quo o la protección del poder, a cambio de la incorporación en el análisis del papel inevitable de la ideología, la subjetividad, la relatividad y el poder (intereses-poder-conflicto).

Por su parte, la mirada crítica de Foucault (1983), permite poner en duda las formas autoritarias de expresión política y burocrática en el Estado y descubrir los sistemas represivos que sustentan la organización institucional. El postmodernismo, del que forma parte, aporta sustancialmente al tratamiento de la participación social en el Estado: cuestiona las fronteras entre la vida pública y privada, busca entender y deconstruir el poder y los intereses de acuerdo con las miradas de los actores, busca la voz de los marginalizados, y señala la necesidad de emancipación de la sociedad respecto de la opresión del Estado. Cabe señalar la correspondencia con la concepción marxista en este último punto.

Es pertinente advertir que, desde el punto de vista postmoderno, las formas autoritarias en el mundo del siglo 21 adquieren un carácter de "control" más que "disciplinario", mediante mecanismos de conducción menos explícitos pero más

profundos y arraigados en cada persona. En medio de las aparentes libertades el control sobre el uso del tiempo y los comportamientos es mayor y se magnifica aún más con los sistemas de información y comunicación que se han desarrollado. Irrumpe un control y auto-control que no tiene un fin temporal (Deleuze 1999).

La crítica postmoderna pone en tela de duda la posibilidad de una relación de participación de la sociedad en el Estado o al menos la relativiza crudamente. La presencia de un poder con fortalezas implícitas podría borrar la posibilidad de una participación real o válida, más aun con la creciente desconfianza social en el Estado.

Con la propuesta de análisis que formula que el poder es una relación entre personas y no una posesión individual (Knights y Roberts 1982), se enfoca mejor el papel de los juegos de poder en la relación entre representantes sociales y funcionarios estatales más que en las estructuras institucionales donde este poder se disputa. Este influjo de las relaciones interpersonales puede ser aún más fuerte en los espacios institucionales de democracia directa que están en construcción y tienen, por ello, menos mecanismos institucionales para procesar el juego de poder.

Analizar las formas actuales de relación entre Estado y sociedad mediante participación, es tratar de entender si realmente se pueden encontrar o crear pesos al poder "omnímodo" estatal. En medio de ese poder "cambiante, dinámico y reticular" (Ceballos 2000) se abren o no formas de lucha, estrategias y tácticas específicas que permiten recuperar espacio a la sociedad respecto del Estado. Es una invitación a tomar en cuenta también, en el análisis de las formas de participación, a la "estructura microfísica del poder", en las prácticas de dominación.

Esta mirada pesimista de la participación, resultante del aporte postmoderno, es rescatada por la Teoría Crítica que, sin dejar de tomar en cuenta la complejidad de la relación entre actores, sus intereses y el juego de poder que desencadenan, descubre y propone formas de relación y articulación dialogales que podrían lograr un enfrentamiento positivo y complementario en sociedad y Estado.

En esta investigación se asume como válida entonces la interpretación que proviene de la Teoría Crítica para entender la relación entre Estado y sociedad, donde se toma en cuenta al Estado como espacio de poder-dominación y contra poder-emancipación y a la sociedad como expresión del interés particular y colectivo. No por ello se deja de recoger elementos analítico-comprensivos de las miradas relacionales de la visión simbólico-interpretativa y las importantes relativizaciones que aporta el postmodernismo, para intentar comprender la compleja realidad de la participación.

La Teoría Crítica adscribe a la organización (institucionalidad) en una sociedad enmarcada en la dominación, reconociendo la importancia de la ideología como visión y amalgama de la dominación (Manheim 1987). A su vez añade un enfoque epistemológico que pone en tela de duda las formas mismas de acercamiento al conocimiento y a la realidad, enmarcadas en una reificación del sujeto (la sociedad) (Horkheimer y Adorno 1998). Se descubre un trasfondo de intereses que ocultan la realidad y situación de los actores sociales (Habermas 1989) (1965), que condicionan a la sociedad en su relación con un Estado. Por su parte, este último viene de una tradición histórica de ejercicio de dominación institucional en representación de un grupo social privilegiado.

Aporta también esta teoría a considerar las relaciones de poder, como una interacción que nace confrontada, pues las sociedades han procesado conflictivamente la “diferencia” y la “alteridad”. En esta circunstancia, la relación entre comunicación y sociedad se vuelve fundamental para descomponer la relación de confrontación y las inequidades en la misma. La participación pasa a ser la forma privilegiada de comunicación. Reconoce que la modernidad si planteó en su momento un proyecto emancipador, pero este por ahora quedó trunco en la sociedad contemporánea. Los autores críticos asumen una posición esperanzadora al considerar que el proyecto emancipador todavía puede llevarse a cabo pero, para ello, es necesario reinterpretar la racionalidad desde una mirada “libre de dominación” (Horkheimer y Adorno 1947, 1969, 1998). Parte sustancial de este proyecto puede ser logrado en la participación de la sociedad en la dinámica estatal.

La confrontación dialéctica entre sujetos (sociedad) que buscan romper las dominaciones y lograr reconocimiento (Honneth 1997) y un Estado, clásico o de bienestar, que puede repeler o dar cabida a una relación es un marco importante para entender la relación sociedad-Estado. La Teoría Crítica permite recuperar, mediante acercamientos metafóricos, a conceptos y conocimientos provenientes de las culturas originarias de las sociedades latinoamericanas, que pueden dar cuenta de una mejor relación entre sociedad y Estado. Un ejemplo de ello es la dualidad complementaria, propia de las culturas andinas.

La Teoría Crítica aporta con el distanciamiento de las formas convencionales de conocer y analizar la organización y la sociedad (el conocimiento para la regulación), y pone al conocimiento en función de un bien emancipador de la sociedad. Luego de poner en evidencia que la ciencia se dedicó a amalgamar una posición social y económica dominante, se marcó la necesidad de mirar desde la urgencia de una emancipación social y, por ende de la emancipación de los modos de conocer. Por ello planteó una posición epistemológica radical, crítica a toda interpretación, que analiza las realidades desde los efectos sociales provocados por las dominaciones presentes en las sociedades.

En palabras de Boaventura de Sousa Santos, el conocimiento llevó a “la separación total de la búsqueda de la verdad de la búsqueda del bien para la sociedad, la separación total entre ciencia y ética... el conocimiento de emancipación fue colonizado por el conocimiento de regulación”. (De Sousa Santos 2009, 104). En concordancia con esta aseveración, hay que regresar a una construcción teórica emancipadora, desde el posicionamiento, obviamente sin agredir la sistematicidad ni la pretensión de objetividad. Hay Que cambiar de un conocimiento de regulación hacia uno de emancipación, en contraposición a la modernidad y al pensamiento modernista que se anclan en un supuesto metodológico regulador.

El modernismo, según la Teoría Crítica, y también en parte el pensamiento postmoderno, como conocimiento de regulación, “...pasó a dominar totalmente, y al dominar totalmente edificó, transformó, absorbió el conocimiento de emancipación, de manera en que el conocimiento pasó a ser ignorancia, la solidaridad pasó a ser

caos solidario entre ciudadanos, el peligro de la solidaridad entre ciudadanos; la emancipación pasó de ignorancia en el colonialismo a ser orden” (De Sousa Santos, *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales* 2009, 103).

Desde esta mirada se desestructura el supuesto de una institucionalidad estatal rígida y cerrada en sí misma y se pasa a proponer la transformación de esa rigidez como forma de superar el Estado convencional de poder. La apertura del Estado posibilita la participación de la sociedad en su administración. Se plantea entonces el uso contrahegemónico de instrumentos del Estado como “la democracia representativa, el derecho, los derechos humanos y el constitucionalismo”. (De Sousa Santos 2010, 58).

La participación de la sociedad en el planteamiento crítico no es una visión simplista como ocurre con muchas de las propuestas participativas. En esta Jürgen Habermas propone un concepto de ciudadanía deliberativa donde se supera tanto la concepción liberal donde “los individuos ceden al poder público... sus derechos, y este a su vez... arbitra los conflictos entre los intereses privados y sociales”, y la concepción republicana en la cual “el poder político es el administrador y responsable de la soberanía del pueblo e instrumento de construcción de la sociedad” (Tenório 2004, 9).

La ciudadanía deliberativa va a actuar ejerciendo soberanía popular por medio de una interacción permanente y va a ejercer una posición frente al Estado en un espacio público que intermedia con la sociedad civil. Un “espacio de debate público, donde se enfrentan los diversos actores de la sociedad... un proyecto de praxis democrática radical, en que la sociedad civil se torna una instancia deliberativa y legitimadora del poder público” (Tenório 2004, 9).

Esta reflexión lleva, entre otros aspectos, a discutir sobre si la iniciativa (y reglas del juego) de la nueva relación permanente entre sociedad y Estado, nace o puede nacer, del propio Estado (poder constituido) o de los movimientos de la sociedad civil (Tenório 2004). La respuesta se busca en el análisis de la situación ecuatoriana y no solamente en la correspondiente elaboración teórica.



La propuesta de la Teoría Crítica involucra a la sociedad como el eje de la acción de desarrollo, pero a su vez observa y valoriza al Estado como un agente de la participación mediante una posible acción directa desde la institucionalidad. Es la posibilidad de que lo organizacional se dinamice mediante la acción social. Todo en un marco de comprensión de la existencia de relaciones económicas divergentes (por la forma de acceso a los medios de producción) que se reflejarán y deberán ser mediadas en la participación social en el Estado.

### **2.3. MODELO DE DESARROLLO Y MODELO DE ESTADO**

Como se ha establecido, existen varios tipos de Estado que se han desarrollado en la modernidad y ellos se han constituido en épocas y regiones distintas reflejando intereses hegemónicos de los grupos dominantes de dichos momentos. De Sousa Santos (2010) identifica varios de estos órdenes constitucionales: “Estado liberal, Estado social de derecho, Estado colonial o de ocupación, Estado soviético, Estado nazi-fascista, Estado burocrático-autoritario, Estado desarrollista, Estado de Apartheid, Estado secular, Estado religioso y, el más reciente (quizá también el más viejo), Estado de mercado.” Así, se plantea en este estudio, la búsqueda de un nuevo modelo de Estado Democrático y Participativo.

Coincidiendo con los “monopolios” que Álvaro García Linera señala tiene todo tipo de Estado (impuestos, seguridad, fuerza legítima y universalidad), De Sousa destaca que a todos ellos tienen elementos en común que les permite organizar a las sociedades: “...una concepción monolítica y centralizadora del poder...; la creación y control de fronteras; la distinción entre nacionales y extranjeros...; la universalidad de las leyes...; una cultura, una etnia, una religión o una región privilegiadas; organización burocrática... y de sus relaciones con... ciudadanos; división entre los tres poderes...; (y una) violencia de un rango superior... que puede usar contra «enemigos internos»...”. (De Sousa Santos 2010, 69). Estos elementos van a estar presentes en el nuevo Estado y van a ser una condición contextual en la cual se desenvuelva la participación social.

Este Estado se encuentra en el momento actual con una doble transformación, por un lado trata de derivar el poder y monopolio señalados hacia nuevos intereses, ya no de un actor social dominante, sino de la ciudadanía y la colectividad. La segunda transformación es justamente la incorporación de esta sociedad a la propia dinámica del Estado. Se trata de una interacción entre el Estado y la sociedad la que, como agente del desarrollo, pasa a intervenir de alguna manera en la organización y operación institucional. Esta interacción va a ser compleja y en muchos momentos confrontativa. Ni el Estado de origen convencional se va a adaptar fácilmente a la sociedad, ni los grupos sociales se van a acomodar a una interacción colaborativa con el poder establecido. Se hace válida y necesaria entonces la reflexión de Tenorio respecto a que "La historia es movimiento, pero un movimiento en contradicción, precisamente porque tiene su origen en contradicciones de la realidad". (Tenório 2011, 3).

No va a ser fácil que se active un Estado que pueda atender, reconocer y responder a la relación con los grupos sociales- Al respecto José Arocena, interpela al Estado de bienestar por su insuficiencia para responder a una interacción con la sociedad:

"El Estado benefactor ha creado una gran rigidez social estructurada en torno a dos polos: el mercado y el Estado. Salir de esa rigidez supone generar una sociedad civil más "espesa" y construir espacios de solidaridad e intercambio que puedan ser encastrados en la sociedad. Es necesario un "derecho social" parcialmente independiente del derecho estatal. Es fundamental terminar con la confusión entre lo público y lo estatal..." (Arocena 2005, 1).

Salta a la vista la necesidad de preguntar qué tipo de Estado puede responder a las exigencias de la participación. Si es un Estado republicano o neorepublicano, si acoge una democracia representativa o participativa. Un acercamiento necesario para buscar respuestas es el apelar a la realidad misma, en un contexto histórico determinado. Se trata de un Estado en construcción proveniente de una traición liberal-dependiente, pero en proceso explícito de transformación hacia un Estado de derechos. Por ello se lo ubica en un tiempo y espacio específico. Latinoamérica actual, en primer lugar, ya que en este continente es donde están ocurriendo los

cambios en el carácter del Estado con diversas variantes, con un enfoque en aquellos países que de manera explícita están reformando su institucionalidad pública. Son relevantes los cambios constitucionales de varios países como Brasil, Colombia, Venezuela y Uruguay, con propuestas más cercanas de relación permanente entre sociedad y Estado son en Bolivia y Ecuador.

Es un marco histórico de construcción y organización del Estado, en un marco de una visión de sociedad equitativa y de la propuesta y aplicación de políticas públicas inclusivas. La iniciativa de los países latinoamericanos, de acercarse y enfrentar a sus sociedades “obligan a una nueva organización del Estado en sí mismo; es decir, en lo referente al conjunto de instituciones políticas y administrativo-burocráticas de gestión pública y de planificación.” (De Sousa Santos 2010, 94). Es una transformación dinámica, no restringida a aspectos estructurales y organizacionales, sino más bien la búsqueda de formas organizacionales para poder lograr los resultados y sostener el poder conquistado, por ejemplo en la recuperación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales.

En este sentido Boaventura de Sousa mantiene que “las políticas públicas exigen una planificación cíclica que concatene tiempos de ejecución de acciones y logro de resultados con el objetivo final del Vivir Bien.” (De Sousa Santos 2010, 96). Se apela al resultado mismo y se organiza al Estado en función de éste. No es un modelo tecnocrático, sino la aplicación estratégica de formas organizacionales que permitan obtener los resultados de transformación. Es en éste marco que las formas de participación social se implementan, como parte de la nueva estrategia organizacional.

Junto al carácter del Estado está la forma de administración del mismo. Las condiciones organizativas y la visión organizacional subyacente hacen parte de una forma de conducción de la institucionalidad. Esta conducción tiene también su carácter, su efectividad y la posibilidad de acoger formas de participación en su operación o de incluso incorporar de manera permanente los mecanismos participativos en el quehacer estatal.

Si bien este estudio no profundiza en la discusión de los enfoques teleológicos del desarrollo, en este campo, se adscribe a una concepción de desarrollo entendido como alcanzar sociedades en las que las personas y grupos, en un espacio de solidaridad y libertad, satisfacen las necesidades humanas (no solamente materiales o básicas) de toda la población en condiciones de equidad, inclusión, prosperidad y ejercicio pleno de derechos, enfrentando toda forma de dominación. Una buena sistematización de esta concepción se encuentra en el concepto de Desarrollo Humano desarrollado en los años 70. (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn 1986)<sup>11</sup>. Una visión similar desarrolla Amartya Sen (1998), al plantear un concepto de desarrollo que incorpora las capacidades y libertades humanas al crecimiento económico, con la forma democrática como elemento diferenciador.

Desde América Latina se ha acuñado un concepto que engloba esta visión del desarrollo más allá del desarrollo, con implicaciones críticas incluso al “desarrollo humano sostenible” (J. De Souza Silva 1994), que se ha llamado el paradigma del Buen Vivir. En este enfoque se pone un condicionamiento y límite al crecimiento económico en función del ser humano, en vez de un objetivo per se, y la incorporación de los componentes de equidad, no discriminación, disfrute de las diferencias culturales y realización simbólica que no es una "alternativa de sino una alternativa al desarrollo", lo que implica "desordenar" el mundo del desarrollo para "reorientarlo para la vida.". Se plantea entonces que "...desarrollo humano y carácter sostenible son los componentes esenciales de la misma ética de universalismo de las reivindicaciones vitales" (J. De Souza Silva 1994, 15).

El Buen Vivir es un modelo de desarrollo emancipatorio, multidimensional que no busca el crecimiento económico per se, sino un modo de vida justo y sustentable, vinculado a la naturaleza, usándola en armonía para desarrollar todo el potencial humano en un marco de libertad y responsabilidad. “implica que las personas vivan juntas y como iguales... fortaleciendo las relaciones de reciprocidad, interacciones y lazos cooperativos, de solidaridad y fraternidad (inclusión, cohesión, integración, participación)” (Jara 2014). Todo esto en condiciones de

---

<sup>11</sup> Estos autores plantean satisfactores del desarrollo humano: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, ocio, creación, participación, identidad, libertad.

interculturalidad en diálogo en igualdad de condiciones con todos los pueblos y nacionalidades. Implica la revalorización del valor de uso por sobre el valor de cambio, recogiendo los planteamientos de Álvaro García (2011) y Bolívar Echeverría (2011).

En este Buen Vivir hay una combinación de teorías del desarrollo, que buscan el crecimiento económico con la búsqueda de igualdad social, en una unidad inseparable. No es un planteamiento imposible e inalcanzable, ni es una ruptura total con el capitalismo, pero si tiene una alta implicación redistributiva. En realidad se trata de un cambio de actor en la conducción del Estado y de un objetivo dirigido a las personas y sus derechos, de todo tipo, en igualdad de condiciones. Es una aceptación de las diversidades colectivas e individuales en un marco de interés común.

“...los nuevos objetivos combinan... lo utópico con lo que es eficaz... se están creando nuevos derechos fundamentales: el derecho al agua, el derecho a la tierra, el derecho a la energía, el derecho a la biodiversidad y el derecho a los recursos naturales... Una insistencia en la educación popular... cada vez más la gente quiere razones propias para Movilizarse.” (De Sousa Santos 2009, 14) .

La naturaleza de la transición es ambiciosa en derechos, en inclusión de intereses y en articulación de culturas: “cuando la Constitución de Ecuador habla de los derechos de la *Pachamama* configura un mestizaje conceptual entre el mundo moderno de los derechos y el mundo andino de la *Pachamama*,... Asimismo, cuando las Constituciones de Ecuador y de Bolivia establecen el buen vivir (*Sumak Kawsay* o *Suma Qamaña*) como principio orientador de la organización económica, política y social, recurren a un dispositivo conceptual y normativo híbrido que junta en el texto jurídico matricial de la modernidad occidental —la Carta Política— recursos lingüísticos y conceptuales no coloniales y no occidentales.” (De Sousa Santos 2010, 65).

En el ámbito de la democracia, esta búsqueda y propuesta de un modelo de desarrollo nace de la confrontación reciente a las debilidades de la democracia

liberal. Son señaladas con claridad por Boaventura De Sousa al indicar que este régimen “no garantiza las condiciones de igualdad de política, reduce la participación en el voto, es vulnerable a la participación y no reconoce otras identidades que las individuales”, llegando en definitiva a ser una “democracia de baja intensidad” (De Sousa Santos 2009, 23).

Es una “radicalización de la democracia” que, en un marco de legitimidad electoral, incorpora nuevos componentes sociales y organizacionales como “democracia participativa, comunitaria e intercultural”, democratización del acceso a medios de producción, “redistribución de las rentas de explotación de los recursos naturales”, organización e incremento de un sistema impositivo, reordenamiento y eficiencia de la institucionalidad del Estado, control a grupos dominantes como el sector bancario y de medios de comunicación, un cambio normativo integral y “la promoción de alternativas al desarrollo, como son el buen vivir (el Sumak Kawsay o el Suma Qamaña), o de la negación de la separación entre sociedad y naturaleza, concebida como la... Pachamama” (De Sousa Santos 2010, 56).

El Buen Vivir está en construcción y pretende llegar a ser un modelo de sociedad y Estado diferente. La preocupación por el desenvolvimiento de este modelo y su futuro y su carácter inconcluso, es recogida por de Sousa:

“la transición que vivimos... deberá moverse en el experimentalismo propio que demandan circunstancias de incertidumbre y de ausencia de recetas de futuro, pero cuyo carácter debería ser la multiplicación de formas de deliberación democrática como garantía para remontar el riesgo de su fractura y reversión” (De Sousa Santos 2009, 9).

Este cambio alcanza un carácter de refundación del Estado, de construcción de un nuevo Estado con toda la magnitud y complejidad que esto implica, tanto en construcción alternativa de organización, como en la confrontación con grupos e intereses dominantes dentro y fuera de los países que se encuentra implementando estos cambios. “En el contexto actual del continente, la refundación del Estado está más avanzada en Bolivia y Ecuador, pero los temas y problemas que suscita son importantes para toda la región y también para el mundo. En este sentido, se puede

hablar del continente latinoamericano como un campo avanzado de luchas anticapitalistas y anticolonialistas” (De Sousa Santos 2010, 71).

Se trata de un intento de refundar el Estado, lo que presupone un “constitucionalismo de nuevo tipo”. Los casos de Bolivia y de Ecuador, y de alguna manera Venezuela y Brasil, ilustran, de diferente modo, esta apuesta por la transformación a partir de una reforma constitucional revalorizada. Ahora bien, se pone en duda el logro de esta transformación, hasta que los procesos de estos países logren consolidarse. Se van a encontrar “inmensas dificultades en construir un constitucionalismo transformador”. (De Sousa Santos 2010, 72).

En el caso ecuatoriano se trata de una transición desde un muy reciente Estado convencional liberal, dirigido por élites dominantes que siguen un proyecto dependiente y periférico en el orden capitalista mundial, con muy poca capacidad operativa; hacia un Estado con capacidades propias de organización y acción, que busca representar a sectores amplios de la población, con un proyecto nacional y una estructuración eficiente. Uno de los aspectos peculiares de su organización es precisamente la presencia de la sociedad en el funcionamiento estatal. Elemento que administrativamente agrega un nivel de complejidad organizacional pero a su vez incrementa la gobernabilidad.

Este Estado nuevo tiene un carácter experimental, todavía sin modelo y sin procesos equivalentes en la historia. Nace de ideas-fuerza muy significativas, como la experiencia para no repetir los socialismos de Estado, disponibilidad de conocimiento técnico y de una muy fuerte aceptación social, además de una alta capacidad de decisión y ruptura del poder convencional. No hay “condiciones, hoy en día, para preparar un proyecto completo, un proyecto claro para gobernar el Estado intercultural y postcolonial. Tiene que ser experimental...” (De Sousa Santos 2009, 25, 26).

Se advierte un reto importante en la implementación del nuevo modelo de desarrollo y del nuevo Estado, referida a la convivencia intercultural. Hay una dinámica compleja, poco asumida y menos desarrollada por las formas de gobierno

convencionales. De Sousa encuentra a las teorías poco capaces de dar cuenta del fenómeno social y organizacional tanto por su rigidez conceptual, como por la situación de interculturalidad propia de varios países latinoamericanos, en especial Bolivia y Ecuador.

“...nunca antes tuvimos una distancia tan grande entre teoría política y práctica política, y que las razones de esta distancia se deben a cuatro grandes factores... Primero, la teoría política fue desarrollada en el Norte global... La segunda razón... las teorías de la transformación social..., quedaron muy distantes de las prácticas transformadoras en general... La tercera es que toda la teoría política es monocultural, tiene como marco histórico la cultura eurocéntrica que se adapta mal a contextos donde esta cultura tiene que convivir...” (De Sousa Santos 2009, 143).

Coincide plenamente con ello Álvaro García Linera<sup>12</sup>, quien reafirma lo experimental de los nuevos procesos de construcción del Estado. Lo llama proceso en construcción y en movimiento dialéctico, con la presencia de fuerzas claramente confrontadas y nuevas contradicciones. Esta dinámica se debe a la aparición de una fuerza social rupturista que conmueve al orden establecido y los grupos convencionales de poder. Se mantiene entonces el Estado liberal, proveniente de la institucionalidad establecida pero a su vez, mediante el propio proceso electoral convencional, el Estado es demandado para que provoque su propia transformación.

“Esta relación-Estado siempre es un proceso histórico político en construcción, en movimiento, en flujo. Sin embargo, hay momentos en su historia cuando este devenir se mueve en un marco de procedimientos, jerarquías y hábitos relativamente previsibles y acotados; estos son los momentos de la “estabilidad” de la relación-Estado. Pero cuando las jerarquías, los procedimientos y los hábitos de la relación-Estado pierden su anclaje estructural primordial, estamos frente a los momentos de “transición” de una estructura de relaciones políticas de dominación y legitimación a otra, es decir, a otra forma de relación-Estado.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 81, 82) .

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que el aporte de Álvaro García Linera no proviene solamente de una rigurosa elaboración académica, sino que además refleja la experiencia de la aplicación y conducción del proceso de transformación del Estado boliviano. En este sentido se trata de una construcción teórica desde la praxis, elemento epistemológico sustancial al menos para la teoría marxista y la teoría crítica.



Esta deconstrucción-construcción del nuevo Estado no es amorfa pese a su carácter experimental. García Linera encuentra y analiza algunas dinámicas que explican este proceso. El cambio de la correlación de fuerzas sociales, una nueva institucionalidad y una nueva idea colectiva sobre el Estado, provocando cambios profundos en el carácter simbólico del Estado. Esto da la pauta de que es posible desestructurar al Estado convencional y construir uno nuevo a partir de la incidencia de las fuerzas sociales transformadoras.

“Quisiera recoger este debate, entendiendo al Estado, por una parte, como una correlación política de fuerzas entre bloques y clases sociales con capacidad de influir, en mayor o menor medida, en la implementación de decisiones gubernamentales o, si se prefiere, como construcción de una coalición política dominante; por otra, como una maquinaria donde se materializan esas decisiones en normas, reglas, burocracias, presupuestos, jerarquías, hábitos burocráticos, papeles, trámites, es decir, como institucionalidad.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 82)

Se asume en toda su dimensión la construcción del nuevo Estado revisando todas sus dimensiones: su razón de ser, su carácter, sus funciones, su institucionalidad y su cultura organizacional. La construcción de este Estado influenciado por nuevas fuerzas y a la vez institucionalizado con nuevas reglas, se complementa con una “idea colectiva” de un Estado relacionado a la sociedad, como una dualidad complementaria, una “chakana” que conjuga simbólicamente a la sociedad con el nuevo Estado.

“Estos dos primeros componentes hacen referencia al Estado como relación material de *dominación y conducción política*. Y, en tercer lugar, el Estado como idea colectiva, como sentido común de época que garantiza el consentimiento moral entre gobernantes y gobernados. Con este tercer componente, nos referimos al Estado como *relación de legitimación política* o, en palabras del profesor P. Bourdieu, como *monopolio del poder simbólico*.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 82) .

Se conjuga entonces la capacidad instrumental del Estado para organizar la sociedad con el poder que tiene de contar con funciones y monopolios en la sociedad. Es un poder antes utilizado para favorecer poderes particulares que se dirige ahora hacia el interés colectivo. Plantea entonces la posibilidad de contar con la fuerza del

Estado, con los monopolios del Estado, para provocar el cambio hacia el Buen Vivir. Es una conjunción del poder estatal, con la institucionalidad en su mayor capacidad, que se encuentra con una sociedad que construye la creencia colectiva en su valor transformador.

Los monopolios serían como los “átomos” de la “materia” estatal, en tanto que las “partículas elementales” de la que se componen esos tres “átomos” serían la correlación de fuerzas, la institucionalidad y la legitimidad. De ahí que, de cierta manera, la relación-Estado sea una relación paradójica. Por una parte, políticamente no hay nada más material (física y administrativamente) que un Estado (monopolio de la coerción, de la administración de los impuestos como núcleo íntimo y fundante), pero, a la vez, no hay nada que dependa más en su funcionamiento, que de la creencia colectiva de la necesidad (momento consciente) o inevitabilidad (momento prerreflexivo) de su funcionamiento.” (García Linera 2013, 84)

García Linera pone de manifiesto una realidad muy importante: en los países latinoamericanos se lleva adelante el cambio revolucionario desde el Estado. La fuerza impulsora y de construcción se encuentra en el Estado, que ha cambiado su orientación histórica. Por lo tanto la dinámica de construcción del nuevo modelo de desarrollo se concentra en el Estado. Es ahí donde se requiere entonces la presencia social permanente mediante los espacios de participación. Es la “*Construcción, reconversión o restitución conflictiva de un bloque de poder económico-político-simbólico* a partir del Estado, en la búsqueda de ensamblar el ideario de la sociedad movilizada...” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 87).

El Estado con las capacidades señaladas, adquiere un carácter teleológico que se vuelve trascendente. Ha sido definido de manera dinámica, en función del modelo de desarrollo, esto es un Estado en cambio y experimental dirigido a lograr una sociedad igualitaria, incluyente, identitaria.

## **2.4. LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO**

Una característica propia del Buen Vivir es la democracia directa y participativa como elemento constitutivo del Estado, como una dualidad complementaria. La participación incorpora e institucionaliza la voz de amplios

sectores y de sus intereses, contrarrestando y eliminando la posibilidad de que sea solamente una clase dominante la que incida en las decisiones del Estado o que grupos de interés lo hagan mediante presiones particulares.

Es una democracia que revaloriza el poder de las decisiones mediante procesos electorales y directos. Permite que, mediante el sufragio, no solamente se designen representantes, sino que se tomen de manera directa decisiones de política, por ejemplo mediante consultas de resultado obligatorio. Junto a esta revalorización crea mecanismos de presencia, consulta y decisión directa en asuntos del Estado, mediante la agencia social en determinados momentos significativos de la acción estatal, como la planificación, la definición de agendas, el debate público y el control de la acción del Estado.

Esta democracia no es una concesión hecha por el Estado a grupos sociales y ciudadanos, sino que se institucionaliza una responsabilidad política de la sociedad, la que asume una relación imbricada y permanente con el Estado. Esta responsabilidad se ejerce mediante espacios de debate y decisión de visiones, políticas y acciones. Implica, al respecto la construcción de capacidades de la población para asumir esta responsabilidad.

“la democracia es la producción y reproducción ampliada tanto del sujeto que forma parte del común, del sentido de lo común, como del sujeto que ha de dirigir esta comunidad así constituida. Hay democracia en tanto hay debate público en torno a qué es lo que une a las personas, a cómo se las puede unir más y a cómo tiene que ser gestionada esta creación de unidad. La democracia es una forma de politización de la sociedad mediante la cual personas, grupos, y colectividades deliberantes asumen su unidad ampliada, interna y externa, con los otros componentes de la sociedad, no como un dato ni como una institución sino como una responsabilidad ética, como una acción que los involucra en sus medios y fines.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 32).

El ejercicio de la democracia participativa requiere de canales institucionalizados en los que se pueda expresar y procesar la agencia social. Esto representa por un lado una oportunidad y permanencia de la participación en el Estado, pero a la vez la institucionalización conlleva el riesgo de una estabilización burocrática y una participación meramente formal, con una representación pasiva y

poco comprometida con el interés colectivo. De ahí que sea necesaria la politización de la sociedad, de la construcción de imaginarios igualitarios y responsables en todos los miembros de la colectividad. La presencia participativa de la sociedad implica pensar en los ámbitos relacionales y simbólicos, abandonando una mirada instrumental del quehacer organizacional estatal. A partir de esta reflexión se abre la necesidad de trabajar el papel societal en la acción del Estado, esto es la corresponsabilidad social en el desarrollo.

“No hay democracia por seguir unos procedimientos establecidos sino, precisamente, porque cualesquiera que sean esos procedimientos, incluso frutos de una intervención democrática anterior, hay personas y colectividades que ahora buscan participar en la dirección de esos procedimientos, buscan responsabilizarse de la producción de dirección de la sociedad, modificando las normas y procedimientos de la práctica política legítima.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 32).

Esta visión política de la participación y la corresponsabilidad que representa tanto para el Estado como para la sociedad agremiada y ciudadana, implica un proceso de involucramiento, toma de conciencia y preparación social que requiere de un esfuerzo de cambio y fortalecimiento social, equivalente a la reforma estatal. Es una responsabilidad ciudadana para asumir el interés común y superar sus propios intereses cuando estos se contraponen al beneficio universal. “La democracia como formación de igualdad requiere que el ciudadano, cualquiera sea su condición, oficio o trayectoria, sea reconocido y tomado en cuenta como ser competente y actuante en el campo político...” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 34).

Se trata de una democracia que permite a los diversos sectores sociales apropiarse del Estado y de sus monopolios, desmonopolizando la dominación, mediante el reconocimiento constitucional de los momentos y formas en que la sociedad irrumpe en la acción del Estado y le ayuda a lograr definiciones y tomar decisiones emancipadoras. Es un proceso que en ningún caso estará libre de juegos de intereses particulares, donde el pasado convencional tiene todavía sus formas y contenidos activos, pero estos pueden ser moderados y mediatizados mediante un re-equilibrio de las fuerza en juego y de un manejo dialógico de la relación.

“Más que consenso, la democracia es la presencia de un diferendo, de un litigio manifiesto por la enunciación, la visibilización o denuncia de una carencia, de una desigualdad, de una injusticia económica o política. No se trata simplemente del reconocimiento del disenso, sino de la eficacia y poder público del disenso en cuanto capacidad de transformar las estructuras de orden de la gestión de lo público... Hay democracia porque las personas se constituyen como comunidad política en torno a la controversia, lo que supone no sólo la tolerancia a la diferencia sino la constitución del hecho político, de las fuerzas y poderes efectivos de la acción política legítima en torno a la admisión y canalización de ese desacuerdo.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 35).

La participación democrática es un fenómeno diferente al de la movilización social. La movilización es socialmente más amplia y ha sido históricamente confrontadora del Estado liberal, que es considerado el medio de dominación y colonización. Asume desde los agentes sociales que el Estado representa al enemigo de clase. Generalmente reduce sus planteamientos a consignas y demandas articuladoras pero desarrolla poco propuestas de política pública. La movilización social tiene una dinámica autónoma respecto del Estado al que confronta. Las capacidades que desarrolla en los actores sociales son las de respuesta, confrontación y acumulación de fuerza en base al señalamiento del carácter oligárquico del Estado y de la necesidad de oponerse a él. Es necesario diferenciar conceptualmente movilización y participación en el Estado. Son hechos sociales diferentes, con características y roles que no deben ser confundidos en el análisis.

El objetivo de la participación social en el Estado es recoger los intereses, planteamiento de política pública y aportes para incorporar el punto de vista y los intereses colectivos a la política pública estatal mediante mecanismos institucionalizados. El ideal es acercar los intereses populares al Estado mediante la participación democrática, lo que implica la responsabilidad de los grupos sociales y ciudadanos hacia los demás y hacia el bien común. De ahí que los mecanismos institucionales se sustentan en la conciencia de quienes participan, en el entendido de que en el nuevo Estado hay aceptación y reconocimiento de la actoría social por parte de los agentes estatales.

“Democracia es, entonces, ampliación de lo político, creciente ruptura de los monopolios de la política, continua renovación de las instituciones políticas para dar paso a responsabilidades ampliadas de un número mayor de miembros de la sociedad. Democracia es movimiento, flujo, revocatoria, ampliación de la capacidad de decidir. Una sociedad es tanto más democrática cuantas más personas no sólo participan en la política sino también en la decisión de las maneras de participar, en las prerrogativas de la participación y en la ejecución de las decisiones que involucran a todos. Por ello, la democracia es una creciente responsabilidad de los ciudadanos por el destino de las demás, es una comunitarización de la política que rompe la serialización y el disciplinamiento de cualquier norma rígida de la acción política.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 32, 33).

Un elemento significativo para los grupos sociales y la población que hace parte de los procesos participativos es el reconocimiento de su actoría, de su participación y de sus aportes al Estado. Los agentes estatales pueden tender a mostrar los procesos formales como logros participativos, pero muchas veces desconocen o desvaloran los aportes de los mismos y a quienes los realizaron. Por ello la preparación del nuevo Estado para responder a las exigencias de la participación pasa a ser un elemento sustancial.

La participación en el Estado, canalizada institucionalmente, es y debe ser más exigente hacia los actores sociales y estatales, para que comprendan la amplitud de estos procesos y logren captar e incorporar el interés colectivo en las decisiones estatales. Implica una especial preparación social y estatal para construir participativamente.

## **2.5. LA SOCIEDAD COMO ACTOR ANTE EL ESTADO**

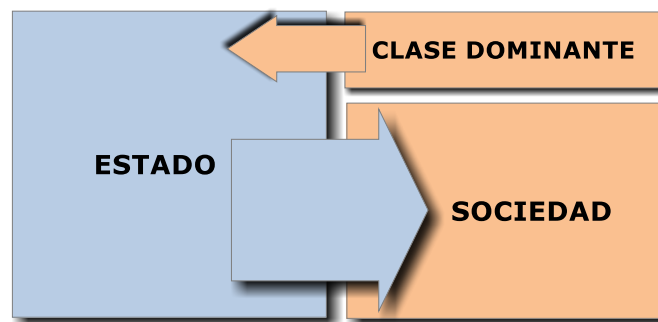
Para comprender la relación sociedad-Estado, se debe tomar en cuenta la distinción entre las formas de implementación y formulación de una política de arriba hacia abajo (top - down) o de abajo hacia arriba (bottom - up) (Saravia 2009), la segunda de las cuales hace referencia directa a la participación de la sociedad en el Estado, mediante relaciones de poder y negociación. Esta diferencia ha sido

planteada por muchos autores que tratan las políticas públicas (Pressman y Wildavsky 1984).

En el enfoque desde el cual se trabaja este estudio no es aceptable legitimar una política convencional de arriba hacia abajo, pero esta está presente siempre en el carácter propio, en el alto poder y en la capacidad del Estado. En realidad se vive una dialéctica permanente entre estos dos movimientos, ya que el ideal de abajo hacia arriba, además de complejo y esforzado, no puede evadir la realidad de que la toma de decisiones, en última instancia es realizada en el Estado, al menos en su formalización última.

En una mirada gráfica de modelos de relación entre Estado y sociedad, desde la clásica dominación del primero sobre la segunda, pasando por la propuesta del Estado de Bienestar y llegando al ideal participacionista, se encuentran posibilidades diversas de relacionamiento-poder que se sintetizan en las figuras que se presentan a continuación:

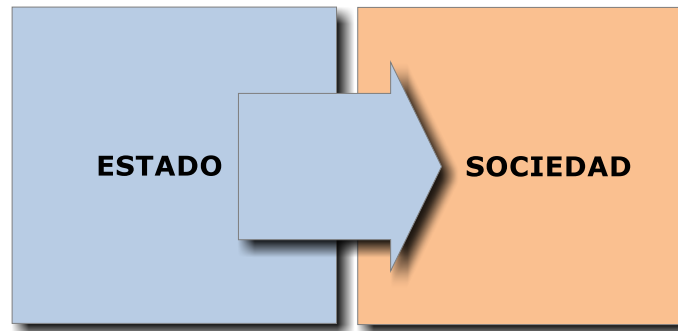
**Figura 4. Relación tradicional: Estado-Sociedad**



Elaboración del autor.

Este modelo representa al Estado originario, representante y sostenedor de la dominación de una clase sobre el resto de la sociedad. Solamente la élite de la sociedad accede al control del Estado y desde éste organiza y coacciona a la sociedad en función de sus intereses. Es una ilustración que permitirá ver como se desplaza la relación.

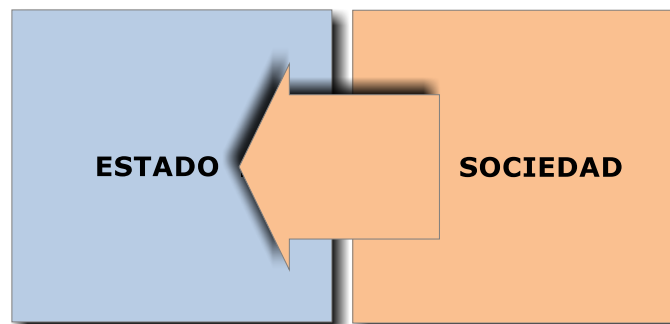
**Figura 5. Estado de Bienestar y Sociedad**



Elaboración del autor.

Este modelo muestra la relación que se establece en el Estado de Bienestar, donde se asume que el Estado ha dejado de responder a los intereses particulares de una clase y representa al conjunto de la sociedad. Es un poder organizador que actúa en favor de todos y, mediante impuestos, logra una prestación de servicios y cierta redistribución de riqueza hacia los más necesitados.

**Figura 6. Estado y Sociedad en el ideal participativo**



Elaboración del autor.

Este modelo representa un Estado basado en el ideal de participación, donde la sociedad le dice de manera directa e inmediata qué hacer la Estado. Los mecanismos de participación son amplios, son permanentes y permiten que la sociedad tome las decisiones en cada fase del quehacer estatal. Es más un ideal que un modelo organizacional desarrollado.

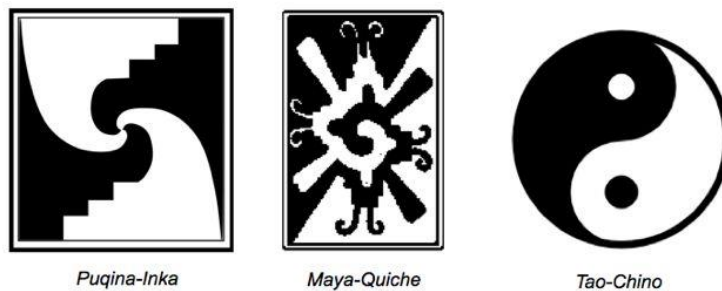
La tesis propuesta en esta investigación, se encuentra en construcción en la realidad latinoamericana actual y por tanto es un interrogante. Busca un



relacionamiento equitativo y claro de la sociedad con el Estado que permita procesar los puntos de vista sociales y configurar un espacio de entendimiento entre Estado y Sociedad. Supone entender y reconocer la capacidad autónoma y fuerza del Estado y la capacidad social de incidir organizadamente en la institucionalidad pública.

Para pensar en un gráfico que sea correspondiente a lo que se quiere mostrar se recurre a una reflexión proveniente de la simbología andina. Como se puede apreciar en la imagen siguiente, una idea de acercamiento a una unidad en la diversidad podría estar en el símbolo ahora globalizado del yin-yang (derecha), pero tenemos una suficiencia de imágenes americanas que representan la dualidad complementaria como las de origen Inka y Maya-Quiché que se representan a continuación<sup>13</sup>.

**Figura 7. Símbolos de la dualidad en la unidad**



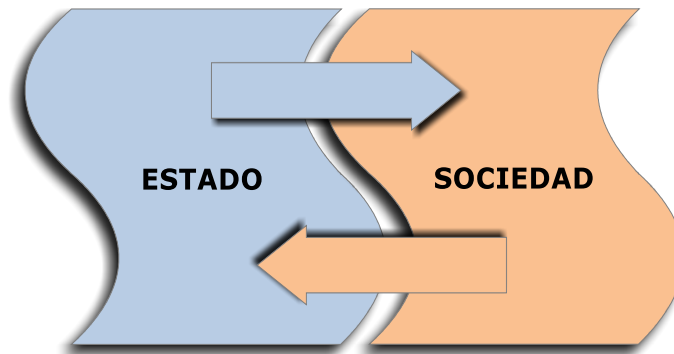
Fuente: *El Do Andino*. <https://publicacionescirculodaikon.wordpress.com/tag/javier-lajo/>

Se propone entonces, una primera figura que representa por un lado la complementariedad, pero muestra claramente la existencia diferenciada de la entidad social y la institucional en busca de un modo de vinculación o sistema de participación.

---

<sup>13</sup> Se presenta un amplio compendio de figuras que representan la dualidad andina y americana en el anexo correspondiente.

**Figura 8. Estado y Sociedad**



Elaboración del Autor

En esta representación, tanto Estado como sociedad tienen una figura maleable en vez de una rigidez pre-posicionada y se entrecruzan y aportan manteniendo un espacio intermedio de relacionamiento institucionalizado. Se trata de una relación entre entidades dispares, un aparato estatal homogéneo e institucionalizado, con poder coercitivo, con posibilidad de generar política pública y con alta capacidad de acción, respecto a una sociedad compuesta por actores heterogéneos, con intereses diversos, con poder social de demanda pero poca propuesta y organizada, pero no estructurada.

Puede ser simbólicamente importante el representar esta relación en el marco de la dualidad andina, en la que es más clara la relación de simbiosis entre los diversos-complementarios. En ésta la imbricación se muestra aún mayor, integral y magnífica. Un ideal de integración entre Estado y sociedad en la medida en que ambos se corresponden en intereses y forma de gestión.

**Figura 9. Estado y Sociedad representados en la imagen Pukina - Inka**



Elaboración del autor.

Josep Stiglitz, desde una mirada que concede al Estado el papel determinante en la organización de la sociedad, reconoce el valor de la participación social de manera funcional, al descubrir que su presencia en el ámbito público podría dar mayor viabilidad a la acción estatal:

"Sin embargo, sí pretenderé abordar brevemente un argumento a favor de los procesos participativos que quizás no ha recibido la atención merecida. Anteriormente, he argumentado que dichos procesos hacen el cambio más aceptable y más aceptado. Cuando los procesos democráticos funcionan correctamente (es decir, cuando la mayoría no impone simplemente sus deseos sobre la minoría, o viceversa) éstos generan un proceso de construcción de consensos". (Stiglitz 1999, 9).

En esta reflexión sobre la participación desde abajo es necesario recoger el desafiante planteamiento que hace André Roth (2002) sobre la capacidad real de acción del Estado de aplicar políticas y la legitimidad de la institucionalidad estatal ante la población. Según este autor, el Estado y sus instituciones encuentran obstáculos serios en su capacidad de regir los destinos de la sociedad. Muestra debilidades en su "pretensión de dominación" y hay más bien una "exigencia de una

mayor participación democrática por parte de los actores sociales y políticos” (Roth Deuvel 2002, 212). Incluso en la definición de sus acciones-decisiones debe ahora negociar de algún modo con la sociedad.

Sobre este mismo aspecto, se puede aludir a las teorías del "totalitarismo" en la organización que puede influir sobre las relaciones de participación (Schwartz 1987). No se refiere a un totalitarismo político sino a la característica recurrente de las organizaciones (en este caso del Estado) a arrogarse la definición de lo que le conviene al otro (en este caso la sociedad) mediante un procesos decisorio unilateral. Lo que le conviene (felicidad) no es definido por el usuario de la felicidad, sino por un tomador de decisiones institucional.

Así mismo, quienes detentan el poder burocrático, con más razón desde el Estado, se convierten en "medios efectivos para unificar y controlar las sociedades" (Meyer y Brian 2001) pues, además, consideran válido y eficiente el hacerlo. Esto lleva a preguntar si ese comportamiento organizacional e incluso cultural no busca sobreponerse a una relación dialogal con la sociedad, o incluso no busca disfrazar el poder burocrático tras la apariencia del diálogo con la sociedad. En este mismo sentido se puede advertir que esta sobreposición puede provenir de manera "natural" como efecto de la cultura organizacional predominante en la entidad estatal que deba corresponder o interactuar con sectores de la sociedad en el proceso de participación. Esta posibilidad de imposición burocrática es aún más dura si se evidencia que la relación con la sociedad supone un cambio organizacional de importantes sectores del Estado y que, como señala Schvarstein (1998) "las organizaciones son aparatos para no cambiar", esto es que seguramente se resistirán a las transformaciones necesarias para adaptarse al diálogo con la sociedad, más aun cuando se trata de ceder poder.

Según Colliot-Théléne (1992), citado por André Roth, el Estado y sus instituciones en el mundo contemporáneo han entrado en una crisis de legitimidad, “han perdido su capacidad de control sobre los procesos políticos y de socialización y ya no rigen los destinos colectivos de la sociedad” (Roth Deuvel 2002, 213). Así mismo, recogiendo el planteamiento de Habermas (1978) recuerda que hay

posiciones cada vez más autónomas en las que “Los ciudadanos le hacen saber que su participación en los ritos de legitimación de la representación política se ha vuelto problemática” (Roth Deuvel 2002, 213). Esto da cuenta de que el modelo clásico de representación que se manejaba con demandas sociales normales y predecibles, ya no tiene cabida; por el contrario sería un Estado debilitado que puede estar a punto de ser rebasado por la sociedad.

Continúa Roth, señalando que la contestación que han realizado los movimientos sociales al Estado ponen en duda los modos tradicionales de representación, lo que ha llevado al Estado a tener que “cogestionar gran parte de sus políticas públicas y desarrollar mecanismos de participación, como la democracia participativa y la descentralización” (Roth Deuvel 2002, 215).

La sociedad postmoderna se encuentra con personas, actores sociales y organizaciones con carácter sociopolítico autónomo, que emergen en busca de un autogobierno y se niegan a “ser representados por los partidos políticos tanto liberales como marxistas, tanto de derecha como de izquierda” (Roth Deuvel 2002, 217). Esto marca el reto de reformar el Estado, como afirma Boaventura de Sousa Santos (2001), pues ante la una nueva situación social y política se ha llevado a replantear la representación y acción del Estado y la política pública hacia formas “postliberales o aún postmodernas”, esto es un Neo Estado (Roth Deuvel 2002, 218).

Ante la contundencia de la crítica al statu quo, se tratará de caracterizar si las políticas públicas que asumen las nuevas formas de participación corrigen y superan al Estado clásico y animan a la población ser parte de la vida pública, en decisiones, gestión; o se está simplemente disfrazando al Estado convencional con apariencias de participación estructuradas y dirigidas desde el propio Estado.

Se puede encontrar en puntos extremos de interpretación a sectores “participacionistas” y “cooptadores” que creen en una participación limitada y controlada por el Estado. La respuesta no es de definición, sino de búsqueda de nuevas formas de interrelación Estado-Sociedad, donde se confunden ambas posiciones en una tensión dialéctica de construcción de la deseada participación.

Boaventura de Sousa Santos, citado por Raúl Prada (2011), muestra dos caracterizaciones del Estado claramente diferenciadas, las que ubicarían condiciones totalmente distintas para permitir una participación social válida. Estas dos formas de Estado corresponden a visiones del desarrollo diferentes, el primero a concepciones de desarrollo a favor de grupos dominantes el segundo más cercano al Buen Vivir ya desarrollado anteriormente.

"...hay dos vertientes de la transformación del Estado que tienen que ver con el Estado-comunidad-ilusoria y el Estado-venas-cerradas. La primera vertiente se resume a mantener el mismo Estado, su misma estructura de poder, su misma composición institucional, operativa y práctica, incorporando reformas en el marco de la comunidad illusoria, que si bien satisfacen parcialmente demandas populares no cambian las estructuras mismas que generan las desigualdades, las dominaciones polimorfos. Más bien refuerzan estas estructuras alimentando la ilusión de transformaciones ficticias, coyunturales y frágiles. La segunda vertiente, la del Estado-venas-cerradas, busca responder al desafío de las transformaciones estructurales del Estado, de las transformaciones institucionales y de las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales." (Prada Alcoreza 2011, 180-181).

La satisfacción de los ciudadanos frente a las instituciones políticas entra a ser parte de la acción y legitimidad de la acción estatal (Brugué y Gallego 2001) y se ve necesario democratizar la administración pública (Mariñez Navarro 2005); donde la participación en la política pasa a concretarse en la "participación en las políticas públicas", en la concreción de los asuntos públicos (Lahera 2002), se mejora la eficiencia y la eficacia al pasar de una posición de aislamiento burocrático a una expectativa de consenso. Se pasa de una organización jerárquica a:

"...la participación de los ciudadanos a través de la publicización de la administración pública, expresadas en la producción de servicios públicos, en el nuevo control social, en la formulación de políticas públicas y en la participación de la sociedad en la gestión pública" (Mariñez Navarro 2005, 13).

La posibilidad de construir una democracia directa trae consigo la discusión sobre la influencia de los grupos sociales en el Estado, por un lado y, sobre cómo se puede operacionalizar esta participación. A nivel de teorías de desarrollo, e incluso epistemológico, la reflexión postmodernista evidencia la relevancia de la

participación social, al poner el énfasis de la acción social en lo relacional por sobre lo estructural (Burrell y Morgan 1979).<sup>14</sup> Para Boaventura de Sousa (2004) La propuesta de generar una relación entre democracia representativa y democracia participativa puede convertirse en un discurso "simplista" que deje intacto el problema de la composición social.

Habermas va más allá cuando propone que la participación es un camino en busca de espacios de liberación (1987). Convierte el tema de la presencia de la sociedad en acción social y le dan un rol protagónico a los grupos sociales en la construcción del desarrollo mediante una "acción comunicativa" de carácter liberador (Habermas 2000). El actor social, entonces, puede pasar a ser parte fundamental del desarrollo contemporáneo.

La participación no puede entenderse sino en relación a miradas, posiciones, representaciones, culturas y lenguaje de unos y otros. Es aquí donde la propuesta del entendimiento racional mediante el diálogo liberador de Habermas adquiere sentido. Que la realidad no es objetiva sino objetivada, introduce una nueva comprensión de in-estabilidad que es un potencial para el entendimiento organizacional (Hatch, 1997).

Una condición para que se pueda desarrollar la acción comunicativa es el paso de la demanda, propia de los movimientos sociales, a la capacidad de proponer, desde el punto de vista e interés de los actores participantes. La demanda es incompleta e insuficiente y se queda en plantear e incluso agudizar el problema, la propuesta entra en el ámbito de la concreción de políticas públicas, en el ámbito del gobierno. Boaventura de Sousa pone este elemento como necesario para que se pueda concretar esta acción comunicativa entre la sociedad y el Estado.

“Los diálogos son distintos cuando estamos en contra de algo, o en posición de algo o cuando estamos para proponer algo, y en este momento fundacional se está pasando de la oposición a la proposición, que son dos tipos de diálogo, dos tipos de

---

<sup>14</sup> Este pensamiento es llamado por Burrell y Morgan el "Paradigma Humanista Radical" y es atribuible a Jean Baudrillard, Jean-Francois Lyotard y Jacques Derrida.

competencias muy diferentes que hacen necesaria una nueva pedagogía política para fortalecer los liderazgos.” (De Sousa Santos 2009, 23).

La sociedad ha reclamado para sí la capacidad de ser representada democráticamente y, históricamente, se ha organizado para incidir en lo público en función de favorecer intereses (casi siempre de grupo) de acuerdo a su capacidad de presión. La organización colectiva comenzó a generar con regularidad redes de organizaciones sociales y a construir tejidos sociales, con una incidencia de mayor alcance, a la vez que ampliaban el interés particular de grupo hacia intereses de mayor alcance (por ejemplo territoriales).

Ahora se demanda desde la sociedad, y de manera clara en América Latina, formas de participación "directa", donde además de los avances en representación, se logre que la sociedad actúe de manera continua en el Estado mediante un acceso organizado a la toma de decisiones, a la gestión estatal, al seguimiento de sus acciones y al control. Estas formas de participación buscan un mayor y más permanente contacto entre ciudadanía y Estado, con logros más evidentes en los gobiernos locales, sin dejar de tener aplicación a nivel de un Estado nacional.

Gran parte de esta participación se realiza en los momentos actuales dentro o junto a la gestión institucional del Estado, logrando incidencias significativas en políticas públicas, planificación, decisiones de proyectos, acompañamiento de gestión y control. De hecho toda la teoría de la democracia, desde su origen (Rousseau 2008) (Montesquieu 2003), se sustenta en algún tipo de "decisión popular" sobre la vida pública, visión sin duda todavía en construcción, considerada en algún sentido romántica o idealizada.

Las posiciones “participacionistas” actuales, ponen énfasis en la acción social directa, organizada y consciente sobre la institucionalidad (sobre todo estatal), como forma de romper tanto la dominación institucional, como la dominación del Estado sobre las personas. Es en América Latina donde más se ha desarrollado esta propuesta o anhelo de participación: el planteamiento de Boaventura de Sousa (2004) respecto a que los movimientos sociales son fundamentales para una democracia participativa; la Red Nuevo Paradigma (J. De Souza Silva 2005) con su propuesta de



desarrollo en un cambio de época.; la identificación de los satisfactores del Desarrollo Humano (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn 1986) y la Teología de la Liberación que, además de reconocer y exigir la participación, enseña a la ciudadanía a ejercerla (Gutiérrez 1971) (Boff 1989) (Freire 1979).

La participación como forma de incidencia en el desarrollo es presentada por Sergio Boisier como una combinación de potencialidades humanas y sociales a las que llama Capital Sinérgico: "La capacidad social o, mejor, a la capacidad societal... de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes". (Boisier 1999, 42).

Este autor conjuga el "Capital Humano" entendido como el conjunto de habilidades, conocimientos, competencias, hábitos y comportamientos de las personas; con "Capital Social" que es el conjunto de organizaciones, normas de conducta, relaciones, actitudes y valores compartidos que generan relaciones de cooperación entre comunidades y personas, y; "Capital Cívico" que son las prácticas políticas democráticas, confianza en las instituciones y preocupación personal por los asuntos públicos de una sociedad (Boisier 1999).

Estas miradas a la participación social han pasado de dar énfasis único a la necesidad de liberación y a la consiguiente ruptura con la sociedad y la economía liberal, a proponer mecanismos operativizados de participación de la sociedad en el Estado, en la institucionalidad, en las organizaciones y en la economía. Con ello se muestra un avance en concreción de la participación pero a la vez se entra en el riesgo de su funcionalización al sistema.

Bernardo Kliksberg (2000) plantea una validez funcional de la relación entre sociedad y Estado y propone que la participación, que se halla en la naturaleza misma del ser humano, requiere de políticas y estrategias orgánicas y activas para desarrollarse, y que trae resultados y ventajas comparativas a una sociedad. Advierte también que esta participación puede no desarrollarse si la sociedad se plantea un formalismo, un eficientismo cortoplacista, un reduccionismo economicista o una

visión política manipuladora unida a la subestimación de los pobres. Se recoge esta propuesta para los aspectos funcionales de la relación más que para su sentido articulador.

Analizada en profundidad, la participación no puede ser ni depender únicamente una voluntad, menos aún se trata de un esfuerzo de carácter individual, sino que obedece a condiciones históricas y del entorno que reconocen la presencia (y fuerza) de la sociedad y posibilitan su participación. Sobre ello hay un amplio desarrollo de los conceptos de capital social y tejido social (conceptos diferentes y complementarios), que permiten entender la forma que se registra y logra una incidencia importante de las sociedades en el desarrollo. Para comprender mejor esto, se vuelve necesario hacer la diferenciación entre la ciudadanía como persona con derechos y la sociedad civil organizada, ya que son dos dimensiones no necesariamente iguales que involucran a los actores de la participación social.

La ciudadanía es un concepto que implica el comportamiento de todos y cada uno de los y las habitantes de un territorio pero no tomados como colectivo, sino como individuo. La ciudadanía es la acción y comportamiento individual respecto a los demás a la sociedad y al Estado. En este sentido cada persona cumple con todas las características de ciudadano/na y cada uno ejerce o no su ciudadanía. Si bien este concepto refiere el comportamiento individual, puede ser enmarcado en conceptos más amplios como el de “cultura ciudadana”.

La sociedad civil organizada, apela al comportamiento humano colectivo, dirigido a enfrentar la satisfacción de necesidades y la defensa o promoción de intereses colectivos. Este comportamiento implica coordinación entre personas, organización, liderazgos, objetivos (por incipientes que sean) y acciones realizadas en común. En un nivel básico esta organización agrupa a personas con intereses primarios comunes y su acción se dirige a promoverlos o defenderlos, enmarcados en su particularidad. En niveles de mayor organización y conciencia estas agrupaciones se articulan y coordinan con otras organizaciones diversas, combinan intereses y alcanzan a proponer objetivos de mayor alcance.

Respecto al Estado hay una primera gran división de actores: Estado central y gobiernos territoriales. Entre los dos hay formas de relacionamiento con la sociedad distintos tanto normativa como prácticamente. Por ejemplo al primer nivel funcionan mejor los mecanismos de democracia representativa y directa, mientras que en los segundos se destaca la participación directa de organizaciones de la sociedad en la gestión local.

Luego en el propio Estado central se encuentran varios ámbitos institucionales, con relacionamiento de participación diferentes de acuerdo a sus características y funciones. Así las asambleas o congresos puede ser receptivos a la participación de la sociedad en propuestas normativas, el gobierno central puede receptor demandas y aportes a las políticas públicas, mientras que las funciones jurisdiccionales son más herméticas a la participación.

Así mismo hay entidades del Estado más cercanas a la población y por lo tanto más permeables a su influencia, como las que prestan servicios de salud, educación, protección social; y otras más ajenas como las entidades de relaciones exteriores, fuerzas armadas o entidades del sistema financiero estatal.

Si se acoge el principio de que la Sociedad Civil es la mandante del Estado y hace parte de éste, no solamente mediante la delegación democrática, sino también con una participación coherente en los ámbitos de toma de decisiones, gestión y control, queda pendiente el construir la institucionalidad que viabilice la interacción entre la sociedad organizada y el Estado. Para ello hay que identificar mecanismos de participación, establecer su alcance, encontrar sus límites y desarrollar las formas de gestión viables para que opere esta relación.

Esto adquiere mayor importancia cuando se considera el funcionamiento institucional del Estado, pues su operación organizacional-institucional adquiere niveles mayores de complejidad con la presencia de formas participativas de gestión. En definitiva a la complejidad política, expresada en la confrontación de intereses

dentro del Estado, la participación social le añade la necesidad de nuevas formas organizativas, modelos de gestión y formas de operación.

## **2.6. INTERESES Y PARTICIPACIÓN**

En la construcción teórica y en la praxis contemporánea, se ha visibilizado la actoría de la sociedad como un elemento clave y deseado de los procesos de desarrollo, mediante una participación consistente y permanente en los procesos estatales. Tanto desde una mirada de desarrollo como desde un punto de vista organizacional, la relación de la sociedad con el Estado ya no es un tema que está solamente como una posibilidad teórica o como propuesta de los grupos progresistas del mundo y de la academia; es algo que se impone como una realidad del siglo 21 y de, al menos, los últimos 40 años del siglo 20. Esto además de que anteriormente, desde el siglo 18, se propone como una posibilidad con logros esporádicos y crecientes, nacidos de una dinámica social no siempre armónica.

La situación actual y la gran cantidad de experiencias de relación entre sociedad y Estado permiten, además de su discusión en ámbito el académico y conceptual, la posibilidad de entender a la participación desde diversas miradas provenientes de la realidad misma, desde dinámicas organizacionales propias y variadas; desde el reconocimiento de las diferencias de género, culturales, etarias y otras; desde el relacionamiento humano personal e interpersonal; desde los simbolismos e incluso de la presencia de mitos (Cathalifaud 2012).

En esta reflexión se busca lograr claridad respecto al carácter que ha alcanzado y puede alcanzar de la relación entre la sociedad y el Estado y entender las realidades y posibilidades organizacionales de dicha relación. Se parte de reconocer que la participación social en el Estado implica una complejidad organizacional construida, organizada y operativizada desde intencionalidades, relaciones, formas de decisión, subjetividades, simbolismos y resistencias provenientes del comportamiento humano, en un marco cultural determinado (Bourdieu 1996). Así, el análisis, reflexión teórica y aplicación de sistemas y mecanismos de participación en

la administración del Estado está condicionado por la asunción de posiciones previas al análisis y sobre el valor o antivalor que representa la participación per se.

La mayor parte de autores que se han referido a la participación provienen de perspectivas de izquierda en diversos tipos de sociedad y variados momentos de la historia. En esa condición asumen un posicionamiento inclinado a favorecer el punto de vista de la sociedad (lo bueno y liberador) y manifiestan un rechazo mayor o menor al Estado en tanto históricamente fuerte y opresor. El enfoque marxista, por ejemplo, argumenta que a lo largo del tiempo las manifestaciones sociales se han caracterizado por ser una expresión del oprimido desde fuera del Estado y su institucionalidad, mediante una confrontación dialéctica que denuncia la dominación de unas clases sociales sobre otras. Estas miradas, en lo participativo, pueden caer en una posición extrema de que toda demanda o propuesta proveniente de la sociedad es válida, descuidando la comprensión de la diversidad de intereses particulares dentro de la sociedad, muchos de los cuales pueden ser incompatibles con los intereses colectivos.

No se debe soslayar la importancia de los movimientos sociales en el análisis de la participación social en el Estado. A lo largo del tiempo las manifestaciones sociales se han caracterizado por ser una expresión del oprimido desde fuera del Estado y su institucionalidad, mediante una confrontación dialéctica denunciante de la dominación de unas clases sociales sobre otras. Más que una interacción participativa de la sociedad con el Estado, estos procesos han sido demandas dirigidas a lograr medidas o contrarrestar otras, con una mirada de exigencia desde fuera, desde un dominado que muestra intereses diferentes o contrapuestos a los que se manifiestan en las acciones del Estado.

Si bien la participación proviene y es heredera de los movimientos sociales, no es movimiento social o ha dejado de serlo, en la medida en que el movimiento social parte de una confrontación con el Estado para reformarlo o conseguir algo de éste, que en condiciones convencionales no lo otorgaría. Por su parte la participación social en el Estado es de carácter constructiva, ya que busca ocupar espacios cedidos o negociados con el Estado para lograr el interés común y el reconocimiento.

En oposición al reconocimiento de las luchas sociales, las miradas y análisis convencionales del Estado ven a la sociedad como un ente pasivo (objeto de la acción del Estado) y luego como un riesgo para el Estado cuando esta trata de participar en este conflictuando o demandando, por un lado, o tratando de entrometerse dentro de su acción "privativa", por otro.

Las teorías contemporáneas de desarrollo, de acción social y organizacional, sobre todo las que reconocen los aspectos relacionales como elemento clave de comprensión e interpretación, toman en cuenta de manera directa a la participación como elemento sustancial de la dinámica social. Es más, la participación como elemento central de la relación Estado-sociedad es un tema ineludible. La contemporaneidad plantea la posibilidad y realidad incipiente de que la sociedad y los sectores dominados, puedan incidir en el desarrollo y participar del Estado no solamente desde una demanda externa, sino incidiendo de manera más directa y cotidiana.

Las miradas y análisis convencionales del Estado ven a la sociedad primero como un ente pasivo (objeto de la acción estatal) y luego como un riesgo para el Estado. Los grupos sociales pasan a ser una fuente de conflicto y demanda desmedida y una amenaza a las funciones "privativas" del Estado. Estas visiones consideran la relación sociedad-Estado de manera confrontativa, de dominación o toma del poder, sin admitir una posibilidad integrativa o negociadora de la participación.

La demanda social de participación es generalizada y alcanza a amplios ámbitos y formas de acción complejos tanto en la realidad como en las diversas propuestas de organización del Estado. Organizaciones sociales, personas individuales, grupos particulares, ONG, han hecho planteamientos participativos en la expectativa de lograr coincidir y provocar un desarrollo equitativo y una forma de gobierno incluyente. Se encuentran muchas experiencias particulares de participación, sobre todo locales y focalizadas, pero no se encuentra todavía una aplicación abarcadora y estructurada de participación social en el Estado, y las

experiencias que se aplican en la actualidad muestran distorsiones en los procesos participativos.

Retomando la propuesta de Brand (2011), hay que aproximarse al Estado entendiéndolo como una relación social de poder y dominación, donde hay hegemonías que se manifiestan en prácticas cotidianas que reproducen las relaciones de la sociedad. Por ello plantea que "una Teoría Crítica del Estado debería empezar con el análisis de la sociedad, no del Estado" (Brand 2011, 148). Además de profundizar en la propia sociedad hay que estudiar, profundizar y proponer en el ámbito de la relación entre la sociedad y el Estado. Para ello puede ser de utilidad el acercamiento gramsciano a la relación entre hegemonía, legitimidad y consenso a partir del poder que otorgan los grupos sociales a los actores políticos.

El papel de la sociedad como actor interviniente en el desarrollo no puede ser tratado meramente como un cambio en la forma de gestión, sino que responde a una fuerza real que disputa espacio en una sociedad. Esta fuerza, o fuerzas si se toma en cuenta las diversas posiciones que están en juego, obedecen a su vez a intereses dominantes y dominados en una complejidad de grupos que no puede simplificarse en dos clases sociales únicas, aunque se reconoce la existencia de contradicciones más significativas que otras (Habermas 1968). Este acercamiento lleva a preguntar de dónde provienen los intereses. La primera tesis sobre la relación sustancial entre conocimiento e interés planteada por Habermas (1965, 3) da luces al respecto, al señalar que "las realizaciones del sujeto tienen su base en intereses histórico-naturales", donde la dinámica humana obedece a intereses relacionados con su ubicación en la sociedad y en su tiempo. Profundiza en la construcción de su concepto vinculando de manera directa los intereses de las personas a la posición que ocupan éstas ante el trabajo. Recogiendo el análisis de Marx sobre la sociedad afirma que "los intereses... se constituyen en medio del trabajo, del lenguaje y la dominación".

Esta presencia de intereses, estará vigente en la relación de participación sociedad-Estado y en ésta se fijarán posiciones ideológicas estructuradas, constituidas y cerradas que harán difícil el entendimiento equitativo entre las partes.

Dussel establece que una forma de discernir el carácter ideológico de un enunciado se da cuando se descubre que se está asumiendo una posición epistemológica unívoca y de verdad sentada. Se parte de paradigmas superados y "concepciones acumulativas y lineales de la ciencia..." (Dussel 1999, 3).

Al hablar de posiciones ideológicas se alude al concepto ya clásico proporcionado por Karl Mannheim (1987), en el cual, además de identificar una visión conveniente al sector dominante donde explica que la ideología de una "época, grupo histórico social concreto y clase (social)", corresponde a una estructura total (Mannheim 1987, 49). Un posicionamiento socio económico dominante que genera una visión ideológica que es sin duda ocultadora de la verdad o de la situación de dominación. Esta visión, siendo distorsionada, alcanza un carácter de verdad indiscutida en toda la sociedad:

"El peligro de la "conciencia falsa" no consiste en que no acierta a aprehender una realidad absoluta e inmutable, sino más bien en que impide la comprensión de una realidad que es el resultado de una constante reorganización de los procesos mentales que constituyen nuestros mundos."... "La tarea propia de un estudio de la ideología que trate de liberarse de juicios de valor, consiste en comprender la mezquindad del punto de vista de cada individuo y el entrelazo de esas diferentes posiciones en el total proceso social." (Mannheim 1987, 83)

Esta mirada adscribiría a la sociedad ante el Estado como el trabajador ante la producción de riqueza donde este sufre una "reificación" pues quien produce la riqueza es reducido a "apoyo" o "colaborador" (F. G. Tenório 2010). Si se adopta esta mirada en toda su dimensión se puede entender la importancia de que la relación de la sociedad con el Estado debe permitir develar y romper la relación de dominación mostrada por estos autores.

Ante la situación de opresión ejercida por los sectores dominantes de la sociedad desde del Estado, Habermas abre la posibilidad de participación social, al identificar la presencia de grupos con capacidad de "acción social" con un rol protagónico en la construcción del desarrollo mediante la "acción comunicativa" (Habermas 1987) de carácter liberador. El actor social puede pasar a ser interlocutor



del Estado y aportar de manera fundamental al desarrollo-Buen Vivir, siempre que la relación sea de diálogo y por lo tanto implique un quiebre de la dominación. De ahí que Habermas (2000) plantea que la sociedad debe ser un espacio en el que los seres humanos coordinan y negocian, mediante acuerdo racional y en condiciones de igualdad una forma de convivencia, rompiendo las relaciones de dominación sostenidas por la comunicación instrumental propia de la sociedad capitalista dominante.

Debe quedar claro en este análisis que la única posibilidad de que se desenvuelvan procesos participativos reales está dado cuando se logra la prevalencia del interés común. Sin claridad en este concepto se puede desatar un campo de lucha de intereses. Esto implica la necesidad de espacios que rebasen el ámbito de influencia de la democracia liberal.

“la democratización en la organización de la *polis*, de la “causa común”, del “bien común”, de la “buena sociedad” o de la “sociedad justa” en última instancia, del “interés público”, no se da por la óptica del “interés privado”, en el radicalismo de la individualidad centrado en el mercado...” (Tenório 2004, 3)

## **2.7. LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO**

Una arista a explorar para entender la relación de participación de la sociedad en el Estado, vinculada al ámbito de los intereses, pero con un énfasis en las motivaciones por las cuales el ser humano actúa y está dispuesto a enfrentarse a otros, es planteada por Axel Honneth (1997). En su discusión al planteamiento de Habermas, relativiza la importancia de los intereses al ubicarlos en un ámbito de la "situación social y económica de los individuos" o sea de la reproducción y que la conciencia de éstos de que junto con otros se encuentran en una situación común de desventaja, le lleva a acciones comunes. En un nivel de motivación más profundo, considera que los seres humanos se encuentran con "expectativas de reconocimiento" de las que dependen aspectos más profundos como la propia "integridad psíquica".

Esta reflexión ubica a los sujetos en un ámbito de "experiencias morales" más fuertes que su situación socioeconómica. Una orientación hacia un proceso de desarrollo moral (Pererira 2010). De ahí que las acciones colectivas tendrían su origen (motivación profunda) en sentimientos de menosprecio e injusticia compartidos por sujetos que pertenecen a círculo que se encuentre en la misma situación social. En una comparación entre acción motivada por intereses o por necesidad de reconocimiento afirma que:

"Intereses son orientaciones fundamentales finalizadas que penden de la situación social y económica de los individuos, porque éstos deben intentar mantener por lo menos las condiciones de su reproducción. Tales intereses se convierten en posiciones colectivas, en la medida en que diversos sujetos llegan a conciencia de la comunidad de su situación social y por ello se ven confrontados con el mismo tipo de tareas de reproducción. Los sentimientos de menosprecio, por el contrario, constituyen el núcleo de las experiencias morales depositadas en la estructura de las interacciones sociales, ya que los sujetos se encuentran entre sí con expectativas de reconocimiento de las que dependen las condiciones de su integridad psíquica; las acciones colectivas se originan en los sentimientos de injusticia, en la medida en que son experimentados por todo un círculo de sujetos como específicos de su propia situación social." (Honneth 1997, 199)

Si bien el análisis de Honneth se centra en la movilización social, no deja de tener pertinencia, e incluso ser un reto mayor, para las relaciones entre Estado y sociedad. La combinación entre intereses, de carácter objetivo, y los sentimientos colectivos, del ámbito simbólico, configuran una visión más completa y explicativa de la dinámica social. En la relación institucional de la sociedad con el Estado, bastante objetivada, deberá considerarse de manera explícita el reconocimiento de la participación y del aporte social a las decisiones estatales.

"En los intereses colectivos se apoyan los modelos de conflicto que remiten el origen y el curso de las luchas sociales al intento de grupos sociales de conservar su poder de decisión sobre determinadas oportunidades de reproducción o a incrementarlo... En los sentimientos colectivos de injusticia, por el contrario, se asienta un modelo que remite el origen y el curso de las luchas sociales a experiencias morales que los grupos realizan acerca de la privación del reconocimiento social o de derechos." (Honneth 1997, 199).

Honneth contrapone entonces a los "modelos de explicación utilitarias" (intereses) una explicación de la resistencia social (que sirve para tratar de entender la participación), por la búsqueda de "expectativas profundas de reconocimiento" a las que llama "experiencias morales". (Honneth 1997, 197). Luego da un paso más para avanzar hacia una teoría social donde la búsqueda de reconocimiento alcanza un ámbito normativo y la acción social es impulsada por "luchas moralmente motivadas de grupos sociales" para lograr "formas ampliadas de reconocimiento recíproco institucional y cultural" (Honneth 1997, 115).

La dominación incluye profundamente un menosprecio de los dominantes hacia los dominados en al menos tres ámbitos vitales como son los de desposesión, violación y deshonra, que afectan a la persona en la autonomía formal, al individuo en las necesidades concretas y al sujeto en la especificidad individual. Es en definitiva tan alienante y dominante este menosprecio social e histórico que se convierte, en términos morales y emocionales en la "fuente de resistencia social y de los levantamientos colectivos" (Honneth 1997, 173). Son sentimientos morales, motivo de rebelión, identitarios, que no pueden ser entendidos exclusivamente bajo la categoría de "intereses" que no logra explicar elementos fundamentales como la "lesión de expectativas profundas de reconocimiento" (Honneth 1997, 195,197).

El movimiento emancipador, opuesto al menosprecio, deberá sustentarse en (i) el amor que es una relación personal-familiar, de círculo cercano, en algunos casos comunitaria, (ii) el derecho (restitución de la posesión), que es el "reconocimiento recíproco frente a los otros", ejercido desde la sociedad civil, y (iii) la valoración, que implica solidaridad y es ejercida desde el Estado (Honneth 1997, 38,133), (Hernández i Dobon 2008, 4-5).

El ámbito del derecho alude a la visión del Buen Vivir de sociedad de derechos, en el sentido en que no es fundamentalmente una relación jurídica de una persona con otra ni con el Estado, sino que su legitimidad depende de una "aceptación de la responsabilidad moral de todos sus miembros" (Honneth 1997, 140). En definitiva una situación de igualdad donde "los derechos individuales se reconocen, no según la disparidad de pertenencia a grupos sociales, sino en principio

a todos los hombres en tanto que seres libres” (Honneth 1997, 147). Es una relación social donde cada persona y su identidad importa y requiere de una relación intersubjetiva de reconocimiento con los demás, “la necesidad que tiene el yo de que los demás lo reconozcan y confirmen como un sujeto libre y activo” (Arrese Igor 2004, 3).

Respecto a la valoración social, ésta requiere de una cohesión y formas de participación y reconocimiento institucionalizadas que tengan la fuerza necesaria para mantenerse establecidas. A decir de Honneth "...esta forma de reconocimiento recíproco está ligada al presupuesto de una vida social cohesionada, cuyos miembros constituyen una comunidad valorativa por la orientación a objetivos comunes." (Honneth 1997, 150).

Además de la imposición social dominante, “el sujeto atacado... entiende que la intervención del otro... se ha impuesto... respecto a él mismo en tanto persona humana” (Honneth 1997, 61). Estos señalamientos aportan de manera significativa a tener que considerar aspectos tradicionalmente considerados como subjetivos como el simbolismo, la visibilidad y en definitiva el reconocimiento de la participación y de los actores de la misma, en la relación sociedad Estado. Sin estos elementos la participación, por más dialogal y concertada que se haya logrado, tiene el riesgo de no ser apreciada ni por los actores que estuvieron presentes ni por el Estado que dio paso a ella.

El reconocimiento de la acción y aporte social no es solamente un sentimiento subjetivo, es una acción por parte del otro (el Estado), que implica la evidencia de la vitalidad (dar vida) de la actoría y por ende su reproducción. Implica también la valoración del origen de las propuestas y aportes logrados mediante la participación como componente sustancial de las decisiones y acciones para lograr el desarrollo. Es, en definitiva, expresar la justicia en todo sus sentido (esto es la superación de la injusticia) (Pererira 2010), y relieves el carácter emancipador y autorrealizador de la nueva acción estatal que rompe así, “reconociendo” al actor, con la dominación y la hegemonía antes existente. Para que este cambio se dé resulta necesario que el

Estado explicita “pretensiones normativas, estructuralmente depositadas en la relación del conocimiento recíproco” (Honneth 1997, 8).

Finalmente, el reconocimiento termina reforzando la posición dialogal de Habermas al otorgar mayor valor a la “cultura deliberativa” (Pererira 2010) que se propone como forma de enfrentar, en este caso, la relación “reconciliada” entre sociedad y Estado. Se busca “la existencia de la diferencia, sacando a la eticidad de su estadio originario hacia la unidad de lo general y lo particular” (Honneth 1997, 26)<sup>15</sup>. No se propone una teoría que reemplace a otra, sino un complemento de los elementos de reconocimiento que apuntalen el ámbito moral de la relación de emancipación, sin el cual no podrá haber un sentimiento de participación en la relación de la sociedad con el Estado. El modelo racional de acción comunicativa de Habermas deberá ampliarse hacia formas y dinámicas relacionales que evidencien el reconocimiento. Es uno de los retos de la construcción institucional del Buen Vivir.

"Aquí me parece conveniente hablar de un concepto formal de vida buena, esto es: de eticidad... para circunscribir la idea de relaciones de reconocimiento postradicionales; concepto que debe contener todos los presupuestos intersubjetivos que deben cumplirse hoy para que los sujetos puedan saberse protegidos en las condiciones de su autorrealización." (Honneth 1997, 207).

Un efecto de la ausencia o insuficiencia de reconocimiento es la desconfianza, en el sentido que le da Pierre Rosanvallon, como una pérdida de valor de las instituciones públicas y de la institucionalidad en general, por parte de la población. La gente reacciona abstrayéndose del ejercicio democrático formal donde puede hacerlo, marcando un discurso en contra de la acción política y sobre todo de los actores políticos. La única herramienta que le queda a la ciudadanía es “obligar” a la autoridad “a explicarse y rendir cuentas” usando los mecanismos de “vigilancia, denuncia y calificación”, configurando así una “democracia de imputación” (Rosanvallon 2007, 26-33). En lo demás se asume un posicionamiento “contra democrático” y la ciudadanía aleja todo lo posible de la colaboración con el Estado.

---

<sup>15</sup> Cita libre del autor.

Esta desconfianza podría ser un efecto de cansancio que deviene de una perenne falta de reconocimiento y puede servir como un nuevo elemento para entender algunos comportamientos socio-políticos. No permite, sin embargo, vislumbrar la causa de los mismos como lo hacen autores que tratan el tema de la participación con mayor profundidad. En los procesos participativos en el Estado se podrá corroborar si se construye o reconstruye, mediante el reconocimiento estatal, la confianza en la política y el Estado o, pese a los esfuerzos participativos, la ciudadanía sigue manteniendo un alejamiento y decepción del ámbito político.

### **CAPÍTULO 3. LA SITUACIÓN ECUATORIANA ENTRE 2006 Y 2014**

Comprender la situación de la participación requiere de un acercamiento al momento histórico y contextual del Ecuador, en la medida en que en los últimos años se registra un cambio sustantivo, sobre todo en el Estado a partir de la decisión electoral de sociedad expresada en el año 2006. Como en el resto de Latinoamérica, en el país se reflejó un importante desarrollo teórico y práctico de la temática de la democracia y la participación, luego de segunda guerra mundial y, sobre todo, desde la década de los 60, en la que proliferó la discusión de propuestas de desarrollo alternativas al capitalismo. Se habían puesto esperanzas y dudas sobre la posibilidad de construir sociedades de mediana y alta participación y es en Europa y América Latina donde se dan aportes importantes para su comprensión. Destacan la Escuela de Frankfurt en Alemania y la Teoría de la Dependencia y el pensamiento de la CEPAL en el cono sur de América Latina.

Ecuador no estuvo ajeno a esta situación y discusión y, por el contrario, encontró en movimientos sociales sindicales, campesinos, indígenas, de mujeres, de niñez y ambientales y en agrupaciones políticas de izquierda y centro izquierda, un conjunto de propuestas de participación que lograron algunas concreciones institucionales en la Constitución de 1998 y en normas aisladas. Se logró que los trabajadores tengan representación en algunos consejos públicos y se constituyeron los consejos nacionales de la mujer, de nacionalidades y pueblos, de niñez y adolescencia y de afroecuatorianos.

El país tampoco escapa a un contexto mundial organizativo que incide sobre los estados actuales y sobre nuevos modelos o paradigmas para la gestión de los mismos. Según Paulo Motta (2012), la contemporaneidad del siglo 21 aporta con un contexto organizacional que tiene impacto en la gestión del Estado y se puede caracterizar por un refuerzo del rol del Estado defensor y protector, una globalización de la administración pública y la importancia creciente de entidades supranacionales. En el ámbito de las sociedades una democratización de las relaciones sociales, un activismo asociativo creciente con base en la solidaridad y una búsqueda de

subordinación de lo público a la comunidad. Una mayor consciencia de lo público acompañado de un descrédito de la política desde una visión de integridad moral. Una identidad internacional creciente (ciudadano global) acompañada de un sinnúmero de identidades nacionales reconocidas en sus diferencias culturales con complementariedades y conflictos. Un acceso ilimitado a la información y al conocimiento, un mayor conocimiento gerencial y nuevas habilidades gerenciales todavía no insertas en el sector público.

Una mirada de conjunto a los momentos históricos de la constitución del Estado Nacional, permitirán también tener un marco de comprensión en el tiempo de antecedentes clave de los cambios que se van a dar en este siglo. En medio de un país con una debilidad estructural histórica, tanto en el Estado como en los grupos sociales, una hipótesis importante de su desenvolvimiento a lo largo del tiempo es la existencia de una anomia e incapacidad de construirse a sí mismo. La descripción de De la Torre es clara al respecto:

“El Ecuador está marcado por la inestabilidad, desde la delimitación de sus fronteras hasta el esbozo jurídico institucional: las constituciones se dan a lo largo de la historia del país. El sentimiento nacional es una realidad que se construye con resistencia, pues no es propio del Estado inca ni del colonial. La fragilidad de la sociedad civil es evidente, y se traduce en la inmersión constante de la anomia, impidiendo la formación de grupos de interés y partidos políticos. Así como en otras partes del mundo la economía mercantil es impuesta por la fuerza y por el dominio del Estado republicano, en este caso se alía con las oligarquías locales.” (De La Torre 2013, 18)

Esta autora muestra la dimensión histórica de la transformación actual del Estado y del país por la capacidad (o incapacidad) de consolidar una institucionalidad en medio de y con la contra de poderes dominantes muy consolidados, acostumbrados a dirigir al país casi discrecionalmente, desde una institucionalidad débil, mediante el ejercicio cotidiano de un poder de clase socialmente definido y simbólicamente aceptado, imbuido desde la colonia. En este marco histórico irrumpe desde una decisión electoral democrática una propuesta de construcción de una sociedad distinta, basada en una capacidad estatal desconocida en el país.



“Frente a esta realidad, la Revolución Ciudadana ha generado un proceso de transformación radical que busca desmontar el Estado burgués que caracterizó la historia del Ecuador. Un elemento primordial en este proceso es la recuperación de las principales capacidades del Estado (rectoría, regulación, planificación la regulación y control) convirtiéndose de esta manera en el garante de los derechos fundamentales de la ciudadanía y, evitando la superposición de intereses particulares al bien común.” (De La Torre 2013, 8)

En una perspectiva más contemporánea, para entender la política pública de participación democrática y el alcance de la relación entre sociedad y Estado en Ecuador, se destaca algunos elementos clave del contexto concreto de los últimos años en los que el país se volcó a un cambio sustancial, con una visión del Buen Vivir. Para una mayor comprensión de la magnitud del cambio, se profundiza en la relación que históricamente ha establecido la sociedad con el Estado. Se puede para ello verificar la presencia de varias vertientes de acción social que demandan participación y han aportado a que se construya una política nacional al respecto.

El proceso ecuatoriano, al igual que el boliviano y de otros países latinoamericanos, se sustenta en una transformación constitucional dinámica y en la reforma profunda del Estado, convirtiendo a ambos en mecanismos de cambio de las relaciones de poder y de redistribución de la riqueza. Para De Sousa “El constitucionalismo transformador es una de las instancias (quizá la más decisiva) del uso contrahegemónico de instrumentos hegemónicos...” (De Sousa Santos 2010, 80). Al igual que García Linera (2011) ve en la transformación del Estado la forma de lograr un cambio radical-contrahegemónico, aunque advierte también sobre su posible debilidad cuando se pasa a la aplicación de la propuesta constitucional.

“De las Constituciones modernas se dice frecuentemente que son hojas de papel para simbolizar la fragilidad práctica de las garantías que consagran... Esto puede pasar también con el constitucionalismo transformador y su carácter contrahegemónico... la movilización contrahegemónica de las instituciones estatales presupone la existencia de un espacio-tiempo externo, «fuera» de las instituciones, donde sea posible alimentar la presión en contra de la hegemonía.” (De Sousa Santos 2010, 80).

El modelo de desarrollo y Estado participativo ecuatoriano se refiere a la propuesta explícita de construcción de un poder ciudadano que se define de manera

formal en que “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 1). Se establece una intención y mecanismos de participación, pero no explicita la existencia de una sociedad organizada de manera homogénea desde la base, como en Cuba, Venezuela o Bolivia. Es un modelo de respeto y reconocimiento a las formas de organización existentes más que un intento de organizar a la población. Claramente se define la participación como la relación con el Estado y no incursiona en un intento de normar al movimiento social.

Este aspecto es fundamental pues, según una interpretación más liberal se respeta los mecanismos organizacionales existentes y por venir, mientras en los otros países mencionados se busca organizar a la sociedad mediante unos normados comités de la revolución, consejos comunales u organizaciones territoriales de base.

Comparativamente, en Venezuela la organización de base pretendida son los Consejos Comunales que constan no solamente en la Constitución, sino que cuentan con un conjunto de leyes que le asignan funciones tales como... “garantizar que la iniciativa popular, en el ejercicio de la gestión social, asuma funciones, atribuciones y competencias de administración, prestación de servicios y ejecución de obras” (Ley Orgánica del Poder Popular 2010, Art. 7 Num. 2). En este país el poder ciudadano parte de esta base y sube dentro del Estado cumpliendo funciones sociales, de servicios y de articulación política.

Bolivia por su parte, desde finales del siglo pasado estableció organizaciones territoriales de base como forma de participar de las atribuciones en el Estado. De hecho varios cuerpos legales norman que la primera función de las organizaciones sociales es “Participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado” (Ley de Participación y Contro, Social 2013, Art. 8 Num. 1).

En Ecuador la Constitución y la práctica participativa reconocen la existencia de organizaciones de diverso tipo pero éstas no cumplen con funciones articuladas al Estado, elementos básicos de modelos de poder popular como los pretendidos en los otros países analizados: 1) no procuran involucrar a toda la población, 2) no tienen ni pretender tener funciones vinculadas al Estado y, 3) no se articulan como tales, de manera directa al Estado.

Analizando lo que se proyecta en el proceso ecuatoriano, se observa que la articulación al Estado se propone mediante nuevos mecanismos institucionales, claramente normados, que no tienen referente en los otros países. El capítulo de derechos de participación de la Constitución de 2008<sup>16</sup> se enmarca más en el derecho de las personas, que encuadra más en la visión ciudadana liberal, elegir, ser consultados, participar, fiscalizar, revocar al mandante. Por su parte se menciona al poder ciudadano, pero entendido más como un concepto y deseo que como una estructuración orgánica.

El artículo 96 de la Constitución señala de manera expresa:

“Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión;...” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 96)

Como se puede colegir, el reconocimiento es importante y significativo, pero no estructura un mecanismo amplio para ejercer el poder popular, entendido como alguna forma de institucionalidad estructurada de manera participativa a lo largo de todo el ejercicio del Estado. De hecho de trata de una concepción de poder ciudadano caracterizado por el uso fragmentado de los mecanismos de participación que estamos estudiando.

“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos

---

<sup>16</sup> Capítulo quinto del Título II: Derechos.

públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 95).

En las tres menciones al poder ciudadano que hace la Constitución (dos de ellas recientemente citadas), ninguna configura o insinúa una estructura organizativa cercana a los modelos de los otros tres países. Incluso la última lo restringe al ámbito de vigilancia (Constitución del Ecuador 2008) Art. 289.

De lo señalado, se puede discutir si se la normatividad es explícita respecto a la construcción de un poder popular-ciudadano en Ecuador, o si las formas de participación institucionalizadas fortalecen los mecanismos liberales de participación sin una estructuración sistémica a una base popular. El acuerdo o no en la existencia de este modelo, tendrá mucho que ver con el posicionamiento e interés de quien lo discute. Para una visión conservadora lo existente será excesivo y peligroso, para la discusión del Buen Vivir podría ser una participación suficiente, para una visión participacionista podría ser insuficiente pues podría no llevar a una ruptura de las estructuras estatales de dominación propias de la institucionalidad pública.

Cabe preguntarse si se puede construir un poder popular sin regular la función estatal de la organización de base, que es a lo que apuesta este modelo ecuatoriano. Esto entra en el ámbito de la dinámica de los movimientos sociales y escapa un poco al estudio actual, pero no lo elude. Hay que reconocer que en los modelos de los otros países mencionados, las organizaciones de base se articulan normativamente a la acción y decisiones del Estado, no así en el caso ecuatoriano. Todo ello lleva a tener que buscar no solamente en la norma sino en la realidad misma de la dinámica participativa las respuestas sobre los niveles de participación alcanzados en Ecuador.

Esta normativa refleja una separación expresa entre movimiento social y participación social en el Estado en Ecuador. Ni los movimientos sociales convencionales se ven participando de un Estado, como parte de un paradigma de posicionamiento histórico anti estatal, ni el Estado convencional encuentra en los movimientos sociales interlocutores para fortalecer mecanismos de participación.

Esta complejidad provocada por la separación expresa (y confrontada) entre movimiento social y participación social en el Estado se refleja en el análisis que al respecto del Ecuador hace De Sousa Santos, donde encuentra que en parte el movimiento social se ha desmarcado del proceso revolucionario y mantiene sus acciones más vinculadas a sus reivindicaciones sectoriales:

“La primera dimensión del contexto latinoamericano... es la coexistencia de formas de luchas... avanzadas y ofensivas, con formas de luchas retrasadas y defensivas. En el caso de las primeras, el Estado es parte de la solución; en las segundas, es parte del problema. Entre las... avanzadas y ofensivas podemos incluir los movimientos indígenas... (constitucionalismo transformador de Bolivia y Ecuador), la revolución bolivariana, el nuevo nacionalismo en cuanto a control de los recursos naturales y la construcción de Estados plurinacionales. Entre las luchas más retrasadas y defensivas... podemos mencionar las luchas contra la criminalización de la protesta social... contra el control de los medios de comunicación por parte de las oligarquías... La articulación entre los dos tipos de lucha es compleja.” (De Sousa Santos 2010, 55, 56).

Tradicionalmente se registra un relacionamiento conflictivo histórico entre organizaciones sociales y Estado, confrontación que viene de la visión gremial que demandó siempre el reconocimiento de sus intereses particulares en tanto grupos organizados. Estas propuestas de participación social provienen de los sindicatos, organizaciones campesinas, gremios de maestros y transportistas y otros grupos relacionados laboralmente entre sí. El concepto de participación de estos grupos, si bien tiene el discurso de la "toma popular del poder", en realidad está restringido a la consecución de beneficios particulares para sus agremiados, sin más propuesta de intervención en el Estado que cierto cogobierno en las entidades de su interés inmediato como el Instituto de Seguridad Social.

Para entender la experiencia de participación que encontró el nuevo gobierno ecuatoriano en el año 2007, es pertinente caracterizar los movimientos sociales hasta ese momento, entendidos como grupos organizados con estructura (local o nacional), permanencia en el tiempo, capacidad de movilización y, mediante su acción, incidencia política. Se enmarca en movimientos sociales a actores colectivos con algún protagonismo nacional en las últimas décadas.

En el Ecuador de los últimos años lo primero que se evidencia cuando se habla de movimientos sociales es el movimiento indígena, por la importancia histórica, cultural y política que alcanzó en los años 80 y 90, sustentada en la representación hegemónica que tuvo de los pueblos indígenas y nacionalidades, en la capacidad de movilización y en haber planteado reivindicaciones sustanciales respecto a su exclusión étnica, política y cultural. El movimiento indígena, destaca notablemente en 1990 con un levantamiento general y pervive hasta la actualidad. Este movimiento se ha basado en la reivindicación de las culturas y la actoría de los pueblos ancestrales y de las personas auto identificadas como indias. En términos de participación demandaron desde un reconocimiento básico de su existencia y ciudadanía, hasta la creación de estados dentro del Estado, dirigidos por ellos, desde sus cosmovisiones. Esta organización superó con mucho el protagonismo sindical de los años pasados.

Siendo este movimiento de gran significación, en los primeros años del siglo disminuyó su capacidad de incidir y su representatividad. En la actualidad ha bajado el protagonismo y la representación de quienes conducen el movimiento y se ha estabilizado una visión más indigenista que el planteamiento original de articulación intercultural al resto de la sociedad. Su demanda al Estado es de reconocimiento de su actoría y de intervención directa en todo el espacio institucional que le atañe pero, a la inversa, a este movimiento le resulta fácil desconocer la nueva institucionalidad cuando no encaja con sus demandas. La integración a espacios de representación política, la participación de indígenas en otros movimientos, la “disputa” por sus bases desde otros sectores, la aparición de otros espacios de participación que comparten sus intereses como las juntas parroquiales y varios errores de su dirigencia (como mantener un grupo cerrado con un discurso étnicamente excluyente), han llevado a que decaiga notablemente.

En el ámbito de pueblos y nacionalidades, a partir de este siglo han surgido movimientos sociales y culturales afroecuatorianos y montubios que muestran una emergencia equivalente a la que tuvo el movimiento indígena en su momento. Además de haber logrado una institucionalidad propia y un discurso específico a su

condición (la diáspora africana o la visibilización montubia), tienen una capacidad de movilización y demanda propia que muestra una presencia etno-cultural-social nueva que relativiza la presencia unívoca indígena. De ahí que se haya desarrollado en los últimos años un espacio de “pueblos y nacionalidades” que agrupa mejor la presencia y el aporte ancestral a la sociedad ecuatoriana.

Este recorrido conduce a preguntar por el tradicional movimiento obrero, agrupado en las centrales sindicales. Este se ha mantenido en un perfil medio de organización e incidencia desde hace un par de décadas, sin recuperar el protagonismo logrado en los años 70. Ahora, en la situación política de cambio del país ha retomado cierta importancia, apoyando inicialmente de manera directa la propuesta del gobierno, para desconocer luego los avances laborales de este último período. También desde la tradición organizativa actúan los movimientos gremiales del sector público. Los más importantes son los de profesores, de empleados petroleros, de empleados de la seguridad social y de prestadores de servicios de salud. Estas organizaciones han cumplido por décadas un papel reivindicativo, que en el extremo ha llevado poner a los servicios públicos en función del interés particular de dichos grupos. El efecto de esta acción gremial sobre los servicios ha sido rechazado fuertemente por la sociedad nacional y local y les ha puesto en una situación de poca legitimidad.

Hacia la nueva década, 2010 en adelante, surgen nuevas organizaciones de trabajadores, especializadas en ramas laborales, que entran a disputar al sindicalismo convencional desde posiciones afines al gobierno de la Revolución Ciudadana. Trabajadores autónomos, artesanos, sindicatos estratégicos, redes de profesionales configuran una actoría social vinculada a los espacios de participación que les ofrece el nuevo Estado, en detrimento del sindicalismo convencional. Surge una disputa por el espacio organizacional entre las formas organizativas de décadas pasadas y las que emergen dentro del nuevo proceso ecuatoriano. Las primeras en disputa con el Estado y las segundas en colaboración con el mismo.

Las agrupaciones territoriales urbanas, comités y federaciones barriales, tienen también tradición en el país. Su acción e influencia, sin embargo, se ve

limitada a las reivindicaciones para conseguir vivienda y servicios y su relación se da más con el poder local. Los intentos de lograr una dimensión nacional hasta ahora han sido débiles. Estos movimientos han estado vinculados en muchos casos a caudillos locales que los utilizan como base de votación y clientela para ser ofrecida a diversas opciones electorales. Su potencial sigue siendo muy importante dentro de una visión de una sociedad más participativa, pues serían la base de organización y planificación local y así se ven algunas de estas organizaciones.

En las últimas dos décadas ha destacado de manera especial el movimiento de mujeres en Ecuador, con resultados muy importantes, aunque no suficientes, en equidad y representación política. Sin ser un movimiento de masas y con las dificultades propias de toda organización, ha demostrado una capacidad de acción e incidencia y un funcionamiento articulado entre sí en todo el país, incluso a nivel barrial y parroquial. Ha participado como movimiento en muchos espacios sociales y organizativos y ha logrado, en todos ellos, visibilizar la importancia de la equidad de género. Respecto al gobierno actual se identificó con la propuesta de cambio y participó activamente en las propuestas constitucionales. Como los demás espacios organizacionales ha ido perdiendo importancia organizativa a la vez que se separa del proceso impulsado por el gobierno actual. Gran cantidad de sus militantes pasaron a engrosar las filas gubernamentales mientras un grupo de menor significación se quedaba con causas más radicales que las que el gobierno pudo promover.

Otra concertación social que cumple con características de movimiento, es la ambiental. Los grupos identificados con la protección y defensa ambiental, congregados en organizaciones sociales, territoriales y ONG han destacado en la última década y llevan adelante causas importantes de carácter nacional y mundial. No solo demandaron sino implementaron mecanismos estructurados de participación a nivel local, sobre todo a nivel de la planificación participativa y construcción de asambleas o encuentros de actores locales, provocando una concertación local para el desarrollo. Su acción más importante está en la defensa del ambiente ante las actividades económicas extractivas (minería, petróleo y extracción maderera). Estas demandan más que una participación directa en el Estado, el que éste no lleve



adelante ni promueva las actividades extractivas que afectan a las comunidades. Su posición frente al gobierno fue de gran expectativa pero la discusión sobre la necesidad de extraer petróleo y minería ha significado que pasen a una posición de confrontación. Es un grupo que fue cambiando una posición hegemónica de uso sustentable de los recursos naturales hacia una negativa radical a todo tipo de extracción.

Existen otros movimientos sociales vinculados con diversos intereses y motivaciones como son los de jóvenes, de universitarios, de iglesias, de género, de niñez y adolescencia, deportivos, de discapacidades. Todos ellos han organizado grupos específicos para proponer políticas públicas a su favor. Su participación política es más fuerte a nivel local y, a veces, logran importante incidencia nacional, generalmente aliados a otros movimientos sociales o participando de los espacios y alianzas con el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Es también significativa la movilización social que se ha dado alrededor de partidos y movimientos políticos, sobre todo de apoyo al gobierno, acompañando la acción gubernamental y la conformación del partido de gobierno. Este tipo de movimientos se han manifestado en otras oportunidades en el país, vinculados a un grupo o caudillo con corta duración, lo que podría mostrar una diferencia con el momento actual. Al ser el proceso partidario de reciente construcción, no se puede hablar todavía de durabilidad o permanencia, pero se ve un nuevo mapa partidario con un grupo hegemónico, varias organizaciones de izquierda y centro izquierda y unas pocas organizaciones de clara posición conservadora o neoconservadora.

Una última fuente de demanda de participación proviene de un "ciudadanismo" relativamente amorfo, pero creciente, donde se destaca la posibilidad y libertad de cada ciudadano y ciudadana de ser parte de la acción pública por voluntad propia (demanda ética) y por acceso al Estado a través de formas diversas como veedurías, gestión compartida, comisiones de trabajo y participación en consejos que le atañen como son los de la niñez, de mujeres, de jóvenes o de personas con discapacidades. El movimiento destacado en este sentido es (o fue) el de los "forajidos" o personas que se movilizaron casi espontáneamente por una causa

común de manera pacífica, con efectos políticos significativos, como fue la caída del presidente Gutiérrez. Es un movimiento multclasista, sin estructura, sin líderes y sin formalidad que se convoca movilizado por alguna causa ética común. Tuvo vigencia al inicio del proceso que se estudia y no ha vuelto a tener presencia desde el triunfo de Rafael Correa. En general las organizaciones políticas de izquierda y centro izquierda reclaman representar a esta movilización.

La experiencia ecuatoriana, ya no de movimiento y organización social, sino de la relación de éstos con el Estado, hasta el año 2006, llega a contar con la existencia de mecanismos de participación habilitados a nivel local, pero discrecionales a la dinámica social local y a la decisión de cada gobierno, sin institucionalidad universal y a la decisión de unas pocas autoridades. A nivel nacional se “constitucionalizan algunos principios y sistemas de derechos” y se instauran consejos de derechos sectoriales, pero estos tienen poca incidencia y funciones ambiguas, no integradas a la institucionalidad estatal de corte neoliberal, predominante en las últimas décadas. “Se trata de una institucionalidad reactiva que no remueve las bases ni entraña una transformación sustancial del Estado” (Buaiz Valera 2009).

Este recuento permitirá analizar luego los efectos de los mecanismos de participación de la sociedad en el Estado sobre los movimientos sociales y las reacciones de los mismos ante la propuesta del Buen Vivir. Así mismo se podrá dimensionar los cambios tanto de la institucionalidad del Estado en su conjunto, como de la incorporación de los mecanismos de participación a la misma. Se trata de un cambio de paradigma desde formas de participación-demanda, vinculadas a movimientos sociales, hacia formas de participación-propuesta, provenientes de actorías sociales estructuradas alrededor de las necesidades organizativas del propio Estado. Es un cambio también desde formas de participación sectoriales o sectorializadas, que representaban a grupos sociales muy importantes, enfocados en los intereses particulares de grupo, válidos por cierto, pero desarraigados del contexto y de otros grupos equivalentes en cuanto a situaciones de exclusión. De este paradigma sectorial, se pasa a formas de participación con visión más integral, que partiendo de un grupo determinado, aportan al conjunto del interés social,

integralizando sus necesidades y demandas con las de los demás relacionados. Así, las reivindicaciones de la mujer pasan a ser igualdades de género entre mujeres y hombres y con los grupos LGBTI y éstas se articulan a los diversos grupos generacionales y nacionalidades. La reivindicación intercultural indígena se integraliza con las igualdades de género, reconocimiento de la niñez y acceso inclusivo a poder. Las reivindicaciones de la niñez pasan a ser un planteamiento intergeneracional emancipatorio de relaciones solidarias entre los diversos grupos de edad y de todos ellos con igualdades de género.

La importancia de los pueblos y nacionalidades y la diversidad organizacional es reconocida por Boaventura de Sousa en su análisis de la situación ecuatoriana:

“...la sociedad civil —sin ser descartada— es recontextualizada por el reconocimiento de la existencia de comunidades, pueblos, naciones y nacionalidades. Por otro lado, el territorio nacional pasa a ser el marco geoespacial de unidad y de integridad que organiza las relaciones entre diferentes territorios geopolíticos y geoculturales, según los principios constitucionales de la unidad en la diversidad y de la integridad con reconocimiento de autonomías asimétricas.” (De Sousa Santos 2010, 92, 93).

La oferta de transformación del país que se inicia en 2006 y ha dado pasos muy significativos de consolidación hasta el presente (2013), llamada "Revolución Ciudadana", recogió a varios de los grupos y sus propuestas de participación. El eje central de esta política se plasma en la Constitución de 2008, del Buen Vivir, donde participan representantes de los grupos mencionados. Esto lleva a que el resultante sea muy amplio y exigente en participación pero, a la vez, puede parecerse a una "colcha de retazos" si no consolida una propuesta conceptualmente consistente.

Según De Sousa, el inicio del proceso ecuatoriano tuvo más consensos que disensos y logró una aceptación amplia, reflejada en la hegemonía del movimiento político Alianza País, que pasó a ser un espacio de concertación de varios grupos sociales y políticos de izquierda. Se consolidó una presencia social en todos los ámbitos del Estado mediante un gobierno que contó con un respaldo electoral contundente en diez procesos electorales seguidos entre 2006 y 2014. Lo describe así:

“El proceso constituyente en Ecuador fue bastante más tranquilo... Las tensiones más fuertes en el proceso constituyente fueron de dos tipos y, a pesar de su intensidad, fue posible manejarlas dentro de la «normalidad democrática». La primera gran tensión surgió con la intervención del presidente Correa en los trabajos de la Asamblea Constituyente, lo que contrariaba el carácter originario de la misma. De alguna manera, Correa buscaba mantener un cierto control político sobre normas constitucionales en discusión acerca de temas tan diversos como la relación entre extractivismo y ambientalismo (límites ambientales de la explotación minera), modelo económico, autonomía indígena (consulta previa o consentimiento previo para proyectos extractivistas en territorios indígenas), plurinacionalidad, derechos sexuales, aborto, etc... La otra gran tensión, que creció con el decurso del proceso constituyente, ocurrió con los sectores conservadores..., en la medida que se dieron cuenta del rumbo que tomaba la orientación normativa de la Constitución y de cuánto contrariaba a sus ideologías e intereses.” (De Sousa Santos 2010, 77).

Como se aprecia, las contradicciones fueron procesadas mediante un liderazgo mediador o árbitro que logró situar acuerdos aceptables para los aliados. Probablemente se debió también a las condiciones de crisis económica y política que precedieron a esta época que puso a los grupos participantes a considerar opciones de acuerdo más que identificación de diferencias de menor alcance.

“... la heterogeneidad social, política y cultural de la Asamblea Constituyente fue bastante más grande en Bolivia que en Ecuador, un factor todavía más importante por el tamaño desigual de las dos asambleas... A pesar de sus diferencias, los dos procesos constituyentes revelan con igual nitidez las dificultades de realizar, dentro del marco democrático, transformaciones políticas profundas e innovaciones institucionales que rompan con el horizonte capitalista, colonialista, liberal y patriarcal de la modernidad occidental.” (De Sousa Santos 2010, 79).

Esa hegemonía política del Movimiento Alianza País en Ecuador, si bien continúa hasta el presente, se ha visto disminuida por la separación de facciones políticas que han representado intereses de poder de grupo o posiciones sectoriales radicalizadas que han querido verse reflejadas de manera más prominente en el proceso político.

Es importante ubicar la situación previa inmediata a las elecciones de 2006 para entender la velocidad y dinámica de los cambios. La situación económica le ubicaba a Ecuador entre los países pobres pero no en extremo (desarrollo humano

medio). Las inequidades y la pobreza eran extremadamente altas y, en gran medida, la riqueza existente en el país provenía de las remesas enviadas por los migrantes, por venta de trabajo barato en el exterior. El índice de Gini para 2006, ubicaba al Ecuador (junto con toda América Latina) con una brecha entre ricos y pobres de 53,1<sup>17</sup> (PNUD 2006), dato alarmante comparado con el promedio de África llega (42,4) y Europa (31,8) (CLADEHLT 2002), se había acuñado la frase: “América Latina no es el continente más pobre pero si el más inequitativo del mundo”. La pobreza alcanzaba al 48,3% de la población y la indigencia al 21,2% (CEPAL 2006), a esta se unía un índice de desempleo abierto del 10,9%, lo que explica la gran emigración de la población ecuatoriana en los primeros años del siglo.

El país alcanzaba un promedio de escolaridad adulta de apenas 7 años, el analfabetismo estaba cerca del 10% y la deserción escolar era extremadamente alta. Los servicios de salud y educación estatales se habían deprimido, no contaban con recursos, faltaba personal y éste atendía a la población en jornadas incompletas.

Para cualquier análisis es importante señalar la diversidad étnica y cultural del país, donde conviven una mayoría mestiza (indio-española), con 14 nacionalidades nativas con idiomas diversos, afroecuatorianos y algunos grupos de migración extranjera como colombianos, peruanos, árabes y chinos. Esta diversidad no era atendida como tal y es más tarde que se la toma como una riqueza cultural y un potencial de convivencia y entendimiento (Sáenz Andrade 2008).

En este contexto no resulta raro que haya logrado un triunfo electoral, primero, y luego una abrumadora mayoría en la consulta popular, una opción presidencial identificada con un cambio institucional radical y con una posición de moralización y cambio respecto de las inequidades, por fuera del sistema y formalidad económicos establecidos hasta el momento.

El cambio político iniciado en enero de 2007 trajo una situación de gobierno inusual para el país. Un poder ejecutivo, encabezado por el presidente Correa, con un

---

<sup>17</sup> El Índice de Gini mide la concentración del ingreso. 0 significaría que todos tienen los mismos ingresos y 1 que una persona tiene todos los ingresos.

amplio respaldo popular y con una fuerte oposición proveniente del sistema político tradicional. El gobierno plantea una política nacionalista, con intervención estatal sobre la economía y el mercado, en un claro distanciamiento de las recomendaciones y políticas de la banca multilateral. Toma medidas de corte popular como la duplicación del Bono de Desarrollo Humano, la baja de las tasas de interés, la dotación de crédito barato para sectores populares, el incremento del bono de la vivienda, un sustancial aumento en la inversión en educación y salud, aumento de la seguridad social y un proyecto para desarrollar nuevas fuentes de energía eléctrica (Sáenz Andrade 2008).

La importancia de la dimensión económica y de bienestar y su directa relación con las posibilidades de implementar formas de participación en el quehacer del Estado es presentada de manera clara por De Sousa Santos. Destaca cómo, aunque el proyecto del Buen Vivir no es capitalista sino de vida, no puede ni debe dejar de contar con la propiedad e iniciativa privada en ámbitos muy importantes de la economía, pero no debe ésta dirigir el Estado.

“el proyecto de país debe orientarse por caminos muy distintos de los que conducirán a las economías capitalistas, dependientes, extractivistas y agroexportadoras del presente... no niega que la economía capitalista sea acogida en la Constitución, pero impide (y ya es bastante) que las relaciones capitalistas globales determinen la lógica, la dirección y el ritmo del desarrollo nacional.<sup>63</sup> De la misma manera, no impide que la unidad nacional siga siendo celebrada e intensificada; impide solamente (lo que es mucho) que en nombre de la unidad se desconozca o desvalorice la plurinacionalidad.” (De Sousa Santos 2010, 82).

Por su parte García Linera destaca la relación indivisible entre el bienestar material y la acción social igualitaria en los procesos revolucionarios de América Latina. En Ecuador se puede observar que la suma de elementos de la economía nacional e internacional y las medidas del gobierno provocaron un salto de una crisis económica aguda (hacia el año 2000) a una economía creciente y disminución de la pobreza que empezó a notarse desde el inicio del gobierno actual. Economía y sociedad van juntas y para ello requieren ahora, en este tiempo, de un Estado participativo.

“En el terreno de los derechos sociales (seguridad social, trabajo, distribución de la riqueza) se articula no sólo la condición material básica del ejercicio responsable de todos los otros derechos ya que las personas sólo son miembros plenos y participativos de la sociedad en la medida en que sus necesidades básicas estén satisfechas, sino también la demanda y lucha por la igualdad en las posibilidades de acceso al bienestar material y a la riqueza socialmente producida... Esto muestra hasta qué punto la democracia está indisolublemente ligada a la conquista del bienestar económico de las sociedades. En ese sentido, como lo señaló el olvidado Marx hace más de 150 años, las profundas reformas políticas de la sociedad, como su democratización, siempre han sido profundas reformas económicas que han modificado la estructura de propiedad y gestión de la riqueza de las sociedades” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 43).

Como resultado de este proceso cambian las condiciones de vida de la población ecuatoriana para el año 2013 el índice de Gini para 2014 baja al 46,3, la pobreza baja al 23,7% de la población y la indigencia al 8,51% (INEC 2014), el desempleo abierto llega a los niveles más bajos (4,6%), la escolaridad sube a 9,6 grados, el analfabetismo baja al 6,75%, el trabajo infantil baja de 12,5 a 6,3% con la casi extinción del trabajo de menores de 14 años (INEC 2012). Los servicios de salud y educación se universalizan y mejoran en calidad. Sin embargo es importante señalar un aspecto que incidirá en la respuesta social al proceso de transformación: los cambios provienen de una iniciativa gubernamental más que de demandas organizadas de la sociedad configurando logros desde un “Estado de Bienestar” y menos de una base social. Este elemento permitirá analizar el desenvolvimiento del proceso de participación hasta llegar al momento actual respecto del cual se problematiza el alcance real de la participación y el posicionamiento de las organizaciones sociales al respecto.

Sin pretender hacer una apología de logros del proceso de la revolución ciudadana en Ecuador, cabe presentar un resumen general de indicadores sociales, económicos e institucionales que muestran avances de una dimensión tan significativa, que permite caracterizar como “transformación” a lo logrado en el país en un período de ocho años (2006-2014).

**Cuadro 2: Indicadores de logros de la Revolución Ciudadana 2007-2014**

Indicador	Unidades	2007		2014	
Leyes de acuerdo a la Constitución	Leyes			180	
Entidades eliminadas	Unidades			99	
Entidades creadas	Unidades			43	
Entidades transformadas	Unidades			102	
Pobreza por ingresos	Porcentaje	36,7		22,5	
Pobreza urbana	Porcentaje	24,3		16,4	
Pobreza rural	Porcentaje	61,3		35,3	
Diferencia ingreso entre ricos y pobres	Veces	42,0		22,0	
Índice de Gini Ecuador	Índice	0,55		0,48	(3)
Porcentaje cobertura de canasta básica	Porcentaje	68,0	(2)	101,0	
Unidades de vigilancia comunitaria	Unidades			10	
Centros ECU911	Unidades			15	
Unidades de policía comunitaria	Unidades			445	
Tasa de homicidios	C/100.000	17,8	(2)	8,1	
Centros privación libertad intervenidos	Unidades			24	
Inversión social	Miles \$	1.976.050	(2)	8.849.070	
Hospitales mejorados	Unidades			60	
Centros de salud mejorados	Unidades			85	
Atención en unidades de salud pública	Personas	16.199.151		43.870.174	
Población con seguro de salud estatal	Porcentaje	17,0	(1)	34,0	
Productos con etiquetado preventivo	Número			8.600	
Servicios rurales eliminación excretas	Porcentaje	65,5		86,4	
Eliminación rural de desechos sólidos	Porcentaje	26,6		56,7	
Hectáreas protegidas		170.000		1.434.000	
Proyectos de riego	Hectáreas			314.314	
Unidades educativas del milenio	Unidades			51	
Centros infantiles del buen vivir	Unidades			58	
Tasa neta de matrícula escolar	Porcentaje	92,0		96,0	
Número de estudiantes matriculados	Número	3.477.137	(2)	4.370.790	(4)
Estudiantes en educación pública	Porcentaje	0,75	(2)	0,80	(4)
Inversión en educación superior	% del PIB			2,12	
Becas universitarias en el exterior		237	(2)	10.482	
Tasa de desempleo urbano	Porcentaje			4,5	
Tasa de empleo adecuado	Porcentaje	43,20		50,80	
Personas con discapacidad con trabajo	Número			80.381	
PEA afiliada a la seguridad social	Porcentaje	26,0		44,0	
Menores de 18 años que trabajan	Porcentaje	12,4		5,8	(3)
Recaudac. Tributaria 2000-06 / 2007-14	Miles \$	21.995.000	(2)	74.310.000	
Inversión pública	% del PIB	3,60		11,00	
Deuda externa	Miles \$	2.180.000	(2)	1.944.060	
Inversión en energía	MW			2.880	
Ingreso de turismo extranjero	Personas	840.555	(2)	1.540.399	

(1) Datos de 2004 - (2) Datos de 2006 - (3) Datos de 2012 - (4) Datos de 2013

Fuentes: SENPLADES, INEC, OSE, MSP, CEPAR, ENDEMAIN 2014, ENSANUT 2011-2013 (S. Ecuador 2015), (Ecuador, 2014).

En este marco de transformación, en el próximo acápite se analiza el proceso y mecanismos de participación en el Estado ecuatoriano, a partir de la comprensión



del cambio normativo implementado desde el año 2008. Esto permite mostrar la magnitud e intencionalidad del cambio social propuesto y analizar su aplicación a lo largo de los años sucesivos.

### **3.1. MARCO NORMATIVO DE PARTICIPACIÓN EN ECUADOR**

El cambio de modelo de desarrollo, la reforma del Estado y la existencia de políticas públicas igualitarias en Ecuador suponen un complejo cambio institucional de una magnitud antes no conocida en el país, pues, además de la reforma constitucional, se produce en los siguientes años una adecuación generalizada de toda la normativa en concordancia con la nueva Constitución. Uno de los aspectos novedosos de esta macro reforma ha sido la incorporación de los mecanismos de participación social en el Estado.

El tema de la participación ciudadana es un eje transversal en la construcción del Estado ecuatoriano actual. Al respecto un punto de partida está en que la Constitución establece que la soberanía del pueblo se ejerce por la vía de los órganos de poder público y de la participación directa de la ciudadanía (Constitución del Ecuador 2008, Art. 1). Institucionalmente esta declaración tiene un sentido especial, pues abre la puerta a la existencia de espacios formales de vinculación de la sociedad al Estado. Es más, se aprecia que la normativa máxima y secundaria desarrolla ampliamente esta relación.

En términos de García Linera, se busca crear una institucionalidad democrática que “promueva la deliberación pública y materialice sus resultados en normas y nuevas instituciones públicas” (2013, 45). Se requiere para ello una organización del Estado acorde a los fines buscados con el proceso revolucionario. De ahí que la Constitución y la normativa nueva Ecuatoriana establezcan nuevas funciones del Estado “Función de Transparencia y Control Social”, y entidades de aseguramiento de derechos como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, los Consejos Nacionales para la Igualdad y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. Todo ello para contrarrestar la “ocupación monopólica” del

escenario institucional y de representación basados en una legitimidad conservadora (García Linera 2013, 47).

Con la nueva normativa se trató de constituir un marco jurídico e institucional para lograr una democracia intencionada, donde se creen los mecanismos de relacionamiento entre el Estado y la sociedad (De Sousa Santos 2010). Lo ocurrido en Ecuador es un intento de ello, creado en la expectativa de lograr un resultado altamente potente en participación. Es ahí donde se enfoca el análisis, en el logro o no de los sistemas y espacios participativos, más que en la intención de hacerlo.

“En términos generales, se puede entender la democracia como una manera de organizar la gestión del bien común de una sociedad, el modo de esa gestión, la amplitud de ese bien común y las propias características de la comunidad que quiere definirse en torno a ese bien. En este sentido, es una forma política de proceder sobre los recursos e intereses colectivos; es un proceso de renovación de los modos de decidir sobre ese bien común, es una voluntad para redistribuir los recursos comunes; es una deliberación sobre cuáles son esos recursos y necesidades que deben ser objeto de atención y, ante todo, una continua producción del “común” que desea, acepta y pugna por existir como comunidad.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 31)

En concordancia con el planteamiento metodológico de Tenorio (2004)<sup>18</sup>, la comprensión del esfuerzo constitucional ecuatoriano para contar con un Estado participativo se basa en un análisis del discurso encontrado en el marco legal contemporáneo. Se toma en cuenta que en esta normativa se plasma la intención y visión de los y las asambleístas constituyentes del año 2008, muchos de los cuales siguen siendo legisladores y participan directamente de la elaboración de los nuevos códigos que se están construyendo desde el 2009 hasta la fecha (2014). Esta actuación de quienes elaboraron la Constitución y las leyes corresponde sin duda al marco establecido por la propuesta política del Buen Vivir del movimiento político “Alianza País”<sup>19</sup>.

“El análisis del discurso presupone la interpretación de los significados de las palabras que ellas desean expresar y que en el caso de los discursos oficiales, manifiestan la ideología del proponente, que es el enunciador. Por lo tanto, este tipo

---

<sup>18</sup> Referido a un estudio en municipios de Agreste Meridional del Estado de Pernambuco Brasil.

<sup>19</sup> Grupo político con el más alto respaldo popular en Ecuador en el período estudiado.

de análisis supone que la palabra enunciada por el grupo discursivo de turno, el Poder Ejecutivo..., desea implementar ideas, principios y valores que reflejan una determinada visión de mundo. Esto es, los documentos que formalizan una visión particular de una realidad dada, son proyectados a partir de un contexto histórico-social que se quiere entender y que dentro de la especificidad de una institución gubernamental, resolver los problemas identificados”. (Tenório 2004, 2).

En Ecuador se encuentra planteada una política pública de fortalecimiento de la democracia, que se fija en la Constitución de la República de 2008. En ella se establece de manera explícita derechos y formas de participación de las y los ecuatorianos y marca la relevancia del derecho a “participar en los asuntos públicos: presentar proyectos de iniciativa popular, ser consultados y fiscalizar los actos del poder público” (Constitución del Ecuador 2008) Art. 61<sup>20</sup>. Este fortalecimiento democrático se refleja tanto en el ámbito de la representación y decisión popular por vía electoral, como en el de la presencia directa de la sociedad en espacios de acción estatal.

En el ámbito de la *democracia que se ejerce a través del sufragio* (representativa y directa), se establecen varios mecanismos de decisión; la elección de dignidades, la iniciativa popular normativa, las consultas populares, las revocatorias del mandato, la consulta previa, la consulta territorial, la elección de presidente y asambleístas por disolución de la Asamblea y la consulta prelegislativa (Constitución del Ecuador 2008)<sup>21</sup>. La consulta popular es una herramienta de democracia mencionada a menudo en la nueva Constitución. Se la puede aplicar en todos los niveles de gobierno y en referencia a asuntos territoriales, creación de regiones, derechos de los pueblos, iniciativa legislativa, fiscalización y revocatorias de mandato. También las posibles reformas a la Constitución pueden pasar por iniciativa popular respaldada por el uno por ciento de ciudadanas y ciudadanos constantes en el registro electoral. Se articula entonces el sistema de representación con el de participación directa, complementando la democracia representativa con nuevas formas de participación social.

---

<sup>20</sup> Título II: De los Derechos, Capítulo 5.

<sup>21</sup> Artículos 57 Num. 7, 58, 59, 103 a 107, 148, 245, 247, 396.

La única forma de conformar una Asamblea Constituyente es la consulta popular, la que puede ser por la Presidenta o Presidente de la República, por la Asamblea Nacional o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. Así mismo la nueva constitución que elabore dicha asamblea debe pasar por un nuevo referéndum donde deberá obtener, para tener vigencia, la mitad más uno de los votos válidos (Sáenz Andrade, Las elecciones de 2009 y su trascendencia para el país 2010).

En el otro ámbito de participación directa, no electoral, en el Título sobre Participación y Organización del Poder (Constitución del Ecuador 2008) Art. 95, determina que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de todos los niveles de gobierno. Aquí se plantea ya la participación como proceso autónomo de involucramiento directo en las decisiones y acciones del Estado. Se reconoce la organización colectiva de la sociedad en todas sus formas, con mecanismos de democracia directa, solución de conflictos, cogestión, formulación de propuestas, incidencia en asuntos de interés público, derecho a la resistencia y acción ciudadana (Constitución del Ecuador 2008) Arts.96 a 99.

En los artículos 103 a 107 de la Constitución (2008) se establecen los mecanismos de democracia directa, entendidos en este caso como formas de decisión en el ámbito normativo, que parten de una iniciativa y voluntad ciudadana. Esta “iniciativa popular normativa, consulta popular y revocatoria del mandato” parte de una solicitud presentada por un porcentaje determinado del electorado.

En el mismo título, se dispone que en el ámbito del poder ejecutivo se constituyan los Consejos Nacionales para la Igualdad (Constitución del Ecuador 2008) Art. 156 y 157), integrados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y el Estado, con el propósito de asegurar la plena vigencia y ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales en ámbitos prioritarios de la política pública: género, pueblos y nacionalidades, generacionales, movilidad humana y discapacidades.

Se manda que en todos los niveles de gobierno se conformen instancias de participación, integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad, para elaborar planes y políticas; vigilar derechos, mejorar la calidad de inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos; fortalecer la democracia con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana; e impulsar procesos de comunicación (Constitución del Ecuador 2008) Art. 100. Señala las diversas formas en que se ejercerá este derecho: audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y otras instancias de la ciudadanía. Como efecto de ello, cada ministerio sectorial y coordinador a nivel nacional ha conformado un Consejo Ciudadano Sectorial con representación de las organizaciones sociales vinculadas a su cartera de Estado.

En términos institucionales la Constitución establece cinco funciones del Estado, que supera la visión clásica de los tres poderes e incorpora una Función de Transparencia y Control dentro de la cual la entidad más importante es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entidad cuya función principal es promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana y promover procesos de veeduría ciudadana y control social (Constitución del Ecuador 2008), Art. 207 y Art. 208 Num. 2. Esto refleja el salto cualitativo pretendido en cuanto a la presencia social en el Estado, se le otorga a la sociedad funciones, institucionalidad y fuerza de función estatal. Este Consejo de Participación tiene como atribuciones: fomentar políticas de transparencia, control, rendición de cuentas, planificar la acción estatal en este campo, presentar propuestas constitucionales, incentivar la participación.

En el Régimen de Desarrollo de la Constitución, respecto a la Planificación Participativa para el Desarrollo (Constitución del Ecuador 2008)<sup>22</sup>, se institucionalizan consejos de planificación y consejos ciudadanos nacional y en los

---

<sup>22</sup> Título VI del Régimen de Desarrollo, Capítulo Segundo, Planificación Participativa para el Desarrollo. Artículo 79.

gobiernos autónomos, como instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo. La ciudadanía formará parte del Consejo Nacional de Planificación. Esta facultad se amplía a la “planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales” (Constitución del Ecuador 2008) Art. 395, Num. 3. Con esto la planificación participativa se eleva a principio constitucional a nivel local y nacional.

Como se puede apreciar, se reconoce una diversidad de actores sociales y se amplían los derechos de participación a la educación, seguridad social, comunicación y ambiente, se agrega el derecho a la gestión democrática de la ciudad, se incorpora organizaciones económicas populares como parte de la economía y se promueve formas de organización de usuarios y consumidores. Es importante la inclusión de la obligatoriedad de democracia interna (en movimientos y partidos). Se reconocen derechos de participación de pueblos y nacionalidades en el desarrollo de sus organizaciones y formas de autoridad, planes de desarrollo, administración de educación y salud, consulta en legislación y control del ambiente. Se posibilita que los pueblos indígenas puedan, en el territorio, decidir mediante una consulta sobre sus formas de autogobierno.

Se recoge y refleja la incidencia de los grupos sociales promotores de la participación, con la variedad de mecanismos de relación de la sociedad en el Estado. También se vislumbra una baja sistematicidad de estos componentes de la participación; de hecho la articulación de estos elementos se irá perfilando en la normativa posterior, reflejando la tensión entre las diversas posiciones respecto a la aplicación de las formas de participación. Las leyes que se emiten a partir de 2009, acogen y desarrollan la política pública de fortalecimiento de la democracia, siendo las normas más importantes las que se refieren a la participación ciudadana, al ejercicio electoral, a los gobiernos autónomos descentralizados y a la planificación y finanzas públicas. En todas ellas se encuentran desarrollados de manera explícita los mecanismos de participación pero, a la vez, se percibe una débil obligatoriedad de éstos.

Además del marco constitucional, se ha dado un desarrollo normativo más

profundo mediante una reforma a todas las leyes sustanciales del país, lo que implica un cambio del marco legal de significación. Una de las características de esta transformación se refleja en que muchas leyes transversalizan los elementos de participación marcados en la Constitución, de tal manera que establecen mecanismos y operacionalizaciones para lograr esta participación. Entre otras están las siguientes leyes: Ley Orgánica de Participación, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Código Orgánico de Organización Territorial, Código de la Democracia, Ley Orgánica de Comunicación, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley Orgánica de Salud, Ley Orgánica de Discapacidades, Ley de Economía Popular y Solidaria, Código de la Niñez y la Adolescencia reformado, Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad. Se detalla luego los aspectos sustanciales relacionados con participación de estas leyes.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) Arts. 56 a 63<sup>23</sup>, establece la existencia de las asambleas locales y marca su alcance. Otorga la posibilidad (no obligatoriedad) de que la ciudadanía organice “espacio(s) para la deliberación pública... (para) fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incida de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de servicios y, en general, en la gestión de lo público”. Estas asambleas tienen entre otras, las funciones de: "Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales;... Organizar... el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;... Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley" (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010)<sup>24</sup>.

La misma Ley establece que: "en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación con la finalidad de 1) Elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; 2) Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; 3) Elaborar presupuestos participativos...; 4) Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social..." (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art.

---

<sup>23</sup> Título VI: De la Participación Ciudadana en los diferentes Niveles de Gobierno. Capítulo Segundo: De la participación a Nivel Local, Sección Primera: De las Asambleas Locales.

<sup>24</sup> Art. 60. Num. 2, 4 y 6.

64. Se puede apreciar que, de acuerdo a la escalera de participación, se ubica a la sociedad en el peldaño más alto, el de la toma de decisiones mediante la influencia en la planificación a diverso nivel territorial.

La composición de estas instancias de participación (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 65, debe ser plural e incluir autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial, tomando en cuenta a diferentes pueblos y nacionalidades y sectores sociales, con equidad de género y generacional. Así mismo la máxima autoridad territorial es la responsable de la convocatoria a las instancias de participación.

La Ley consigna también que se conformen los consejos locales de planificación, entendidos como "espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción definidos en las instancias de participación;... Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento de representantes de la ciudadanía..." (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 66.

La Ley de Participación da un paso significativo de articulación de la participación social al establecer la "Interrelación entre asambleas de diversos niveles territoriales" (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010)<sup>25</sup>, entendida como la participación de actores sociales e institucionales de otros niveles de gobierno dentro de las asambleas de un nivel territorial sin descartar, además, posibles alianzas de asambleas entre sí. También establece la necesidad de relacionamiento permanente entre asamblea y gobierno local (sociedad-Estado) con el mandato a la institución pública de dar apoyo a la organización social (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010)<sup>26</sup>.

Hay que notar que la preocupación por la articulación entre niveles de acción pública había estado casi ausente en la normativa tradicional y, en general, en casi

---

<sup>25</sup> Art. 61

<sup>26</sup> Art. 62



todos los instrumentos legales y de gestión del Estado. Este avance normativo refleja una comprensión de que la participación no está vista solamente como la acción puntual de incidencia de un grupo social en un espacio determinado del Estado, sino que debe haber enlaces sistémicos y con permanencia entre los mecanismos de participación.

La normativa electoral “Código de la Democracia” (2009)<sup>27</sup> recoge los mecanismos de democracia representativa y directa que se ejercen a través del sufragio, asigna y detalla la institucionalidad para su implementación, con rango de “Función Autónoma del Estado”. Esta ley establece las reglas de juego para dar cabida a las iniciativas sociales de carácter territorial, legislativo, consultivo y revocatorio; calificarlas y llevar adelante los procesos electorales pertinentes. Operacionaliza también la forma de ejercer el derecho al sufragio de ciudadanos y ciudadanas que antes no lo tenían, incorporando a jóvenes de 16 y 17 años, militares y policías, personas privadas de libertad que no han sido sentenciadas, migrantes ecuatorianos en el exterior y extranjeros residentes en Ecuador; sectores que en otras sociedades son considerados no merecedores del derecho al voto han sido a participar, de manera facultativa en Ecuador. Con la extensión del derecho al voto de jóvenes, migrantes, extranjeros, militares y policías, y personas privadas de libertad sin sentencia se reconocen derechos políticos a nuevos sujetos sociales y se amplía el espectro de ciudadanos que pueden participar en los procesos electorales.

La Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad norma la institucionalidad de los consejos paritarios (entre sociedad y Estado) establecidos en la Constitución y les asigna funciones relacionadas con su misión de “asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos” (Constitución del Ecuador 2008)<sup>28</sup>, y les asigna funciones en la “formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y colectivos... relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana...”

---

<sup>27</sup> Llamada también Ley Organica Electoral y de Organizaciones Politicas de la Republica del Ecuador.

<sup>28</sup> Art. 156

(Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad 2014)<sup>29</sup>.

Por su parte el COOTAD establece entre las funciones de los gobiernos locales la de "Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal" (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización 2010)<sup>30</sup>. Así mismo en el capítulo relacionado con la planificación, ratifica "La cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad" (Art. 281)<sup>31</sup>. Se instituye un sistema articulador de los mecanismos de participación al disponer a cada gobierno autónomo descentralizado conformar "un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno..." (Art. 304). Así mismo exige como garantía de participación el que se construyan "...espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y en la ley; así como otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación..." (Art. 305).

Existen, además, en las leyes mencionadas, disposiciones referidas al funcionamiento de otros espacios de participación de la sociedad en el Estado como presupuestos participativos, veedurías ciudadanas, audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía y consulta prelegislativa. Los mecanismos de aplicación de estos espacios son desarrollados en esta propuesta, articulados al Sistema de Participación Ciudadana.

Se consagra también el reconocimiento por parte del Estado Local de "todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo... en el marco de la Constitución y la Ley"<sup>32</sup>, lo que pone a los gobiernos locales ante la obligación de recoger la iniciativa social e incluso identificar y visibilizar la organización.

Además de responder a las condiciones normativas del país. El gobierno local

---

<sup>29</sup> Art. 3, Num. 3

<sup>30</sup> Capítulo III. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Sección Primera: Naturaleza Jurídica, Sede y Funciones. Art. 54 Lit. d).

<sup>31</sup> Título VII: Modalidades de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación.

<sup>32</sup> Art. 302.

tiene el mandato de promover sistemas de protección de derechos y construir tejido social territorial, entendido este como la capacidad de los grupos diversos que hacen la vida local, para trabajar coordinadamente y alcanzar objetivos comunes de largo plazo. El código de organización territorial reconoce a los barrios y parroquias urbanas como “unidades básicas” de participación ciudadana (Art. 306) que se articularán al sistema de gestión participativa. También establece que los gobiernos autónomos parroquiales promoverán la organización comunitaria, barrial y demás (Art. 146). Esto abre una doble lectura a la política pública; la una es la del reconocimiento de la organización y por lo tanto su promoción e incluso coordinación entre sí, construyendo tejido social; y la otra de intromisión desde el Estado en la actividad organizativa que es propia de la sociedad. El momento en que se establece que los barrios “ejercerán democracia representativa a través de una asamblea general de delegados” (Art. 306) que no se articula con claridad al sistema de participación, puede ser más bien restrictivo de las formas de participación que una promoción de la misma. Va a depender de la forma de aplicación.

También la autoridad local promueve la articulación de los diversos niveles territoriales de población y gobierno como son las parroquias rurales y los barrios urbanos, al gobierno del cantón. Debe propender a que se articulen sistemas de participación que contemplen a territorios más amplios como la provincia, las regiones y el país, contribuyendo desde lo local a la construcción de un proyecto nacional. Por ello, está ideando un sistema abierto a la coordinación, articulación e incluso a la unificación de políticas, planes, proyectos y servicios con los demás niveles de gobierno.

Otras leyes recogen los componentes de participación ya mencionados, y los engarzan a sus temáticas específicas, así la normativa de planificación pública (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010) asume la existencia de un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y de mecanismos de participación ciudadana en la planificación y de coordinación de esta participación (Art. 5, Num. 5, y Art. 13), entre ellos están los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Consejos Ciudadanos y Consultivos (Art. 21). Los Consejos de Planificación cuentan con el 30% de miembros representantes

de la ciudadanía (Art. 28). También esta ley recoge la necesidad de incorporar el presupuesto participativo a la gestión autónoma descentralizada (Art. 8).

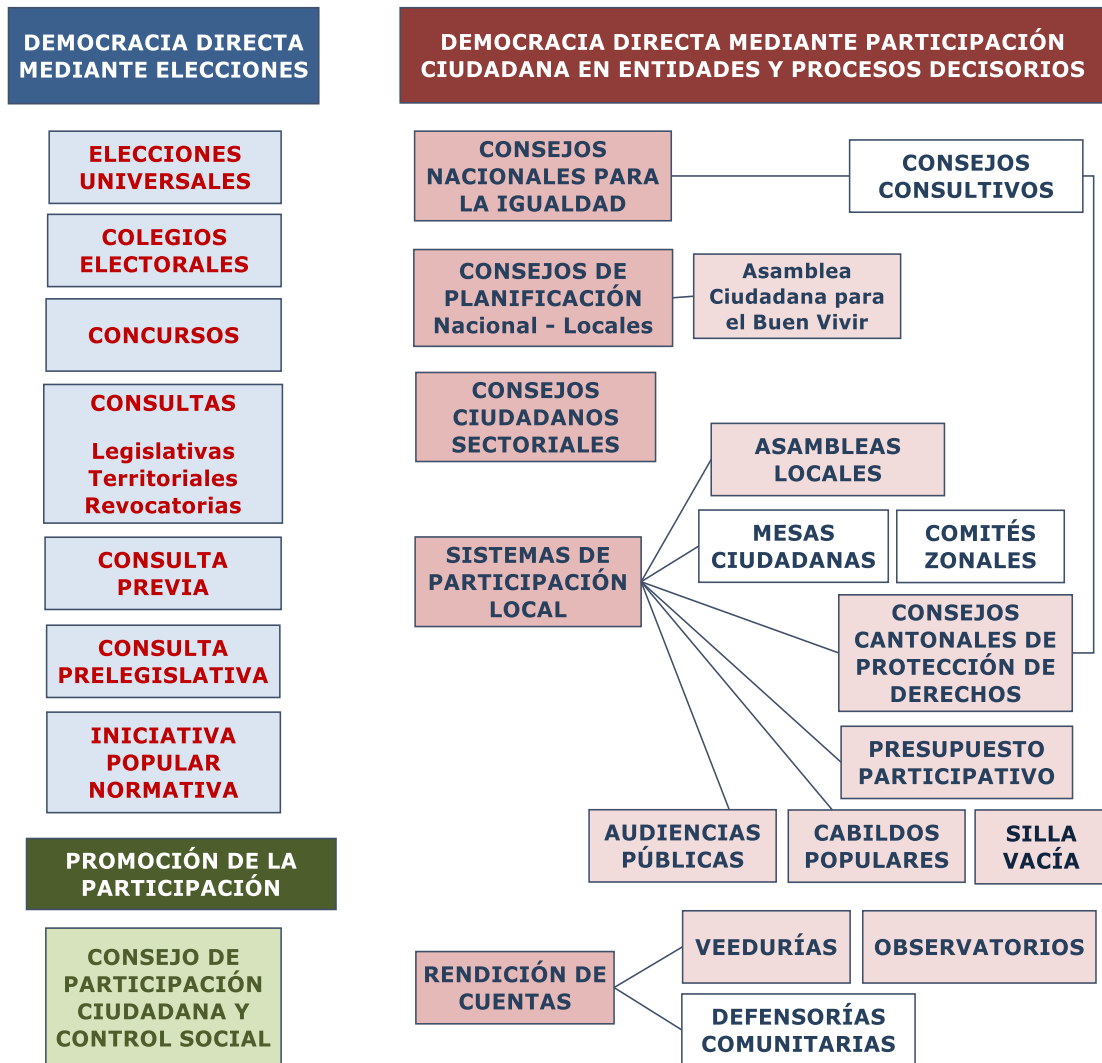
Finalmente otras leyes crean consejos o estamentos de conducción o asesores con representantes de los grupos sociales relacionados con sus temas, generándose la representación por medio de Colegios Electorales o de Concursos de Merecimientos.

Haciendo un análisis de la implicación, aplicación e impacto de los mecanismos de participación creados desde la Constitución de 2008, encontramos primero que la combinación de mecanismos electorales de decisión con formas de participación cotidiana no se aplican de manera sistémica pero han alcanzado importantes combinaciones, diferenciadas, tanto a nivel nacional como local. Esto da la pauta de que la democracia electoral, acompañada de otras formas de participación, se amplía y revaloriza, pues no queda en abandono luego de la elección la posibilidad ciudadana de incidir sobre el Estado, además por vía electoral se accede ahora, además de la elección de dignidades a decisiones normativas, territoriales y revocatorias de mandato. En este ámbito de la democracia que se ejerce a través del sufragio (representativa y directa), se establecen varios mecanismos de decisión; la elección de dignidades, la iniciativa popular normativa, las consultas populares, las revocatorias del mandato, la consulta previa, la consulta territorial, la elección de presidente y asambleístas por disolución de la Asamblea y la consulta prelegislativa (Constitución del Ecuador 2008, Art. 103-108).

En una mirada de conjunto se puede establecer que la mayor parte de estos mecanismos de participación están dirigidos a la consulta y toma de decisiones, y algo menos al control social; pero es poco lo que se propone para la participación ciudadana en aspectos de gestión. Esto se debe al momento histórico de avance de la relación entre sociedad y Estado, que todavía desconoce cómo articular cotidianamente a la sociedad, pero también a que, organizacionalmente, esta relación implica una complejidad todavía no resuelta.

En la siguiente figura se observa el conjunto de mecanismos de democracia y participación en Ecuador:

**Figura 10. Mecanismos de participación según el marco legal ecuatoriano**



Elaboración del autor.

En este conjunto se puede apreciar que la ciudadanía puede participar ahora, en varios momentos del ciclo de las políticas públicas a nivel nacional y local en elaboración de agendas, planificación, presupuesto, normativa, gestión, control y evaluación.

Las transformaciones realizadas en el Estado, para dar acogida a los espacios de participación y a la integración de derechos en todo el ámbito estatal recoge el ideal de cambio institucional planteado por Yuri Buaiz (2009, 29) pues implicó “pasar de sistemas focales de atención y protección”, propios de las vagas

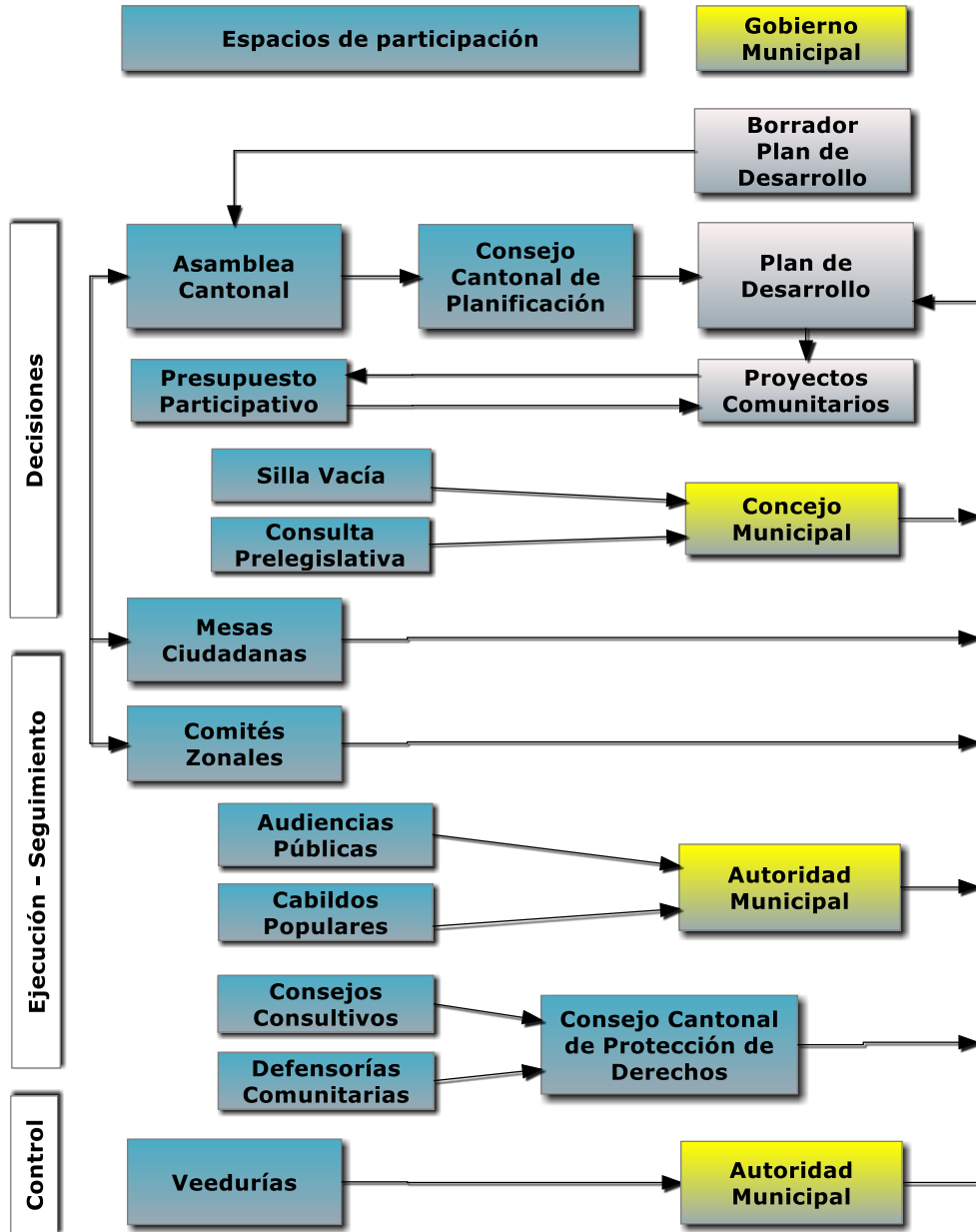
concesiones del Estado neoliberal, hacia “sistemas integrales” en el ámbito de los “mandatos de protección universal dirigidos a la política pública y la atención no fragmentada”, “Compromete toda la gestión pública en la afirmación, realización e implementación de los derechos” (Buaiz Valera 2009, 13) y en la participación social en el Estado.

Los mecanismos de participación tienen cabida diferenciada de acuerdo a los diversos niveles de gobierno. En conjunto pueden llegar a ser un entramado engorroso y llevar a entorpecer la acción estatal sino no son reconocidos y acoplados desde su diseño a la acción estatal regular, a la vez que se deben establecer los medios de retroalimentación y reorganización de las instituciones estatales para que puedan responder a la interacción con la sociedad.

A partir de las definiciones constitucionales, la participación se debe establecer en cada nivel de gobierno mediante un sistema articulado y no solamente aplicando cada mecanismo participativo de manera aislada. Como se aprecia en el cuadro anterior hay mecanismos similares, pero sobre todo concurrentes entre los diversos niveles de gobierno. Por ello, partiendo de reflexiones como esta, hay que encontrar mecanismos de articulación que permitan la operación y potenciación de los medios de participación establecidos. Estos por ahora no existen o se están aplicando aisladamente por iniciativa de mancomunidades u otras formas discrecionales.

En el nivel de gobierno local, específicamente cantonal o municipal, se propone un modelo de sistema de participación basado en la normativa ecuatoriana, que contempla aspectos articuladores y sistémicos:

Figura 11: Sistema local de participación



Elaboración del autor.

El Sistema Local de Participación Ciudadana es entendido, entonces, como un conjunto articulado de espacios para que la ciudadanía organizada se relacione con el Estado en la toma de decisiones, gestión y control de la acción municipal.

Los objetivos del Sistema de Participación Ciudadana, y su funcionalidad,

están establecidos en el propio código COOTAD, son suficientemente amplios y abarcan espacios de participación en ámbitos de decisión planificada, coordinación, implementación de la gestión, control y fortalecimiento organizacional:

- a) “Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas;
- b) Participar en la formulación, ejecución seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública;
- c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos;
- d) Participar en la definición de políticas públicas;
- e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas... que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial...;
- f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social;
- g) Promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; e,
- h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa” (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización 2010) Art. 304.

El Sistema Local de Participación se orienta por los principios de inclusión, equidad (de género, generación, interculturalidad y acogimiento de las diferencias), visión integral, compromiso, proactividad, permanencia y calidad de la participación.

Se puede organizar o clasificar los componentes del sistema local de participación en espacios de decisión, de gestión y de control:

### **Espacios locales de decisión**

La Asamblea es el espacio donde se puede delibera sobre las prioridades de desarrollo, se conoce y define objetivos, líneas y metas de desarrollo territorial; participa en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, propuestas de inversión pública y definición de políticas públicas. En concreto, la asamblea revisa anualmente el Plan Estratégico Cantonal Participativo y nombra a las mesas ciudadanas de acompañamiento a la gestión municipal. Los resultados de



la Asamblea se articulan al Plan de Desarrollo Cantonal mediante el Consejo Cantonal de Planificación. Ordinariamente, se reúne una vez al año, y de manera extraordinaria, cuando el Gobierno Municipal o sus integrantes lo consideren. La Asamblea logra permanencia mediante las Mesas Ciudadanas, nombradas por ésta, y los Comités Zonales, en tanto espacios que acompañan al Gobierno Municipal en su gestión. La Asamblea Cantonal y las mesas ciudadanas articuladas a ésta, asumen el rol de Consejo Local de Planificación, entendido como "espacio encargado de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales..." (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 66.

Presupuesto participativo es un espacio cuyo propósito es establecer el uso de recursos previamente establecidos en el presupuesto anual para proyectos comunitarios, en el marco del Plan de Desarrollo Cantonal. Permite que las comunidades, fundamentalmente territoriales, sean parte de la decisión y verificación de que las asignaciones presupuestarias correspondan a los requerimientos de dichas comunidades, enmarcados en el Plan de Desarrollo Cantonal. Según el Título VIII de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, "De los Presupuestos participativos", se trata de un "...proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas" (Art. 67). La Ley menciona que "el debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente" (Art. 68) y en el siguiente artículo se destaca la "articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo" (Art. 69). Se establece algunos parámetros para el procedimiento de elaboración de presupuestos participativos: "La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados..." (Art, 70).

La consulta pre-legislativa constituye un mandato constitucional mediante el cual uno de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades es: “ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos” (Constitución del Ecuador 2008) Art. 57, Num. 17. Está dirigida de manera exclusiva a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, y montubias, de conformidad a su cultura, costumbres y prácticas vigentes. El Artículo 424 de la Constitución de la República concuerda con el Convenio 169 de la OIT, respecto a la obligación de realizar la consulta pre-legislativa en los siguientes términos: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (OIT 1989) Art. 6 Num. 1, Lit. a). Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su Art. 19 expresa: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado”. El Código de Ordenamiento Territorial plantea que “los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados... deberán establecer un proceso de consulta prelegislativa respecto de aquellas normas que directa y objetivamente pudieren afectar derechos colectivos de comunas comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias de sus respectivas circunscripciones territoriales... El respectivo gobierno autónomo descentralizado podrá mediante ordenanza... reglamentar y desarrollar esta disposición.” (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización 2010) Art. 325.

### **Espacios de ejecución y seguimiento a nivel local**

Las Mesas Ciudadanas temáticas, entendidas como espacios de ejecución y seguimiento de la gestión, mediante las cuales la ciudadanía apoya y acompaña la

gestión municipal, siguiendo el Plan de Desarrollo. Las Mesas Ciudadanas son equipos de trabajo en los que se encuentran representantes de varias entidades y organizaciones escogidas por la Asamblea, con el propósito de acompañar y dar apoyo a la gestión de un eje temático del Plan de Desarrollo Cantonal, durante un año. Estos equipos constituyen un apoyo a la gestión del Plan, pues se comprometen a reunirse con los funcionarios municipales, ayudarlos a realizar el seguimiento de la implementación de dicho Plan y, sobre todo, a reflexionar con ellos sobre cómo hacerlo mejor y cómo afrontar los problemas que se presentan al momento de ejecutar las acciones. Hacen seguimiento en tanto verifican el cumplimiento de los resultados y acciones de los proyectos previstos en el Plan y si éstos se ejecutan ordenada y activamente.

Los Comités Zonales, son espacios de gestión a nivel micro territorial, que acompañan la gestión municipal en base al Plan de Desarrollo. Cumplen una función similar a las de las Mesas Ciudadanas, en tanto acompañan y hacen seguimiento a la gestión del Plan, pero a nivel territorial y no sectorial. Estos Comités están constituidos por los actores sociales territoriales de acuerdo a la zonificación del cantón realizada por la Municipalidad. En cada zona funcionará un comité de acompañamiento a la gestión el que, al igual que las mesas ciudadanas, elabora un pequeño plan de apoyo y seguimiento a la gestión territorial-zonal, con actividades tales como gestión de relaciones, obtención de información de seguimiento y reuniones de reflexión sobre el avance de los proyectos del Plan. En el caso de los Comités Zonales no habrá un número de miembros preestablecido sino que dependerá de las condiciones organizativas de cada zona.

Las Audiencias Públicas son espacios de seguimiento y diálogo, que tratan aspectos específicos de la ejecución. Según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en su Sección Primera: De las Audiencias Públicas, “se denomina audiencia pública a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno...” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 73. Al ser una reunión por petición ciudadana o por iniciativa de la autoridad, queda claro su

carácter eventual, a diferencia de las instancias de participación que tienen permanencia y periodicidad. La Ley establece también el procedimiento para convocar a las audiencias públicas. “La solicitud de audiencia pública deberá ser atendida por la autoridad competente, a petición de la ciudadanía o de las organizaciones sociales interesadas en temas concernientes a la circunscripción político administrativa a la que pertenezcan. La ciudadanía podrá solicitar audiencia pública a las autoridades a fin de: Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; Presentar propuesta o quejas sobre asuntos públicos, y; Debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 74.

Los cabildos populares tienen un carácter similar al de las audiencias públicas, con la característica particular de una convocatoria abierta a toda la ciudadanía a participar en las reuniones. El cabildo popular es definido como “una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 74<sup>33</sup>. Es una instancia de carácter consultivo. La forma de organización de los cabildos debe también seguir los pasos establecidos para las otras instancias de participación, para lograr claridad de objetivos, convocatoria incluyente y buenos resultados. La Ley en el mismo artículo recuerda que “la convocatoria debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular. La ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema y tendrá, únicamente, carácter consultivo.” (Art. 74).

En la Silla Vacía un/a representante legítimo/a de la comunidad participa en el tratamiento y decisión de un tema. La Silla Vacía es una institución de participación directa de la ciudadanía en las sesiones del Concejo Municipal. El punto más importante es el hecho de que un ciudadano o ciudadana que haya sido acreditado/a para representar a un grupo de interés en el tema a tratar en la sesión del Concejo, puede participar en los debates y toma de decisiones pertinentes con voz y voto. Según la Ley, “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante,

---

<sup>33</sup> Sección Segunda: de los Cabildos Populares.

varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 77. El COOTAD legisla este espacio de manera similar, dando responsabilidad administrativa, civil y penal a los ciudadanos y ciudadanas que ocupen la silla vacía. “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado” (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización 2010) Art. 311.

### **Espacios locales de control social**

Las veedurías ciudadanas se relacionan con el Plan, al hacer seguimiento y evaluación de partes de éste y al aportar al mismo con los resultados plasmados en sus informes. Las veedurías son procesos voluntarios de participación ciudadana, en el ámbito del control, dirigidas a observar, acompañar, sugerir y denunciar respecto de acciones y políticas públicas de las entidades del Estado. Las veedurías a nivel municipal adquieren importancia en la medida en que se dirigen a niveles de gobierno que “son centrales en la organización política administrativa del Estado ecuatoriano, y su funcionamiento basado en la gestión descentralizada busca compensar desequilibrios en el desarrollo territorial nacional” (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización 2010) Art. 1. Los gobiernos autónomos descentralizados están obligados a facilitar y a promover mecanismos de control social (Art. 284). Por tanto, las veedurías ciudadanas serán concebidas como acciones de seguimiento y control, de apoyo y denuncia (enmarcadas en las disposiciones constitucionales y la ley) (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010) Art. 85.

Sobre la existencia de organizaciones a nivel cantonal, el COOTAD establece, que "se reconoce a los barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados... Los consejos barriales y parroquiales urbanos, así como sus articulaciones socio-organizativas, son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa..." (Art. 306). Asimismo esta Ley establece que las "Comunas, comunidades y recintos... serán consideradas como unidades básicas de participación ciudadana al interior de los gobiernos autónomos descentralizados y en el sistema nacional descentralizado de planificación en el nivel de gobierno respectivo". "Se reconocen las formas de organización comunitarias... sin perjuicio de los derechos colectivos... en el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios" (Art. 308).

### **Espacios locales de concertación y derechos**

Dentro del sistema local de participación, a partir de los espacios de protección de derechos, se crean en el COOTAD los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, que son entidades compuestas de manera paritaria por delegados estatales y representantes de actores sociales, según la definición que haga cada municipio o cantón del país. Estos consejos tienen funciones de vigilancia de derechos, por un lado, y de reconocimiento de actorías sectoriales de género, generacionales, de pueblos y nacionalidades, de personas con discapacidad y de personas en migración. Articulan también a las defensorías comunitarias.

Son espacios que dependen de la dinámica que asuman en cada territorio, vinculadas directamente al gobierno municipal, por un lado y a actores emergentes apropiados de temas de derechos, por otro. Son a la vez parte del sistema de participación y del de protección de derechos, con lo que se ubican en un punto transformador dentro del espectro político local, en la medida en que deben visibilizar a actores tradicionalmente relegados.

## **UNA REFLEXIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Es importante el poder correlacionar los escritos y estudios experienciales, conceptuales y teóricos sobre participación con las realidades, pues permiten discutir y ver la dimensión posible de la construcción sistemática y de las propuestas. Un caso interesante donde se pudo contrastar la elaboración conceptual con la experiencia se dio cuando, alrededor del año 2000 se trajo a Ecuador la experiencia del presupuesto participativo como paradigma de participación con una elaboración conceptual bastante estructurada.

Con la experiencia de participación en el país se había establecido que la sociedad podía (teórica y prácticamente) ser parte de la planificación y gestión local en base a un proceso de fortalecimiento organizativo, formas participativas de participación estructuradas y acompañamiento a la gestión local mediante una asamblea permanente que represente a la sociedad. El caso más logrado fue el del municipio de Cotacachi. Cuando llegó la propuesta de presupuesto participativo de Brasil se vio enseguida, por experiencia y manejo conceptual, que esta era totalmente insuficiente en términos de un estándar de participación real en todo el procesos local, pues se concentraba en el punto de asignación de recursos (presupuesto) descuidando todo el necesario andamiaje anterior, esto es la planificación de al menos mediano plazo. Se advirtió que, en vez de reforzar procesos participativos se iba a convertir en un "clientelismo democrático" e iba a ser utilizado por autoridades como una forma de mantenerse en el poder al aplicar este mecanismo en los últimos años de su período para recuperar imagen.

Al final, en vez de un avance, el presupuesto participativo se convertía en una regresión, respecto de procesos ya logrados en el país. Claro con el paso del tiempo se fue acercando la propuesta de presupuesto participativo a planificación participativa, cuando el daño ya estaba hecho. En la práctica se ha seguido utilizando

esta herramienta de participación de manera clientelar y se ha soslayado la propuesta más completa de procesos participativos integrales<sup>34</sup>.

Se había dejado de tomar en cuenta el contexto de procesos participativos que en algunas partes de Ecuador estaban más avanzados. Se había considerado de menos a los actores populares (no eran capaces de participar en la planificación) con la teoría de los mínimos, propia del prejuicio tecnocrático y de clase, se había cercenado al proceso de planificación y se había trabajado con una noción absolutamente incompleta de lo que es participación.

### 3.2. LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

“...el gran reto histórico de la democracia contemporánea es su auto transformación sustancial como forma política capaz de articular el desbordante flujo de participación e igualación social, es decir de democratización, que viene de la sociedad” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 39).

Para enfrentar el análisis de los mecanismos de participación en la realidad ecuatoriana actual, se identifica el alcance que han tomado las prácticas participativas, si estas tienen continuidad, disminuyen o están creciendo y si consolidan una forma de relacionamiento de la sociedad con el Estado, dentro del marco normativo contemporáneo. Se reflexiona sobre los movimientos sociales, y sus formas actuales, antiguas y nuevas; si son parte de los procesos participativos, se han incorporado o aislado de los mismos. Hay que valorar además el posicionamiento y acción de los actores sociales involucrados en la dinámica participativa, donde habrá que desentrañar si el esfuerzo social y estatal es favorable a la participación. Se verifica si se cumplen las condiciones dialogales de una acción social comunicativa, a la vez que tomar en cuenta el juego real de intereses y si se está logrando que el interés colectivo se sobreponga a las presiones particulares. Hay que, también, escrutar si los participantes (actores sociales y personas) encuentran y dan reconocimiento al otro en el proceso de participación.

---

<sup>34</sup> Este tema fue tratado de manera sistemática en una tesis de maestría sobre presupuesto participativo. (Cevallos 2001)



Comparativamente, parece una verdad compartida por varios analistas el que la intensidad y profundidad de la participación en Ecuador es menor que la que se encuentra en otros países de la región que enfrentan procesos similares. Una primera constatación al respecto la hace Boaventura de Sousa cuando afirma que:

“En Ecuador, los retos de la participación son vividos con igual intensidad pero con un énfasis distinto (que Bolivia). Ahí la participación ciudadana es el eje central en la búsqueda de una planificación participativa. Asimismo, la presencia del principio de plurinacionalidad es clara... Sin embargo, la idea del «buen vivir» no aparece plasmada en prácticas participativas asentadas en el marco de la plurinacionalidad, o sea, con atención privilegiada a las concepciones y prácticas de los pueblos indígenas. El buen vivir o *Sumak Kawsay*, siendo un concepto nativo, no es entendido por las organizaciones indígenas como una propiedad exclusiva de los indígenas y, al contrario, lo tienen como una contribución decisiva de los pueblos indígenas al patrimonio común del país.” (De Sousa Santos 2010, 97).

En esta afirmación da cuenta de un proceso existente, sin un especial énfasis intercultural y anticipa una preocupación por incidir colectivamente en mayor medida en el espacio de la planificación. Esta afirmación, realizada en el año 2010, debería ser entendida como la puerta de entrada del país hacia los procesos participativos más que como un afincamiento exclusivo en el ámbito planificador. Por ejemplo, la participación ha sido mucho más amplia y dinámica en la construcción normativa, aunque en dicho espacio también los movimientos sociales convencionales han mostrado más disconformidad con los resultados de la legislación.

Las nuevas formas institucionales de participación asumen retos y acomodos propios de su puesta en marcha y de la falta de experiencia histórica de aplicación de procesos participativos. Es parte del inventar algo nuevo. Debe aún asumir una forma de acción comunicativa y superar la experiencia de movilización mediante demandas. Es más, debe mostrar su valor cuando los grupos sociales acostumbrados a actuar por demanda y movilización le niegan valor a las formas institucionales de participación. Deben por tanto responder a estos retos y “tienen que modificarse a sí mismas para reintroducir una fundamentación racional y moral capaz de permitirle

superar una serie de limitaciones conceptuales e institucionales.” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 38).

Como se vio en el capítulo anterior, hay importantes ejemplos de incorporación de la sociedad a la acción del Estado como el proceso de construcción de la propia Constitución del 2008, la elaboración de los planes nacionales del buen vivir, la creación y puesta en marcha del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (desde el año 2008 de manera provisional y plenamente desde 2010), algunos consejos ciudadanos y consejos consultivos sectoriales, las consultas populares realizadas, la participación social en la elaboración de leyes, la implementación de defensorías comunitarias, la constitución de los consejos cantonales de protección de derechos desde el año 2013 y la conformación de los consejos nacionales para la igualdad en el 2014.

Esta construcción de participación por medios variados y dispersos, configura nuevos espacios de relacionamiento social, acumulación y confrontación. La nada fácil relación entre la burocracia estatal y la ciudadanía activa, entre tecnocracia y política, entre sectores convencionales y transformadores, entre ciudadanía nueva y agremiación sectorial, entre liderazgos nacientes y enraizados, entre plataformas de lucha anti estatales y plataformas integradas al Estado, entre cosmovisiones parciales e integrales, entre demanda y propuesta, entre concesiones estatales y logros sociales, entre ancestralidad e interculturalidad.

En medio de ello y por efecto de las nuevas dinámicas desatadas, aparecen “nuevas contradicciones, tensiones creativas” (García Linera 2011). Este autor, a partir de una reflexión desde la praxis de gobierno encuentra en el proceso boliviano, que en este aspecto es comparable al ecuatoriano, nuevas situaciones contradictorias producto del proceso de revolución desde el Estado. En estas, asoman, además de la contradicción natural con las oligarquías y posiciones conservadoras, cuatro nuevas contradicciones que vale la pena resumir en este estudio, ya que ayudan a entender cómo los procesos son totalmente activos y afectan las condiciones y situaciones de participación.

Para el caso ecuatoriano es más notoria la contradicción entre “universalidad e intereses comunes contra intereses gremiales y locales” (García Linera 2011). Si bien amplios sectores de la sociedad respaldaron el proceso actual y lo entendieron como un avance hacia la prevalencia del interés colectivo, no dejaron de preocuparse y de buscar imponer su interés particular de grupo sin evaluar la posible afectación sobre los intereses de los demás. Los grupos más notorios en este sentido han provenido del magisterio, de sindicatos fabriles y del movimiento indígena. También lo han hecho personas provenientes de sectores que han reivindicado luchas más modernas, pero quieren que se desarrolle su temática sectorial, sin importar las otras aristas de la sociedad. Tal es el caso de algunos miembros históricos del movimiento de mujeres, del sectorialismo de la niñez y de sectores ambientales radicalizados hacia el no uso de recursos naturales no renovables.

Otra contradicción señalada por García Linera, válida para entender el proceso ecuatoriano, está entre un “Estado-monopolio” necesario para estructurar un proceso revolucionario y una “sociedad creativa” que apela a la democratización de las decisiones. Para este autor, en medio de un proceso democrático y de muy amplia consulta no hay cómo caer en ultra democratismo sino que debe haber un movimiento doble de consulta-decisión-consulta-decisión (participación y ejecución), que permita avanzar en vez de llegar a una paralización. Este tema es fundamental para tratar la participación de la sociedad en el Estado. La conclusión no va a ser el uno o el otro lado, sino una dinámica y contradicción viva que dará a su vez vitalidad a todo el proceso. En este tema, los grupos modernos que se distancian del proceso y la “restauración conservadora” se unirán para denunciar un estatismo antidemocrático y apelarán a las concepciones de libertad más liberales como argumentos para respaldar su posición. Los grupos sociales dominantes convencionales y conservadores, que consideraban la participación como innatural, peligrosa y subversiva, apelan ahora a la existencia de falta de participación, como forma de regresar a tener una voz dominante. Es un riesgo y realidad esta tensión, la conjunción de las dos oposiciones señaladas en una acción y estrategia común en la cual las dos, aparentemente opuestas, se alían, sobre todo mediáticamente y proponen el fracaso del modelo de participación del Buen Vivir naciente, no tanto en

su planteamiento, cuanto en su aplicación, la que es cuestionada desde el primer paso dado y durante todo momento de su implementación.

Otra contradicción se da entre la necesidad de “expansión de la economía” para satisfacer las necesidades de una población hasta hace poco en extrema pobreza, con la “defensa de la madre tierra” promovida por grupos ambientalistas opuestos al uso de los recursos naturales. Si bien esta contradicción pudo resolverse en base a una teoría del uso sustentable de los recursos, esgrimida por los gobiernos latinoamericanos, no resulta tan fácil ante la fascinación que provoca en grupos campesinos y de jóvenes urbanos una visión romántica de la preservación total del ambiente. El movimiento ambiental, que antes de los procesos revolucionarios se había enfrentado con las posiciones extractivistas neoliberales que coincidían con el interés particular de propietarios capitalistas, no logró ver que la redistribución de estos ingresos hacia la población tenía una importancia fundamental para los procesos revolucionarios. Prefirió quedarse en la negativa a la extracción que explorar posibilidades de uso sustentable de los recursos naturales. En términos de participación esta contradicción alejó a importantes sectores de los procesos de transformación mediante el discurso proteccionista vacío de análisis social.

Este aspecto es aún más importante pues el movimiento ambiental al encontrar una apertura hacia la conservación en el proceso revolucionario ecuatoriano fue radicalizando su postura del uso sustentable de recursos mantenida por años por la mayor parte de sus miembros, demandando cada vez más la total no explotación de recursos no renovables y, en lo posible, también de los renovables. Este movimiento cayó entonces en una denuncia y movilización contra todo efecto ambiental, con una visión localista y campesinista ajena totalmente a la discusión sobre la viabilidad del desarrollo nacional. Por ejemplo puso hincapié en la utopía de dejar el petróleo bajo tierra, lo que llevó a que, cuando esta propuesta no pudo ser concretada por el gobierno por el bajo apoyo internacional, se considere una traición ambiental y se acuse al gobierno como promotor de un extractivismo capitalista. La radicalización llevó a no conceder espacios para producir petróleo por más consideraciones ambientales que se tome en cuenta o la preservación que se haga de la mayor parte del territorio a proteger. Nada valió para este movimiento la propuesta

y práctica gubernamental de disminución de la producción global de CO2 mediante un amplio sistema de plantas hidroeléctricas para reemplazar el uso de energía termoeléctrica, por considerar irremediable la afectación local de la construcción estas fuentes de energía.

García Linera señala finalmente la contradicción entre el apego al núcleo social duro de la revolución y la necesidad de ampliar o “irradiar” el proceso a otras clases sociales. Esto afecta más a Bolivia que a Ecuador, ya que ese país la base social organizada fue mucho más fuerte en el origen del proceso revolucionario a diferencia de Ecuador donde el apoyo social y electoral fue más ciudadano y más amorfo. No quita, sin embargo, la reflexión sobre la importancia de ampliar el proceso a todos los actores y grupos sociales que puedan incorporarse y satisfacer sus intereses en medio de una primacía del interés colectivo.

En Ecuador esta contradicción obliga a mirar aún más atrás, para identificar si existe y si existió alguna vez una base social suficiente como para impulsar y sostener un proceso revolucionario desde abajo. No se niega, por supuesto la existencia de múltiples organizaciones de diverso tipo, sindicales, campesinas, de trabajadores, de empleados públicos. Sin embargo estas adolecen de dos debilidades, la primera es la existencia de plataformas de lucha o acción nacidas para enfrentar a la sociedad capitalista y neoliberal, en muchos casos dirigida solamente hacia sus reivindicaciones particulares, y la segunda, la falta de articulación entre las organizaciones en un proyecto nacional.

Surge una muy importante discusión sobre la capacidad de estas organizaciones de articularse a un procesos de construcción de un nuevo Estado y de incorporarse a los mecanismos de participación establecidos en la nueva Constitución. De alguna manera están acostumbradas a la confrontación y a la negociación de aspectos particulares, que les resulta muy difícil ser parte de un proyecto. De hecho se constata que, prácticamente en todas las organizaciones, sobre todo gremiales y de base, surgen nuevas agrupaciones que rechazan los espacios de agremiación tradicionales y se unen a las propuestas de la revolución ciudadana. A la unión nacional de educadores le sale al paso una red de maestros, las centrales sindicales

cuentan con sinnúmero de escisiones, los gremios de defensa profesional son superados por agremiaciones profesionales para aportar al proceso revolucionario, la organización indígena tradicional se debilita y encuentra competencia en varias organizaciones alternativas, los pueblos afroecuatorianos y montubios se agrupan de manera diferenciada, los estudiantes rechazan la federación de estudiantes universitarios convencional, los trabajadores autónomos buscan formas de relacionamiento con el gobierno, los artesanos encuentran posibilidades de participación antes negadas en los espacios sindicales. Las organizaciones convencionales se han posicionado como opuestas al proceso de la revolución ciudadana, como se opondrían a cualquier gobierno y las nuevas organizaciones muestran un acercamiento estrecho al proceso gubernamental.

Documentos oficiales del partido de gobierno han hecho un análisis al respecto y muestran la importancia de esta contradicción organizacional en el momento actual. Proponen una organización que pase de estar conformada solamente por el sector asalariado a todos los actores laborales (con o sin relación laboral formal), que supere la demanda sectorial por el desarrollo nacional, que vaya de la huelga al diálogo, que supere el código de trabajo del siglo pasado con una nueva normativa más incluyente, que plantee una distribución equitativa de la riqueza, que pase de plataformas de lucha a procesos de participación, que supere la visión de “puesto de trabajo” hacia la realización personal y profesional en el trabajo. Por ello manifiesta que:

“El sindicalismo, en el socialismo del siglo XXI, difiere sustancialmente del sindicalismo tradicional. La diferencia radica en que deja de ser instrumento de defensa de la clase trabajadora frente a la patronal - en el marco de relaciones de explotación – para convertirse en instrumento de participación y movilización de los trabajadores en la construcción y consolidación de la sociedad del Buen Vivir. Dos principios fundamentales alientan esta concepción: la supremacía del ser humano sobre el capital y, el ser humano, no como un factor más de la producción, sino como principio y fin mismo de la economía... Los horizontes de este nuevo sindicalismo, proyectan la incorporación de nuevos actores y la construcción de nuevas plataformas sindicales, renovados espacios organizativos, la promoción de nuevas concepciones sobre el trabajo, de la conciencia política, de la articulación y pertenencia al proyecto político, así como de movilización para su defensa y consolidación.” (Alianza País 2014, 1)

Para un análisis en profundidad, que permita entender y sacar conclusiones sobre el proceso de participación ecuatoriano, es necesario regresar a la pregunta de investigación sobre si existe la posibilidad de que se articule al funcionamiento del Estado mecanismos y sistemas de participación social, si estos mecanismos de participación configuran un proceso democrático revolucionario y si es posible que estos mecanismos se configuren de manera articulada y logren profundidad y permanencia histórica. Se proponen ocho interrogantes que pueden establecer una diferencia entre un proceso de participación real y una posible caricatura cooptadora del mismo, estos son:

- (1) Si los mecanismos de participación se configuran en un sistema suficientemente amplio y abarcador de aspectos clave de las decisiones y acciones nacionales.
- (2) Si los mecanismos de participación convocan con representatividad y legitimidad a los actores sociales involucrados.
- (3) Si las organizaciones sociales tienen la oportunidad y acceden a los mecanismos de participación.
- (4) Si las organizaciones sociales responden a los procesos participativos o se aíslan de ellos.
- (5) Si los agentes estatales promueven, aplican democráticamente y toman en cuenta los resultados de los procesos participativos. Si proveen reconocimiento a los participantes.
- (6) Si los intereses particulares, particulares de grupo y colectivos se expresan y sintetizan en los procesos participativos.
- (7) Si los actores sociales participantes se sienten reconocidos en los procesos de participación.
- (8) Si los procesos participativos logran permanencia en el tiempo en la calidad de los mismos.

Este análisis, por supuesto, se hace en un momento temporal de mucho cambio institucional, económico y social y puede llevar en tanto tal a conclusiones sin tendencia clara todavía. Se observa cada aspecto analizado en su proceso y en sus posibilidades de reencauzamiento, en la medida en que, como realidades, están sujetas a la dialéctica de las mismas, en medio de una complejidad de relaciones y contradicciones propias del país y de los agentes que intervienen en la vida pública. Es en esta dialéctica en que se debe entender el avance de la sociedad ecuatoriana, no en tendencias lineales casi siempre reinterpretadas por los intereses y posiciones de los actores políticos.

Se muestra entonces, la dinámica, las contradicciones, los avances y retrocesos, cualesquiera que estos sean, para poder al menos tener una idea de lo ocurrido y, a la vez, tratar de comprender ordenadamente los hechos y procesos a través de las preguntas planteadas, tratando de contar con alguna interpretación que ayude a pensar, criticar y corregir la relación que ha establecido la sociedad ecuatoriana con el Estado actual.

“La democracia se inicia cuando se plantean desacuerdos; se objetiviza cuando esos litigios reconstituyen a la comunidad política; se realiza cuando, fruto de esa recomposición, se amplía la presencia de sujetos con capacidad de dirección sobre lo público y cuando la carencia enunciada encuentra una resolución comúnmente aceptada...” (García Linera, Democracia, Estado, Nación 2013, 36).

Antes de proceder a responder a las preguntas planteadas se hará una descripción analítica de la aplicación de los mecanismos de participación social en el Estado en la realidad ecuatoriana de 2007 a 2014.

Como se ha podido apreciar en la presentación normativa de los mecanismos de participación, estos pueden alcanzar múltiples ámbitos: definición de política pública (agendas), planificación, decisiones presupuestarias locales, aporte a la elaboración normativa, consultas normativas, territoriales y de revocatoria de mandato, acompañamiento y control de la gestión, veeduría y evaluación de las políticas públicas. Esta amplitud de mecanismos y ámbitos se origina en experiencias específicas logradas en algunos casos locales y algún nacional en años anteriores y en una sistematización del conjunto de mecanismos para que configuren un sistema público participativo. Evidentemente el buen diseño y la limitada experiencia de aplicación no eran suficientes para que se desenvuelva la anhelada sociedad de participación.

Esto pone ante una expectativa de participación más que en la continuidad de procesos participativos que ya venían en camino. Se trata de una ruta de aprendizaje más que un proceso esperado por grupos y organizaciones que hubieran estado preparados para ello. El cuadro siguiente ilustra tanto la existencia legal de mecanismos de participación como su aplicación a nivel nacional o local. Evidencia la amplitud y versatilidad de estos mecanismos, lo que muestra con claridad que no hay carencia de formas participativas ni su presencia en los ámbitos relevantes del quehacer público.



Para entender en conjunto los mecanismos de participación a analizar, se presenta un cuadro donde se muestra a los mismos distribuidos en los diversos niveles de gobierno territorial del Ecuador. En estos se ha excluido en nivel regional que, aunque consta en la Constitución de 2008, todavía no se ha implementado.

**Cuadro 3: Mecanismos de participación en los niveles de gobierno**

Mecanismos de Participación	Nivel de Gobierno			
	Nacional	Provincial	Cantonal	Parroquial
Asambleas	As. Nacional del Buen Vivir	As. Provincial, se reúne 3 veces c/año	As. Cantonal (Discrecional)	A. Parroquial (Discrecional)
Consejo de Planificación	Consejo Nacional	Consejo Provincial	Consejo Cantonal	Consejo Parroquial
Elección de dignidades	Autoridades nacionales	Autoridades provinciales	Autoridades municipales	Autoridades parroquiales
Consulta Prelegislativa	Asamblea Nacional	Consejo Provincial	Concejo Cantonal	
Consulta legislativa	Asamblea Nacional			
Mesas Ciudadanas	Consultas ciudadanas	Discrecional	Mesas temáticas	Mesas temáticas
Consejos sectoriales	En cada entidad pública			
Consejos consultivos	En cada ministerio			
Silla Vacía		Consejo Provincial	Concejo Cantonal	Junta Parroquial
Presupuesto Participativo		Ejecutivo provincial	Municipio implementa	Da apoyo
Entidades paritarias de protección de derechos	Consejos Nacionales para la Igualdad		Consejos Cantonales de Protección de Derechos	
Revocatorias	Ciudadanía	Ciudadanía	Ciudadanía	Ciudadanía
Consultas (en general)	Ejecutivo y Legislativo	Consejo a Ciudadanía	Consejo a Ciudadanía	Junta a Ciudadanía
Veedurías	Reglamento por entidad	Ordenanza provincial	Ordenanza cantonal	Resolución parroquial
Cabildos Populares		Por petición ciudadana	Por petición ciudadana	Por petición ciudadana
Audiencias Públicas		Petición Ciudadana	Petición Ciudadana	Petición Ciudadana
Consejos Barriales Urbanos			Por petición Ciudadana	
Observatorios	Temáticos con alcance territorial con participación de sociedad civil y Estado			

Elaboración del autor. Se ha excluido el nivel regional por no estar todavía en vigencia.

Una vez más está presente la sensación de una multiplicidad de mecanismos, aunque se puede encontrar alguna sistematicidad en su aplicación. Destacan las relaciones previstas o posibles entre algunos mecanismos de participación si se los trabaja con una visión de articulación territorial.

Es interesante observar los espacios vacíos o ausencia de mecanismos de participación en algunos niveles, en la matriz, los que obedecen más a la pertinencia del instrumento participativo que a una carencia de una instancia necesaria para la participación. En este sentido, lo que cabe es preguntarse si funcionan, si actúan articuladas entre sí y si llegan a configurar un sistema de participación.

## LA PLANIFICACIÓN NACIONAL Y LA ASAMBLEA DEL BUEN VIVIR

A nivel nacional destaca de manera importante la existencia de formas de participación en la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir en sus dos versiones (2009-2013 y 2013-2017), y como se concretó la aplicación de este mecanismo con una alta participación de organizaciones y personas. El referente ciudadano de este proceso es la Asamblea Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, conformada por cientos de organizaciones de diverso tipo que han establecido una dinámica de mesas de trabajo y cuentan con una directiva nacional.

“Este Plan... se ha nutrido de un programa de gobierno que se construyó colectivamente. En él, cerca de cinco mil personas aportaron ideas que fueron plasmadas en el documento. En un segundo momento, para la construcción del nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir, casi ocho mil doscientas personas participaron en más de cien eventos públicos y espacios virtuales... Diálogos del Buen Vivir (5.160 participantes)... Talleres, mesas temáticas y grupos focales (1.061 participantes). Veedurías y observatorios (605 participantes)... Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal (240 participantes)... Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales (266 participantes)... Seminario internacional (780 participantes)... Maratones radiales y espacios virtuales (100 participantes)”. (Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, 37).

Sobre estos procesos participativos de planificación, los sectores de gobierno y gran parte de los y las participantes han considerado que ha sido un proceso en profundidad que contribuye al establecimiento de un poder popular. Por el contrario, algunos sectores organizados, gremiales e indígenas, incluso algunos participantes en su elaboración, le han negado valor de participación y lo han considerado un proceso manipulativo. Han reclamado también que algunos de sus planteamientos no están recogidos en el los planes. Otros grupos se han negado a participar del proceso de

elaboración o lo han abandonado. Evidentemente en estas opiniones contrarias a los procesos de participación realizados, provienen de grupos previamente opuestos a la Revolución Ciudadana, o de aquellos que habiendo sido parte del mismo se retiraron y pasaron a ser oposición.

La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir es un espacio de “consulta y dialogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, Art. 48). El sentido de este espacio lo establece el secretario nacional de planificación al señalar durante la inauguración de la Asamblea Ciudadana que “En Ecuador no se improvisa, se planifica” y que esta planificación es participativa, mediante una ciudadanía activa (Falconí 2013).

Las atribuciones de esta asamblea están dirigidas a contribuir a la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo, monitorear que los objetivos de desarrollo se concreten en el presupuesto del Estado, aportar en el seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, generar debates públicos sobre temas nacionales y rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 49)

La Asamblea Ciudadana está conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Art. 50). Actualmente tiene 150 organizaciones acreditadas que provienen de cuatro frentes<sup>35</sup>. Las asambleas ciudadanas locales que provienen de cada cantón del país y que se han podido constituir en 72 cantones de los 221 existentes. Estas asambleas cantonales se agrupan por provincia y eligen sus representantes a la asamblea nacional. Un segundo frente son las organizaciones nacionales de tercer grado, al momento identificadas 39 en total. Las organizaciones de pueblos y nacionalidades aporten con 12 representaciones y, finalmente, los Consejos Ciudadanos Sectoriales,

---

<sup>35</sup> Entrevista a Liliana Durán, Presidenta de la Asamblea Ciudadana Plurinacional del Buen Vivir. Octubre 2014.

que son espacios de participación organizados alrededor de cada ministerio sectorial, que debería llegar a 29, pero al momento se han constituido 12.

Además de nombrar los miembros ciudadanos al Consejo Nacional de Planificación, la Asamblea Ciudadana se desenvuelve como un espacio de relacionamiento entre el Estado y la sociedad para elaborar y hacer seguimiento de la planificación y la aplicación de la política pública. Al momento de la entrevista con su presidenta, se encontraba justamente en un proceso de implementación de asambleas locales para hacer seguimiento de la implementación del Plan nacional del Buen Vivir.

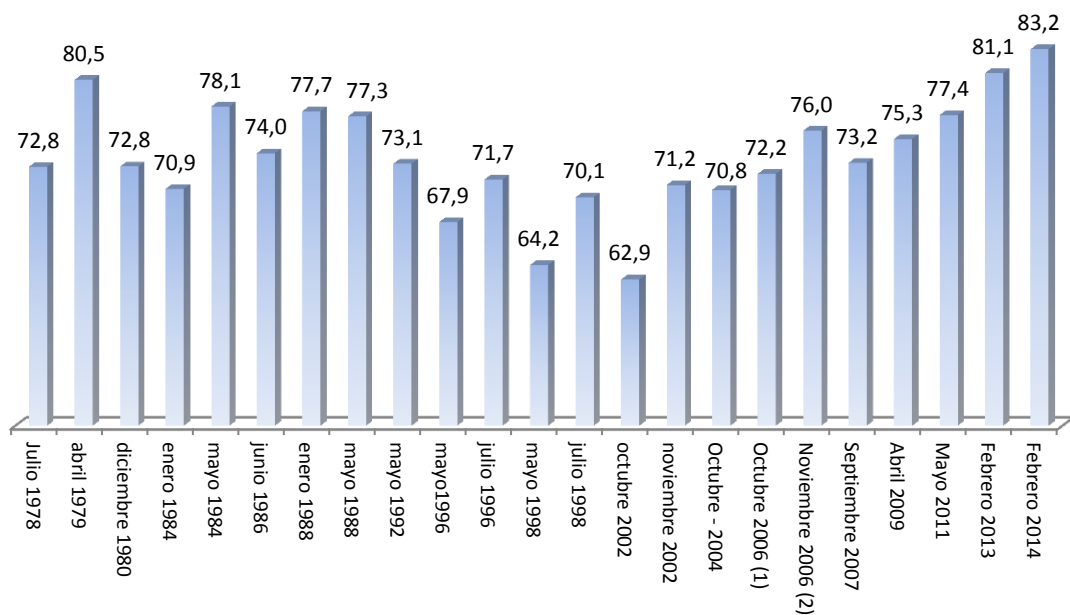
## LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO ELECTORAL

Si bien los procesos electorales han sido la expresión máxima de la democracia representativa, la presencia reciente de nuevas formas de participación directa de la población en el accionar del Estado revalorizan también el ejercicio de la democracia a través del sufragio tan venida a menos en las sociedades latinoamericanas. Superando el uso convencional de las elecciones, se incrementan los tipos de decisión mediante el mecanismo del voto universal, de tal manera que ya no solamente se designan autoridades, sino que se toman decisiones normativas, se definen límites territoriales y se puede revocar mandatos; por otro lado se reconoce el valor de representación universal de esta forma de democracia que, sin llegar a alcanzar la profundidad de los demás mecanismos, representa una decisión de todos/as los/as ciudadanos/as.

Además, dentro del ejercicio de los propios procesos electorales se puede ubicar y analizar elementos que dan cuenta de la existencia de una mayor legitimidad de ellos ante la población, a la vez que se puede vislumbrar una mejor calidad dentro de la propia participación electoral. Dos elementos innovadores se vuelven importantes en el nuevo momento ecuatoriano: el incremento de la participación electoral de las ciudadanas y ciudadanos (legitimidad) y la ampliación de los sectores que participan en el ejercicio del voto (inclusión).

La legitimidad se puede establecer mediante el análisis del indicador de asistencia o participación electoral, que es creciente, y la mejora de calidad de los procesos electorales al contar con paridad de género en las candidaturas e inclusión de sectores sociales prioritarios en la participación electoral. Entre 2006 y 2014, se han realizado 10 elecciones de dignidades, 3 consultas populares, 78 consultas revocatorias y 3 consultas territoriales. En todas ellas la asistencia de votantes fue superior al 72% del registro electoral, cifra que no se había alcanzado desde el año de 1996<sup>36</sup>. A partir del gráfico siguiente se puede hacer algunas constataciones importantes para el análisis de la participación electoral.

**Gráfico 1. Participación electoral en Ecuador de 1978 a 2014**



Fuente: CNE

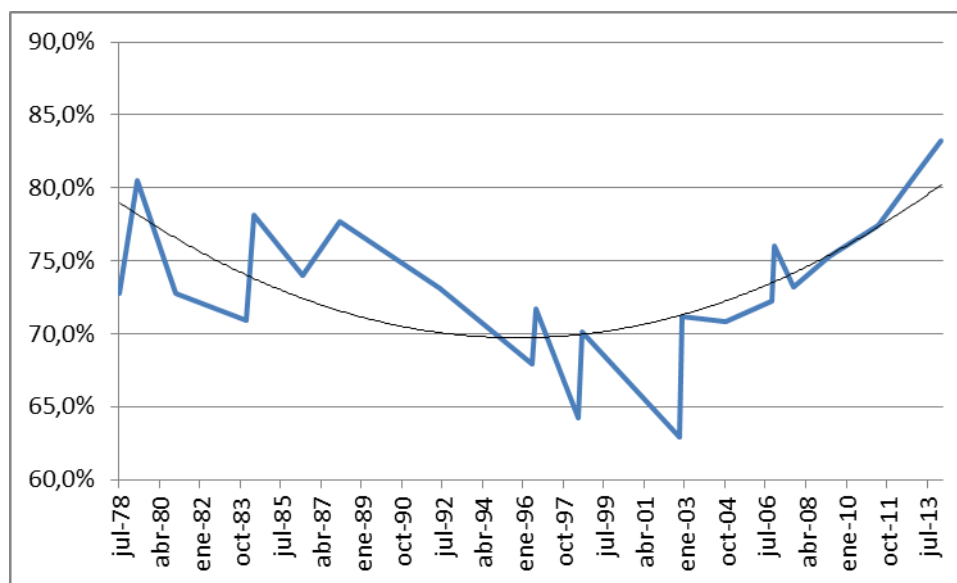
Elaboración: Dirección de Estadística del CNE. 2015

La participación electoral tiene tres momentos claramente marcados en la historia reciente. El primero entre los años 1978 a 1988, en los que oscila entre 70,9 y 80,5, con una media de 75,5% de asistencia. Esto corresponde al retorno a la democracia en Ecuador, que trajo consigo una expectativa positiva de inclusión

<sup>36</sup> Fuente: Atlas Electoral. Consejo Nacional Electoral – CNE. 2015

política. Un segundo momento entre 1992 y 2004, en el que la participación electoral decae considerablemente entre 62,9 a 73,1, con un media de 69% de asistencia. Refleja el momento de la crisis económica, desilusión generalizada y una emigración de millones de ecuatorianos al exterior que, entre otras cosas, se veían impedidos de asistir a votar. Y finalmente el período 2006 a 2014, en que se registran asistencias electorales entre 72,2 y 83,2, con un promedio de 76,9% de asistencia electoral.

**Gráfico 2. Tendencia de la participación electoral en Ecuador de 1978 a 2014**



Fuente: Consejo Nacional Electoral. Atlas Electoral 2015 y bases de datos.  
Elaboración del autor.

En este último período, que corresponde al del gobierno de la Revolución Ciudadana, el incremento progresivo de la participación electoral es correspondiente con el desarrollo del sistema político de participación, además del adelanto económico, la mejor distribución de la riqueza y el inicio del retorno de inmigrantes al país. Un elemento cuantitativo que pone de manifiesto una participación incluso mayor es el hecho de que la participación electoral del voto obligatorio en las elecciones posteriores a la expedición de la Constitución de 2008 es aún mayor en más de 4 puntos. Eso implicaría que en el período se llegaría una media de participación electoral de cerca del 80%.

Por otra parte la ampliación hacia nuevos sectores de votantes muestra el carácter inclusivo de la participación a través del sufragio. La incorporación con carácter de facultativo del voto de varios sectores sociales implica una mayor toma de conciencia de la importancia y necesidad de contar con una mayor inclusión en los mecanismos electorales. Los grupos incluidos en el voto son jóvenes de 16 y 17 años, adultos mayores, personas con discapacidad (Moreno 2014, 8), migrantes ecuatorianos en el exterior, extranjeros residentes en el país, miembros de la fuerza pública: policías y militares y personas privadas de libertad sin sentencia ejecutoriada.

El tema de que el voto sea facultativo para estos grupos está sujeto a discusión, tanto como es debatible el tema de la obligatoriedad del voto para la mayoría de la población. Sin entrar en profundidad en ello, se quiere resaltar el que se haya tomado en cuenta a estos grupos como sujetos del derecho electoral, así como la respuesta dada por los mismos a su inclusión, a través de su creciente asistencia a votar.

**Cuadro 4. Participación electoral por tipo de elector**

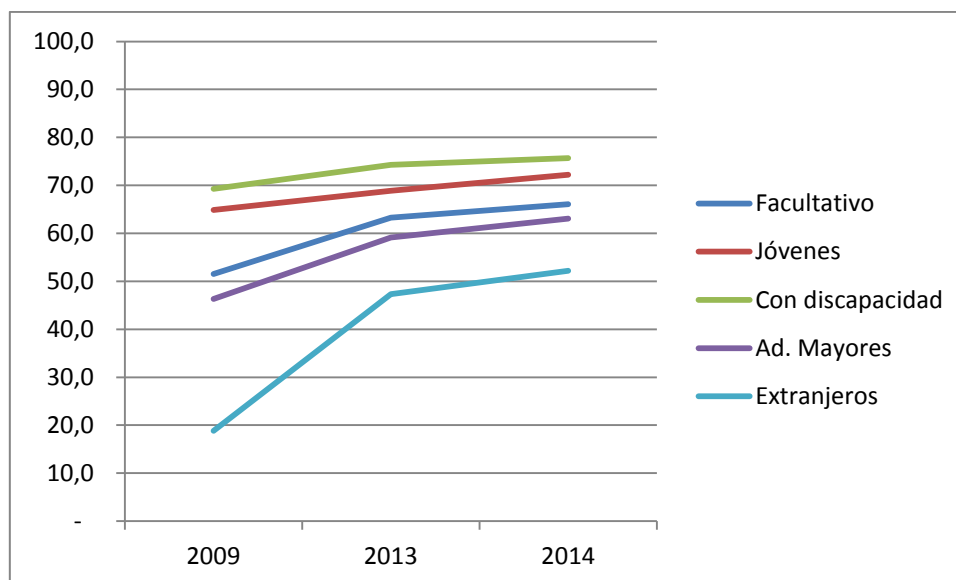
	2009	2013	2014
<b>Nacional</b>	<b>76,2</b>	<b>82,0</b>	<b>83,2</b>
Obligatorio	81,2	86,3	87,2
Facultativo	51,5	63,3	66,1
Hombres	74,5	80,4	81,6
Mujeres	77,8	83,5	84,7
Menores de 16 a menos de 18 años	64,9	68,9	72,2
Personas con Discapacidad	69,3	74,3	75,7
Mayores de 65 años	46,3	59,1	63,1
Miembros de FF.AA y Policía Nacional	42,8	55,6	38,1
Extranjeros	18,8	47,3	52,2

Elaborado por: Dirección Nacional de Estadística - CNE 2015

Como se puede analizar de los datos, el voto facultativo se incrementa progresivamente hasta rebasar el 66% del registro electoral respectivo. Comparativamente con las sociedades que tiene voto facultativo general se trata de una participación extremadamente alta, en relación al voto obligatorio ecuatoriano no deja de ser una participación elevada. Destaca además que entre los grupos de voto

facultativo las personas con discapacidad y los/as jóvenes de 16 y 17 años alcancen índices de participación superiores al 70%, esto es mayores a los del voto universal de los años anteriores al proceso ecuatoriano que ahora se analiza.

**Gráfico 4. Tendencia del voto facultativo a partir de la Constitución de 2008**



Fuente: Consejo Nacional Electoral. Atlas Electoral 2015.  
Elaboración del autor.

Otro elemento inclusivo que se puede resaltar en el ejercicio de la democracia representativa es el incremento de la actoría electoral de la mujer, tanto a nivel de candidaturas como a de autoridades electas (Cisneros 2014, 5). Sobre ello hay que resaltar la normativa de acción afirmativa que existe al respecto, pues hay obligación de paridad y alternancia en las candidaturas.

**Cuadro 5. Índice de feminidad de candidatos**

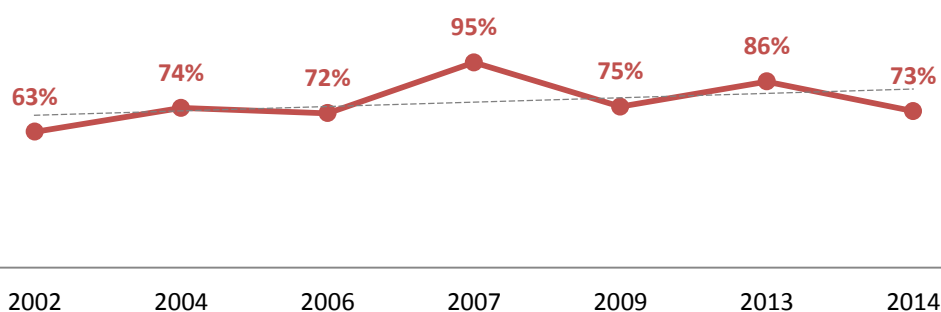
	2002	2004	2006	2007	2009	2013	2014
<b>HOMBRES</b>	5.813	15.754	5.072	1.651	19.243	769	16.317
<b>MUJERES</b>	3.667	11.690	3.638	1.573	14.388	665	11.863
<b>FEMINIDAD</b>	63,1%	74,2%	71,7%	95,3%	74,8%	86,5%	72,7%

Fuente y Elaboración: Dirección de Estadística del CNE. 2015

Como se puede apreciar, la tendencia es creciente y la proporción de candidatas mujeres respecto a candidatos hombres oscila entre el 73 y el 95%, dependiendo de si las elecciones son unipersonales o pluripersonales.



**Gráfico 5. Índice de feminidad en candidaturas en Ecuador**



Fuente y Elaboración: Dirección de Estadística del CNE. 2015

Así mismo se puede señalar que la presencia de mujeres autoridades electas tiene un correlato en proporción de género en el nivel directivo de la administración pública en todas las funciones del Estado. Esto muestra una tendencia de inclusión no solamente en los procesos de elección de autoridades sino también en aquellas que ocupan el puesto directivo por nominación.

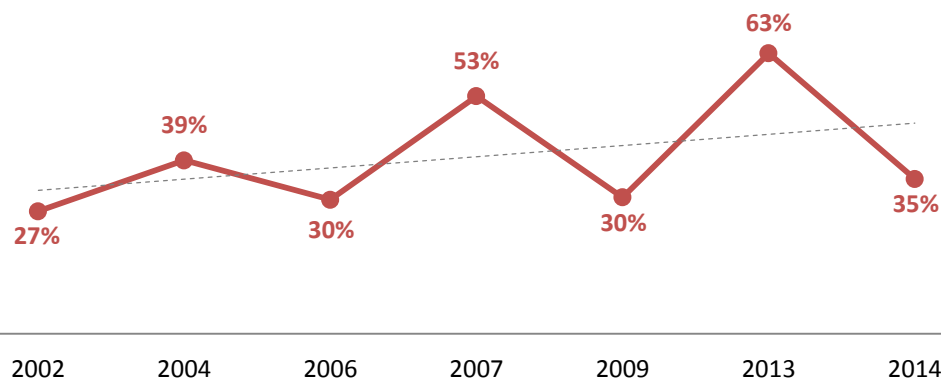
**Cuadro 6. Índice de feminidad de autoridades electas**

	2002	2004	2006	2007	2009	2013	2014
<b>HOMBRES</b>	670	3.739	659	85	4.551	88	4.184
<b>MUJERES</b>	183	1.446	197	45	1.384	55	1.444
<b>FEMINIDAD</b>	27,3%	38,7%	29,9%	52,9%	30,4%	62,5%	34,5%

Fuente y Elaboración: Dirección de Estadística del CNE. 2015

Gráficamente esta proporción se expresa de la siguiente manera:

**Gráfico 5. Índice de feminidad en autoridades electas en Ecuador**



Fuente: CNE Bases de datos  
Elaboración: Dirección de Estadística del CNE. 2015

En otro ámbito del espectro electoral merece un análisis especial el mecanismo de revocatorias del mandato. Un análisis de las consultas revocatorias efectuadas da un panorama poco optimista respecto a su valor como mecanismo de participación electoral. El alto número de procesos revocatorios realizados hasta el año 2012 muestra que la dinámica socio-política generada alrededor de las revocatorias del mandato no reflejó una profundización de la democracia participativa, sino, por el contrario, se dio una regresión hacia formas primarias de conflicto político, promovido por personas y organizaciones enfrentadas entre sí.

En el año 2010 se presentaron en Ecuador 730 peticiones de revocatoria de mandato principalmente dirigidas en contra de alcaldes, concejales y miembros de juntas parroquiales. De éstas, solamente el 10% llegaron a cumplir los requisitos y se concretaron en procesos electorales, de los cuales, a su vez un 25% lograron revocar el mandato a las autoridades en cuestión. En definitiva alrededor del 3% de las intenciones de destitución llegaron a concretarse. En Perú van más de cinco mil autoridades que han tenido la misma dosis en 20 años (con un promedio de 500 por año). El punto es que, más allá de los resultados de revocatorias logradas, el uso del mecanismo no favoreció la maduración democrática y la participación, sino que provocó o permitió al menos una mayor conflictividad nacida de disputas por impedir que los períodos de mandato popular sean cumplidos por los electos. Este uso poco democrático del mecanismo de revocatoria no es exclusivo de Ecuador, ha sido estudiado y calificado de “incentivo perverso” por Welp y Serdült, en su libro sobre revocatorias del mandato con el sugestivo nombre de “La Dosis hace el Veneno” (2014, 3). En definitiva han sido intereses políticos particulares y a veces personales los que activan esta herramienta democrática. Como efecto de esta situación en Ecuador se realizó una reforma normativa que permitió poner una calificación previa a los pedidos de revocatoria antes de que se puedan iniciar.

## CONSULTA PRELEGISLATIVA

El mecanismo de consulta pre legislativa es de singular importancia pues valora la opinión de pueblos y nacionalidades siguiendo el sentido del convenio de la OIT (Convenio 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes 1989), éste ha sido aplica una sola vez en los años 2013 y 2014 para la discusión y aprobación de la Ley de aguas del país. Este mecanismo demoró en ser reglamentado por la Asamblea Nacional y finalmente inició su aplicación con la ley mencionada. Igual que con el mecanismo de participación en la planificación, los grupos consultados fueron bastante amplios y se incorporaron la mayor parte de sus propuestas. Un grupo indígena significativo, sin embargo, negó la validez del proceso porque la Ley no acogió su presencia directa como miembro de la autoridad del agua. En este caso la opinión sobre la validez del proceso se definió por el resultado respecto a su interés específico y no por la valoración del proceso participativo en sí. Es importante señalar que los mecanismos de aplicación de la consulta pre legislativa no son expeditos. Suponen una amplia consulta de bases en primer lugar y luego de la sistematización de ésta, un proceso de diálogo entre representantes sociales y legislativos. Esta temporalidad, además de la discusión sobre el carácter vinculante de la consulta pre legislativa, hace sin duda más difícil aplicar este mecanismo, sobre todo cuando hay urgencia de cerrar brechas normativas y adecuar las leyes a la Constitución.

Sobre la consulta legislativa se encuentra una práctica recurrente pero no generalizada, tanto por iniciativa legislativa como de los grupos y organizaciones sociales interesados en cada normativa. Hay una variedad de mecanismos y una amplia gama de participantes en los debates de las nuevas leyes ecuatorianas. La Asamblea Nacional, en base a iniciativas de cada comisión legislativa ha llevado el debate de cada una de las leyes a reuniones en varios puntos del país y, sobre todo, ha recibido a todo sector que ha solicitado presentar su opinión o cuyo aporte se ha considerado necesario. Son procesos de consulta que luego se procesan en el seno de las comisiones legislativas y del pleno de la Asamblea. Este procesamiento en lo fundamental busca decantar que de lo propuesto por los diversos grupos aporta al

interés colectivo y al proceso del Buen Vivir, para incorporarlo y que de dichas propuestas buscan la prevalencia de un interés particular.

## CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD

Respecto a las entidades paritarias de carácter nacional, esto es los Consejos Nacionales para la Igualdad, estos se ha constituido plenamente recién en el año 2014, pero se encuentran en transición de consejos preconstitucionales provenientes de años atrás. Como se ha explicado, estos consejos están destinados a la formulación y observancia de las políticas pública referida a los sujetos de derechos. En este sentido es muy importante el que en su conformación los miembros de la sociedad representan a los propios titulares de derechos, cuando antes de la Constitución varios de ellos eran representados por ONG que trabajaban en su favor. El punto de discusión se ha dado en el hecho de que la forma de nombrar a los miembros de la sociedad civil para integrar dichos consejos sea por concurso de merecimientos mientras que posiciones más participacionistas querían que provinieran de colegios electorales. Más que un tema de posiciones más o menos democráticas lo que se puso en cuestión aquí fue la viabilidad y el costo de convocar a las organizaciones (sobre las que además aún no hay catastros suficientes) para lograr la representatividad. Finalmente es importante que el mecanismo de concurso tome en cuentas la experiencia organizacional y conocimiento sobre derechos de los grupos representados.

Otra discusión actual alrededor de estas entidades se da sobre su propio carácter, respecto al cual se pueden vislumbrar dos posiciones claramente diferenciadas. La visión de derechos más convencional ve en estos espacios la posibilidad de vigilar y demandar al Estado cuando éste incumple con los derechos. La visión desde Estado transformador las ubica como entidades de acompañamiento al Estado y a la sociedad para que vayan creciendo en una gestión en derechos, por lo que privilegian el seguimiento y la retroalimentación a la demanda. Es una contradicción con la que se convive en estos consejos. La primera visión privilegia la movilización, la segunda el diálogo, aunque ambas van hacia el mismo objetivo.

## CONSEJOS CIUDADANOS SECTORIALES

Otro espacio de participación que se ha desarrollado son los consejos ciudadanos sectoriales, vinculados principalmente a los ministerios y entidades del poder ejecutivo. Se trata de espacios de consulta a actores vinculados que son convocados por los ministerios sectoriales para dar a conocer, consultar y rendir cuentas. Tiene una periodicidad de reunión de al menos dos veces por año. Es un mecanismo que se ha aplicado, pero no ha pasado de ser un momento de acercamiento, sin que se hayan desarrollado formas de continuidad en su funcionamiento. La mayor parte de ministerios los convocan una o dos veces por año, lo que impide que tengan continuidad de acción. Algunos ministerios incluso han dejado de convocar a estos consejos. Es evidente que no existen formas de seguimiento y control para el funcionamiento de este mecanismo de participación. Esta es una función que podría cumplir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pero no lo ha ejercido.

Destaca el consejo ciudadano de la Secretaría Nacional del Agua por su continuidad y permanencia y porque a partir de éste se han consolidado las organizaciones populares relacionadas con la distribución del agua. En este caso es la voluntad política que quienes están al frente de la institución la que hace que el mecanismo de participación tenga vigencia.

Otra versión de consejo ciudadano ha sido la aplicada por el Ministerio de Agricultura, el que favorece la organización social campesina alrededor de los programas estatales, reconociendo las formas organizativas existentes o desarrollando nuevas donde éstas han sido insuficientes o poco colaboradoras con los programas de desarrollo. Los representantes de estas organizaciones pasan luego a ser convocados en el consejo consultivo sectorial.

## VEEDURÍA SOCIAL VS. VEEDURÍA POR INTERÉS

Las veedurías son mecanismos que se han aplicado de manera sistemática y consistente en algunos procesos estatales, fundamentalmente en la construcción de

obras y prestación de servicios, y en los concursos para acceder a funciones de representación del Estado y a cargos públicos. En estos casos las veedurías han sido reguladas por las entidades responsables de implementar los concursos y por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para que queden claras las reglas relacionadas con la inscripción ciudadana como veedora, las formas de acción y garantías (sobre todo de acceso a información) para realizar la veeduría y el alcance de los resultados de éstas. Para algunos esta regulación le quita capacidad a las veedurías, para otros les permite actuar y, sobre todo, ser imparciales. Un elemento importante de la regulación de veeduría es el hecho de que establecen que cuando se encuentran dudas o irregularidades en un proceso, estas deben ser presentadas en primera instancia a la propia entidad observada y, si esta no da explicaciones suficientes o no toma nuevas medidas correctivas, los veedores pueden acceder a los mecanismos de control. Se limita también la posibilidad de que los veedores acudan a denunciar los temas ante los medios de comunicación antes de seguir el procedimiento establecido. En la práctica la mayor parte de veedurías se han convertido en espacios de diálogo con las entidades públicas y han sido oportunidad de mejoramiento de los procesos de gestión observados.

Sin embargo de lo regulado de estos procesos se puede apreciar que, alrededor de las veedurías, se ha generado una dinámica de exceso de uso del mecanismo de participación, dirigido casi exclusivamente a imponer el interés particular sobre el colectivo. Tal es el caso de las veedurías ciudadanas alrededor de los concurso públicos de méritos y oposición para nombrar al nivel directivo de algunas entidades del Estado como el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o el Tribunal Contencioso Electoral. Como el rol de veedor depende de la iniciativa ciudadana, se activan para participar personas relacionadas con candidatos a ocupar los cargos. A partir de esta inscripción se generan intentos de intervención dentro del concurso para aumentar posibilidades de su interesado o disminuir las de los demás. También se han utilizado las veedurías para generar una deslegitimación del concurso cuando los veedores provienen de posiciones opositoras a la tendencia del gobierno. Un concurso en el que participaron 242 postulantes a 7 cargos, por ejemplo, contó con más de 200 veedores inscritos y todo el proceso de veeduría mostró un permanente enfrentamiento de grupos entre sí,

disputas por ocupar la coordinación y posicionamientos de algunos de ellos en favor o en contra de resultados parciales y finales durante su desenvolvimiento.

## OBSERVATORIOS

Los observatorios, pretenden ser espacios de observancia más organizados y continuos, conformados fundamentalmente pero únicamente por personas y grupos de la sociedad civil, sin intereses particulares en el objeto de estudio, según lo norma la ley de participación. Si bien no siempre se cumple este precepto de desvinculación del interés particular, el proceso ecuatoriano actual ha posibilitado su fortalecimiento e incremento.

Para muestra se puede ver el siguiente listado de observatorios y el grupo que tomó la iniciativa para su creación.

**Cuadro 7.- Observatorios de políticas en Ecuador al año 2014**

	Origen			
	Estatad	ONG	Empresa	Universid
Observatorio Competencia en Manejo Información				X
Observatorio de Medios			X	
Observatorio Ciudadano de la Comunicación		X		
Observatorio de Redes y Medios Sociales	X	X		
Observatorio de Derechos de la Niñez y la Adolescencia		X		
Observatorio de Derechos colectivos		X		
Observatorio Derechos Personas con Discapacidad		X		
Observatorio contra la discriminación racial y exclusión étnica	X			X
Observatorio de Conflictos Ambientales				X
Observatorio de Desarrollo Sostenible				X
Observatorio Económico Social				X
Observatorio de la política fiscal		X	X	
Observatorio de PYME				X
Observatorio de Comercio Exterior		X		
Observatorio de Cooperación al Desarrollo		X		
Observatorio Legislativo	X	X		
Observatorio de TIC	X			
Observatorio Nacional de Drogas	X			
Observatorio de gestión y políticas culturales		X		
Observatorio Metrop. Seguridad Ciudadana	X			
Observatorio de Relaciones Internacionales				X
Observatorio Electoral Católico		X		
Observatorio de turismo en Galápagos	X	X		

Elaboración del autor.

Como se puede apreciar, la iniciativa de conformación de los observatorios es diversa y responden a temas polémicos del país o de interés especial de sus promotores. La iniciativa de crear observatorios ha provenido en mayor medida de la ciudadanía mediante ONG, privilegiando los temas medios de comunicación, derechos, ambiente y economía, entre estas es importante el que un observatorio de medios y otro de política fiscal provenga de sectores empresariales claramente identificados en oposición al gobierno actual. Los observatorios promovidos desde el gobierno están más dirigidos a facilitar la provisión de información sistemática sobre temas que requieren de monitoreo especial y los que provienen de universidades están ligados a especialidades académicas de las mismas.

En general la acción de los observatorios no está exenta de posicionamiento político ni se pretende que así sea. Lo importante es que son proveedores de información y que, desde su acción de vigilancia advierte y aportan con mayor información y sistematicidad a los temas que han privilegiado.

Hay que tomar en cuenta también iniciativas de relacionamiento del Estado con la sociedad que se enmarcan en el espíritu constitucional, pero no responden a alguno de los mecanismos normados explícitamente. Un caso destacable es el de escuelas de formación implementadas por algunas entidades. A modo de ejemplo se puede señalar las Escuelas de Formación Política y Democracia Comunitaria impulsadas desde el Consejo nacional Electoral y el Consejo de Participación ciudadana y Control Social (Pozo 2014), que se aplicaron en cuatro provincias del país. Son iniciativas interesantes, que en la mayor parte de casos no han tenido ni la dimensión ni la continuidad necesaria para poder ser catalogados como mecanismos de relacionamiento permanente ente Estado y sociedad.

## LA PARTICIPACIÓN EN GOBIERNOS LOCALES

Se puede apreciar que hay un mandato y una posibilidad clara de articulación de los mecanismos de participación y de éstos con los de planificación, gestión y control en los gobiernos locales. El problema está en la incipiente y sobre todo



parcial aplicación de las formas participativas y la falta de coordinación de los mismos en la mayor parte de localidades. Resalta la situación de la Provincia de Tungurahua, que cuenta, incluso desde antes del proceso revolucionario, con un mecanismo sistémico de coordinación llamado Gobierno Provincial de Tungurahua, que organiza a los demás niveles de gobierno y articula el trabajo interinstitucional.

Reconociendo la falta de aplicación suficiente de sistemas de participación local, la pregunta es si a este nivel se están configurando y avanzan los sistemas de participación, si están estancados o si, incluso, están perdiendo vigencia y burocratizándose. No existe una estadística que haga un seguimiento completo aunque le correspondería hacerlo al Consejo Nacional de Competencias o a los gremios de gobiernos autónomos descentralizados. La evidencia de que se están implementando es el que la Asociación de Municipalidades haya puesto un modelo de ordenanza para regular el sistema de participación ciudadana en cada municipio del país (AME s/f). Esto es importante porque solamente se han expuesto modelos para treinta ordenanzas, esto es las que se consideran sobre temas más significativas o urgentes o tienen demanda de parte de los municipios.

También consta otra ordenanza, que regula la conformación y funcionamiento de la comisión permanente y unidad técnica de igualdad y género, confines similares a la anterior, que incluye la promoción de la participación colectiva para el diseño de políticas públicas con enfoque de igualdad y género.

Estas ordenanzas, que están sumándose en número entre los 221 municipios del país<sup>37</sup>, consideran como integrantes del sistema por parte de la sociedad a “los representantes de las instancias de Participación Ciudadana y Control Social, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades” (Modelo de ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social s/f) Art. 4, Lit. c. En esta ordenanza (Art. 5) se recogen como instancias del sistema a los Espacios de

---

<sup>37</sup> Los municipios tenían como plazo último para dictar las ordenanzas mandadas por el COOTAD hasta el día 21 de julio de 2014.

Diálogo y Coordinación, Asamblea Cantonal, Consejo Cantonal de Planificación, Mecanismo de silla vacía, Mecanismo de rendición de cuentas, Veedurías Ciudadanas, Audiencias Públicas, cabildos populares, y otros mecanismos de participación ciudadana y control social. En estos espacios se verifica la participación ciudadana en los ámbitos de políticas locales, planificación, presupuestación, seguimiento y evaluación, protección de derechos, debate de ordenanzas, rendición de cuentas, acción pública, veeduría ciudadana, presentación de propuestas y quejas, iniciativa normativa e información pública.

Es importante a nivel local, la constitución de los sistemas cantonales de protección de derechos, que acogen en su seno a los Consejos Cantonales de Protección de derechos, pues son espacios paritarios sociedad-Estado, que se constituyen en cada cantón del país y son el referente local de los Consejos nacionales para la Igualdad. También es importante el hecho de que estos consejos de derechos promuevan la creación de consejos consultivos hasta el momento de niñas, niños y adolescentes, de jóvenes y de adultos mayores. Hasta agosto de 2014 se habían constituido en el país 168 sistemas y consejos cantonales de protección de derechos, lo que representa el 76% del total de cantones del país. Así mismo se han constituido (siguiendo una tradición anterior a la Constitución de 2008), 191 consejos consultivos de niñas, niños y adolescentes (86,4% del total de cantones), 51 consejos consultivos de jóvenes (23,1%) y 3 de adultos mayores (1,5%). Estas son cifras crecientes que muestra un proceso significativo en la construcción de mecanismos de participación<sup>38</sup>.

### **3.3. LAS PREGUNTAS SOBRE PARTICIPACIÓN**

Luego de haber realizado la descripción de la aplicación de los mecanismos de participación social en el Estado en el Ecuador de los últimos ocho años, tanto a nivel nacional como local, y la apreciación de cómo ven esta participación los actores estatales y sociales, se intentará responder a las preguntas planteadas al inicio del capítulo anterior.

---

<sup>38</sup> Fuente: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.

**(1) Si los mecanismos de participación se configuran en un sistema suficientemente amplio y abarcador de aspectos clave de las decisiones y acciones nacionales**

Si se considera la diversidad de mecanismos de participación social en el Estado que se encuentran operando, la continuidad y la tendencia creciente de algunos de ellos, podría configurarse la visión de un proceso de democracia participativa en construcción. Más aún si se lo compara con la propia situación ecuatoriana anterior a 2007. Esta conclusión, sin embargo es evidentemente complaciente de un proceso, cuando varias de las críticas al mismo poseen fundamento y evidentemente una mayor decisión política podría vislumbrar mejores resultados.

La experiencia de participación social es sin duda amplia en los últimos 8 años, pero no suficientemente sistemática. Así como se encuentran situaciones exitosas con un relacionamiento eficaz, se puede encontrar muchos ejemplos de acciones de participación aisladas, sin continuidad o que han decaído con facilidad. Hay también espacios gubernamentales donde ni siquiera se ha dado oportunidad a la participación.

También es importante tomar en cuenta que la dinámica de la sociedad hacia la participación siempre será compleja y variada. Cuando ésta es convocada suele haber respuesta incluso por parte de personas y grupos sin experiencia participativa, pero su continuidad dependerá del sostenimiento que se haga desde la iniciativa estatal hacia esta participación.

Por su parte los grupos con experiencia de participación previa claramente se dividen en dos grandes posiciones, una activa y animadora del proceso y una crítica, dispuesta a negar la validez de cualquier proceso de relacionamiento con el Estado. Esta última posición proviene sobre todo de la experiencia de participación en la que los movimientos demandaban al Estado ya sea reivindicaciones particulares o de interés colectivo. En estos casos, les resulta muy difícil entender lo que es una

relación con un Estado transformador y prefieren la relación de demanda y presión, para lo cual necesariamente negarán el nuevo carácter del Estado.

Si se toma en cuenta que la relación de participación de la sociedad con el Estado es dialéctica, todos los elementos analizados son simplemente parte de esta relación. A nivel nacional existen actualmente formas de acción estatales que tiene procesos participativos y a nivel local se encuentra que los mecanismos de participación local se están configurando en un sistema suficientemente amplio y abarcador de aspectos clave de las decisiones y acciones.

Visto así, no se puede negar la existencia de un proceso históricamente transformador, nacional y local, en el cual decisiones importantes están pasando por procesos participativos. Es innegable también que estos procesos están en momentos de maduración y muestran debilidad y discontinuidades. Queda también clara la importancia de la iniciativa estatal para que estos procesos se den y puedan profundizarse y que no hay una visión única ni persistente en el conjunto de quienes ejercen la función pública. Finalmente se muestra la importancia de que el liderazgo social asuma los procesos participativos y que si se extiende la deslegitimación de la validez de los mecanismos de participación, habrá dificultad para que progresen.

## **(2) Si los mecanismos de participación convocan con representatividad y legitimidad a los actores sociales involucrados**

Al aplicar un mecanismo de participación se observa que la representatividad y legitimidad social de la representación depende en gran medida de la convocatoria planteada y lograda por parte de las entidades estatales requirentes. No deja de tener importancia por la otra parte, la iniciativa hacia el uso del mecanismo de participación por parte de personas y grupos organizados.

La convocatoria estatal requiere una clara identificación de los grupos y actores sociales que desean o buscan participar o son tomados en cuenta. Esto no es de fácil solución dado que históricamente hay sectores que han protagonizado y representado la acción social, pero no se adhieren a los mecanismos de participación

y, por lo tanto, los desaprovechan. Así mismo hay nuevos sectores que emergen y se adscriben con mayor facilidad a los mecanismos y participan de los espacios de incidencia en el Estado. También hay actorías nuevas, todavía no consolidadas que se incorporan a la participación.

Las formas de identificación de quienes van a representar a los diversos sectores sociales involucrados requiere basarse en alguna legitimidad y esta debe ser incorporada al mecanismo de convocatoria de los actores. Una forma es el acceso público de la convocatoria, para lograr un auto adscripción, pero es insuficiente para identificar a todos los involucrados. Se requiere de mapeos de actores que recojan la organización histórica, la emergente y la potencial. Esto implica un trabajo organizacional adicional que fortalezca las capacidades de participación de la población.

Para hacer un seguimiento de la convocatoria a los procesos participativos se analiza lo que ocurre con los mecanismos de participación más desarrollados que se han identificado hasta ahora: el proceso nacional de planificación, las consultas legislativas y la constitución paritaria de los consejos cantonales de protección de derechos.

**Cuadro 8.- Procesos de convocatoria a grupos sociales en algunos mecanismos de participación**

Proceso consultado Pasos para activar	Planificación nacional	Consultas legislativas	Consejos cantonales de protección de derechos
Grupos sociales tomados en cuenta	Amplia gama sectorial y territorial	Organizaciones y movimientos relacionados con cada ley	Grupos locales organizados de actores
Identificación de quienes lo van a representar	Mapa nacional de actores sociales	Organizaciones conocidas y demanda de grupos	Mapa local de actores
Mecanismo de convocatoria	Organización de reuniones con invitación estatal	Invitación o solicitud del grupo interesado	Colegios electorales
Acceso público de la convocatoria realizada	Página web, difusión específica y convocatoria directa	Página web, invitación y solicitud de parte de interesados	Invitación directa y solicitud de interesados

Elaboración del autor.

En la planificación nacional la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, organizó talleres de consulta a los sectores involucrados en la planificación tanto a nivel nacional como en varios puntos del país, alcanzando en el último proceso a unos 100 encuentros participativos de consulta. Esta institución cuenta con un amplio mapa de actores sociales y en base a este procede a invitar, personal y grupalmente a los y las participantes del proceso. La respuesta de los actores ha sido positiva en todos los casos y se ha contado en general con asistencias mayores a las previstas. La difusión ha sido mediante campañas de medios de comunicación, y la información ha sido permanente y sistemática en la página web de SENPLADES. En este sentido se puede apreciar que se configura un proceso participativo amplio, de alcance nacional y que ha tenido permanencia. En general los participantes en estos procesos han reconocido la validez del espacio de participación. Quizá un elemento a discutir es si se ha logrado una actualización permanente del mapa de actores y representantes o hay al menos en algunos casos una invitación recurrente a la misma élite organizacional. Una crítica a este proceso ha provenido de dirigentes sociales con posición definida en contra del gobierno que han mencionado no haber sido convocados o que su opinión no ha sido tomada en cuenta. Un claro reflejo de la dialéctica social reflejada en los espacios de participación.

Las consultas legislativas realizada por la Asamblea Nacional han frecuentes y ha tenido una respuesta significativa por parte de los actores sociales directamente involucrados en los diversos temas respecto a los que se ha legislado. Cuando se propone tratar, crear o codificar laguna ley, enseguida se da una amplia presencia de grupos sociales vinculados con la temática, especialmente ante las comisiones legislativas, aunque no falta también la presencia de varias de ellas ante el pleno de la Asamblea. Es común que la comisión legislativa invite a los grupos involucrados a presentar sus puntos de vista y más frecuente aun el que los grupos pidan ser recibidos por estas comisiones. También suele ocurrir que cuando un proyecto de ley cuanta ya con un borrador, se abra una discusión en espacios de la asamblea, o en espacios sociales a los cuales asisten los asambleístas miembros de las comisiones y grupos parlamentarios temáticos. Es muy importante señalar que el estado de cada

ley, en cada momento de su proceso de construcción se encuentra publicado en la página web de la asamblea, de tal manera que hay un acceso posible para cualquier interesado.

El tratamiento de cada ley hace reminiscencia del proceso de participación que se dio cuando se elaboraba la Constitución de 2008, donde se presentaron cientos de grupos sociales a Montecristi<sup>39</sup>, además de los muchos diálogos realizados en diversas partes del territorio<sup>40</sup>. En medio de ello a menudo se encuentra una crítica referida a falta de participación, proveniente de aquellos grupos que, habiendo participado o no de los diálogos, consideran que el resultado no acogió su posición. Entonces se apela a la necesidad de que los resultados de una consulta sean mandatorios.

A nivel local han destacado los ya mencionados consejos cantonales de protección de derechos que, entre otras funciones deben nombrar a la mitad de miembros provenientes de la sociedad civil. El primer tema interesante en este caso es que cada cantón definió cuantos y cuales grupos deberían estar representados en los consejos, de acuerdo a la realidad y actoría local. En la mayor parte de casos se tomó en cuenta a: mujeres, pueblos y nacionalidades, niñas niños y adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y personas en condición de movilidad humana. Para elegir sus representantes a los consejos se convocaron en cada cantón a las organizaciones de cada uno de estos grupos para que procedan a nombrar a los representantes mediante un mecanismo de colegio electoral, o sea que cada organización representa un voto y que en una reunión proceden a la elección. En algunos casos, sobre todo de niñas, niños y adolescentes, la elección se dio en asambleas con metodología de taller. En estos casos la dinámica de participación ha sido muy reconocida por los sectores participantes y ellos se ha sentido reconocidos por sus respectivos gobiernos locales. Una crítica escuchada en varias ocasiones es que la convocatoria a los actores sociales se ha dirigido a aquellos grupos más afines con las autoridades locales del momento.

---

<sup>39</sup> Lugar donde se redactó y emitió la Constitución.

<sup>40</sup> Destacaron en su momento los diálogos provinciales de Pichincha, Azuay y Tungurahua.

Un aspecto importante de esta convocatoria es la dinámica social de organización que fue analizada anteriormente. Por un lado participan organizaciones provenientes de la dinámica preconstitucional, que cada vez se alejan más del Estado y por otro, nuevos grupos de los mismos actores que se recomponen y se acercan a los procesos participativos constitucionales. Si este último movimiento es creciente se estaría ante un aumento de representación y legitimidad dado por la dinámica organizativa.

Al preguntar entonces sobre la representatividad y legitimidad de las convocatorias y representantes, más que una respuesta única se encuentra una dinámica social viva y dialéctica. Los miembros del Estado, convocantes, se preguntan cómo hacerlo de buena manera, dependiendo de su experiencia de participación lo hacen más o menos ampliamente, los participantes se activan y ponen aportes con entusiasmo y las personas posicionadas a favor o en contra del proceso lo valoran o buscan deslegitimarlo. Lo que sí está claro es que es un proceso vivo, que está teniendo continuidad y altibajos, dependiendo de liderazgos particulares. Bien se podría concluir, en este sentido, que la animación de la participación no puede depender solamente de voluntades y que una política gubernamental más agresiva, que busque y propicie actorías y de mayor preparación a los funcionarios podría acelerar y consolidar los procesos de participación.

### **(3) Si las organizaciones sociales tienen la oportunidad y acceden a los mecanismos de participación**

Esta pregunta está estrechamente vinculada a la anterior. En gran medida la oportunidad y acceso depende de la calidad de la iniciativa estatal hacia la participación. Se observa ahora lo que ocurre con la iniciativa social. Ésta proviene históricamente de los procesos de movilización y presión al Estado en favor de intereses, algunos particulares de grupo otros colectivos. Especial mención deben tener los que defienden los “intereses de la naturaleza”.

No es muy lejano el momento, menos de una décadas en realidad, en que los gremios sindicales propugnaban por sus pliegos de peticiones y se movilizaban en



huelgas nacionales en las que se vislumbraba como reivindicación principal los salarios y la estabilidad; la época en que los profesores fiscales exigían también permanentemente un mejoramiento de sus ingresos reduciendo el proceso educativo al bienestar de los profesores, con un “record” de más de 30 años con un paro anual que afectaba un mes o más el proceso educativo; cuando los indígenas paralizaban el país diciendo “existo” y soy ciudadano con cultura e identidad; cuando los campesinos exigían tierras mediante reforma agraria; en que los choferes paraban labores y cerraban carreteras para conseguir aumentos de tarifas; en que grupos de pobres urbanos invadían tierras para tener vivienda. Reconociendo las diferencias entre todos estos sectores y otros que se movilizaban, en todos ellos había una forma de acción que era la presión sobre el Estado.

En un primer momento de la revolución ciudadana, casi todos ellos apoyaron el proceso y cambiaron sus movilizaciones de demanda por un aporte directo a la elaboración de la Constitución. Se sentaron a la mesa con el nuevo Estado y empezaron a participar en una relación propositiva, es más muchos de ellos siguen haciéndolo. Sin embargo, desde los primeros momentos del proceso revolucionario varios de estos grupos abandonaron los espacios de diálogo y concertación y volvieron a la práctica de movilización para la demanda. Los primeros fueron algunos sindicatos de profesores que extrañaron el paro anual, también lo hicieron un importante grupo de dirigentes indígenas que volvieron a convocar a movilizaciones para impulsar su agenda sectorial.

Estos métodos históricos de reivindicación han llevado a que, según algunos dirigentes, acusen a los mecanismos de participación social en el Estado de servir de formas cooptadoras y reivindiquen como única participación válida a la movilización por sus demandas. Sin desvalorizar las movilizaciones, su importancia histórica y su valor presente y futuro, evidentemente estos son mecanismos de acumulación de fuerzas más que formas de incidencia directa en un Estado participativo.

La constatación de la pervivencia de las prácticas sociales convencionales para obtener reivindicaciones, en medio de un proceso revolucionario, muestra entre otras cosas, que la construcción de los nuevos espacios de participación apenas ha

comenzado y que es necesario aprender a participar, en ambos lados, en la organización social y en el Estado.

Es importante señalar que, más allá de esta posición beligerante, aquí criticada, la gran mayoría de participantes y muchos grupos emergentes están actuando y aprovechando de los mecanismos de democracia participativa que se discuten en este estudio. Probablemente sea la mayor parte de la gente que los prefiere, como se puede ver cuando éstos se implementan y desarrollan. La revisión de este antecedente movilizador está dirigida más que nada a entender el discurso de oposición a los mecanismos de participación, originados en la extrañeza que les produce a grupos que no conocía estas formas de participación articuladas entre Estado y sociedad.

#### **(4) Si las organizaciones sociales responden a los procesos participativos, los rechazan o se aíslan de ellos**

En el mismo sentido de la discusión anterior, se aprecia que hay organizaciones sociales que responden con claridad y expectativa positiva a los procesos participativos actuales y otras que los rechazan. Es una situación similar a la que encuentra y analiza García Linera en Bolivia, donde se pregunta por qué los propios compañeros de un momento se movilizan más por sus intereses particulares, sin importarles el proceso general (2011). En este mismo sentido Boaventura de Sousa se pregunta por la dimensión de las miradas hacia los procesos donde los sujetos sociales pueden confundir sus roles.

“... es fundamental considerar estos dos sentimientos casi opuestos: el de la urgencia que presiona por hacer todo en un corto plazo; y el civilizacional, que exige transformaciones de largo plazo. No distinguirlos genera confusión entre corto y largo plazo que también confunde muchos instrumentos de lucha política. Por ejemplo, conceptos políticos como reformismo o revolución son conceptos que están hoy en turbulencia, por así decirlo. Por un lado, tenemos procesos que son reformistas, como los procesos electorales que, sin embargo, pueden o intentan producir cambios profundos, casi revolucionarios, como en Venezuela o aquí en Bolivia. En cambio, procesos que se presentan como revolucionarios, como rupturas, pueden ser de hecho reformistas en sus prácticas, como el de los zapatistas en México.” (De Sousa Santos 2009, 142, 143).

En la situación ecuatoriana se reflejan dos formas de autoaislamiento de grupos y organizaciones sociales respecto del proceso de democracia participativa, el rechazo político al proceso y el planteamiento de participación mandatoria o participacionismo.

El primer caso, reflejado sobre todo en la posición de los grupos radical-oportunistas, se acercó al proceso solamente para generar movilizaciones de reivindicación agresivas. En muy poco tiempo se retiraron del mismo y mantuvieron la demanda al Estado y la caracterización al mismo como un Estado neoliberal convencional. A partir de ese momento su discurso ha sido de permanente denuncia contra el proceso revolucionario. Sus métodos de acción desde antes desgastados, les ha llevado a perder liderazgo sobre sus propias bases, las que se mantienen en una posición de expectativa positiva hacia el proceso democrático. Electoralmente se han visto reducidos a un mínimo que les ha llevado incluso de la posibilidad de desaparecer como representación política legal.

El participacionismo por su parte, pone como estándar de participación y comparación a una situación ideal de una sociedad que dirige cotidianamente al Estado, idea desde la cual, todo intento participativo regulado se reduce a una caricatura cooptativa. Esta posición es muy importante porque genera una tensión en el mismo momento y lugar en que los mecanismos de participación se aplican.

**(5) Si los agentes estatales promueven, aplican democráticamente y toman en cuenta los resultados de los procesos participativos. Si proveen reconocimiento.**

Como ya se ha mencionado, la implementación de las políticas de participación por parte de autoridades y funcionarios es variada y muestra resultados positivos, en camino y estancamientos. Esto significa que el avance en lo que al Estado se refiere depende y dependerá de iniciativas específicas. No se cuenta con una línea de conducción común establecida desde el liderazgo gubernamental, es una

falta de transversalización de la política que podría atribuirse a una falta de claridad de objetivos de entidades creadas para generar y aplicar estas políticas.

Esta falta de unidad de aplicación de políticas de participación, puede facilitar la aplicación de medidas más cooptativas que participativas por parte de algunos funcionarios, en la medida en que la mirada de la acción se afina en el punto de vista y poder del Estado, sin reconocer la experiencia del aporte que puede hacer la sociedad. Este riesgo es percibido por Fernando Tenorio en un estudio realizado en una comunidad en Brasil:

“La *Administración Participativa* de *Camaragibe* es implementada a partir de composiciones deliberativas institucionales. O sea, la propuesta de gestión participativa es una iniciativa del poder público constituido – del centro, y no de movimientos sociales de la sociedad civil – de la periferia... no demuestra todavía... un proceso de *ciudadanía deliberativa* donde estaría presente la *ciudadanía popular*, en la medida que los propios munícipes reconozcan la necesidad de una participación más plena de los diversos segmentos de la sociedad civil que pertenecen al municipio en la toma de decisión de su ciudad... Hecho semejante se repite en la política “XIII. Desarrollo institucional” donde es posible aceptar que el cuadro de servidores (los funcionarios)... no se demuestran preparados para actuar sobre una relación dialógica con la sociedad.” (Tenório 2004, 15, 16).

Este es uno de los riesgos más grandes del sistema de participación. No solamente por la “natural” tendencia estatal a asumir el control de todo proceso, sino porque el Estado actual tiene mucho más capacidades que en las décadas anteriores y su acción puede resultar mucho más eficiente que un trabajo en espera del acompañamiento de iniciativas sociales. La mayor parte de funcionarios del Estado no han sido formados en procesos organizativos, populares o participativos. Es más, varios de ellos provienen de universidades occidentales en las cuales los temas populares son prácticamente inexistentes. En estas condiciones unos y otros reproducen los sistemas autoritarios y tecnocráticos de administración del Estado, sin comprender el por qué ni el cómo se aplica una acción pública participativa.

Lograr una acción estatal dirigida a implementar una política amplia de participación y una democracia realmente participativa requiere, además de los sistemas y mecanismos apropiados, de un esfuerzo específico y consciente de los

funcionarios y para ello se necesitan políticas y prácticas participatorias explícitas, difundidas y controladas. Sobre este aspecto advierte el presidente Rafael Correa la referirse en numerosas oportunidades a la necesidad de contar con funcionarios técnicos y políticos, políticos y técnicos ya que no existe la administración pública puramente técnica, sin base social y sin comunicación con la población.

**(6) Si los intereses particulares, particulares de grupo y colectivos se expresan y sintetizan en los procesos participativos**

El problema de los intereses expresados y buscados en la aplicación de los mecanismos de participación es quizá el problema más importante en la percepción sobre la validez de estos mecanismos. Si hay un procesamiento explícito de los intereses de tal manera que puedan expresarse, por un lado, pero procesarse en función del interés colectivo, por otro, podrán prosperar los mecanismos de participación. Si estos se convierten en un espacio de confrontación de intereses sin procesamiento, lo primero que ocurrirá es que los mecanismos serán deslegitimados.

Al respecto, los espacios de participación que funcionan han tenido una dinámica positiva y otra negativa. Lo positivo ha sido que, en la medida en que hay una fuerte presencia del Estado y este ha definido un proceso de transformación del país, los resultados se han apegado más a un interés colectivo que al de un grupo particular. Es el caso de la mayor parte de leyes consultadas que escuchando las diversas posiciones, se han inclinado hacia mantener el espíritu constitucional que favorecer a un grupo en especial. Lo mismo ocurre con la elaboración del Plan nacional del Buen Vivir y con los aportes de los consejos ciudadanos sectoriales a las políticas públicas ministeriales. Probablemente haya más cabida para una disputa entre intereses particulares cuando haya mayores niveles de participación.

El aspecto negativo es que justamente por ser espacios todavía débiles, aún no ha habido una cabida o experiencia suficiente como para que se manifiesta la dialéctica entre intereses diversos de grupos particulares, con lo cual no se perfila

todavía la profundidad que deben alcanzar los espacios participativos, profundidad en la que deberán confrontarse los intereses para encontrar salidas colectivas.

Una excepción respecto a ser espacios de confrontación de intereses sectoriales está en la discusión de algunas leyes clave como la de aguas y la de tierras. En éstas ha prevalecido el interés colectivo, pero se ha manifestado el interés particular de grupos campesinos e indígenas por controlar la autoridad máxima del agua desde su sector. Este fue justamente el tema que hizo que organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador se retire del espacio de consulta y denuncie a la ley como antipopular. Esto muestra que los grupos de interés organizados prefieren combatir a todo el proceso y al gobierno para impulsar sus posiciones e intereses, en vez de hacerlo en el marco de los espacios de participación establecidos en la Constitución. Con esto llegan a la deslegitimación de los espacios participativos. Lo mismo han hecho permanentemente los sectores oligárquico, empresariales y banqueros, que han tratado de obstaculizar los espacios de participación y consulta y se han declarado en rebeldía con el proceso constitucional. De esta suerte, en vez del uso de los espacios participativos encontramos la utilización de los medios de comunicación y de mecanismos propagandísticos y de presión para tratar de imponer sus intereses.

Por lo visto, está lejos todavía la evidencia de que los mecanismos de participación se conviertan en espacios de acción comunicativa entre los diversos grupos de interés. No por ello dejan de tener importancia para las organizaciones y ciudadanía que accede a ellos y los utiliza.

#### **(7) Si los actores sociales participantes se sienten reconocidos en los procesos de participación**

La situación ecuatoriana permite indagar y profundizar sobre la validez del planteamiento de Axel Honneth (1997) respecto a la importancia de una lucha por el reconocimiento como elemento movilizador de los grupos sociales. De hecho los movimientos sociales previos a la Constitución de 2008, encuentra su

reconocimiento en la propia lucha social, en el planteamiento de sus reivindicaciones y en la obtención de ciertos logros como resultado de los mecanismos de presión sobre el Estado. Sin llegar a tener grandes resultados, se encuentran y reconocen en esa lucha social. La acción, agencia social es la que les da su sentido y la aceptación de su existencia por parte de la sociedad. Incluso no se reconocen ni se sienten reconocidos cuando los logros (mayores o menores) no provienen de la iniciativa y lucha por ellos desarrollada.

Por el contrario, el discurso de cambio desde el Estado no reivindica totalmente las luchas e iniciativas sociales sino que convoca a una participación sin lucha y eso descoloca a las formas convencionales de movilización. Son varios los casos de logros muy significativos y antes no logrados, que son poco reconocidos por las organizaciones convencionales, por ejemplo los avances en universalidad, gratuidad y calidad de la educación fiscal, la creciente cobertura estatal de salud, el aseguramiento universal y la estabilidad laboral.

Un claro ejemplo de avances significativos en la política pública que no son reconocidos por actores directamente involucrados está en el ámbito laboral. Luego de ocho años de revolución se cuenta con un marco normativo e institucional importante, con una política pública explícita en el Plan Nacional del Buen Vivir y, sobre todo, con resultados incluso sorprendentes como son la eliminación de la tercerización, la disminución a menos de la mitad del trabajo infantil, el menor desempleo en la historia del país, la multiplicación por más de tres veces el salario mínimo de las empleadas domésticas y su aseguramiento social, el notable incremento de la seguridad social pública, la existencia del salario de la dignidad por encima del salario mínimo como condición básica para poder declarar utilidades empresariales, la transparencia impositiva a las empresas y la incorporación laboral de personas con discapacidad. Además de ello la propuesta gubernamental lanzada en noviembre de 2014 de disminuir las brechas salariales al interior de una empresa, de afiliar a las amas de casa al seguro, del despido nulo en casos de discriminación, configura la política laboral en función del trabajo y su supremacía sobre el capital.

A pesar de lo mencionado, un importante grupo del movimiento social, afincado en algunas centrales sindicales nacionales no solamente desconoce la importancia de estos cambios, sino que configura un discurso acusatorio hacia el gobierno calificándolo como “anti obrero”, de manera igual a como se calificaban a los gobiernos de la época neoliberal. Esto, más allá del posicionamiento político de estos actores sociales, muestra que la iniciativa gubernamental ha carecido de reconocimiento hacia la actoría social. Muchos actores sociales no se sienten parte, no consideran tomadas en cuenta sus iniciativas y menos han sido reconocidos sus aportes en el proceso de transformación.

La crítica más importante hacia la acción del Estado en este aspecto se refiere a que los mecanismos de participación utilizados son más una formalidad, incluso una pantomima, en vez de una real participación. En definitiva el Estado cuenta con mecanismos de participación pero no solamente lo ha utilizado de manera esporádica y débil, sino que se ha encargado de minimizar su relevancia con la consecuente falta de reconocimiento a la actoría social.

Sin duda esta falta de reconocimiento o de sentir ser reconocidos no solamente se debe a la falta de iniciativa estatal, sino también a la poca capacidad de la débil actoría social de reconocerse a sí misma en su capacidad, en su valor social y en su aporte a las transformaciones. En este sentido, las viejas prácticas de acción convencionales no están acostumbradas a leer los cambios en las políticas públicas como avances sociales, sino que se quedan en tratar de ver logros puntuales obtenidos mediante el ejercicio de una presión o una negociación contra el Estado. También está de por medio un infantilismo en el liderazgo social que sólo acepta como reconocimiento cuando se atribuye a la dirigencia e incluso a la persona el logro de una medida determinada.

En medio de todo ello, es evidente el sentimiento de falta de reconocimiento y debido a ello, en parte, los cambios no son percibidos como iniciativa popular e incluso como beneficio popular. Esto aumenta la sensación de alejamiento de la base social por parte del gobierno, por más transformador que sea.



## **(8) Si los procesos participativos logran calidad y permanencia en el tiempo**

Este aspecto, menos político y más funcional y administrativo, es de vital importancia para analizar y entender la validez y viabilidad de los procesos de participación social en el Estado y, por ende, lograr su cometido. Como se ha podido constatar, el ejercicio participativo requiere de alta calidad, entendida esta como la representación válida, el planteamiento adecuado de los espacios participativos, la conducción de los mismos, la importancia de los temas tratados en estos espacios, el aporte deliberativo de las diversas partes, las conclusiones y consensos y resultados obtenidos. Respecto a la permanencia de los espacio, esta es evidentemente fundamental, pues el ejercicio de gobierno es de larga duración; lo que sí, todavía el tiempo es insuficiente para determinar la continuidad de estos procesos, sin embargo, algunos elementos pueden permitir vislumbrar si se están creando condiciones para la duración de la participación.

Desde este punto de vista, los casos de aplicación para la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir y el consejo ciudadano sectorial de la Secretaría del Agua dan pauta de un avance importante, aunque pueda haber elementos importantes a corregir. La continuidad de la convocatoria los mismos actores, la persistencia y periodicidad de las reuniones, la incorporación de los resultados en los documentos institucionales dan la pauta de que se puede lograr una permanencia del mecanismo. También está a favor de la durabilidad la aceptación y legitimación del proceso, mientras este transcurre por parte de los actores sociales y estatales involucrados.

Las experiencias legislativas de participación también evidencian una continuidad desde la elaboración de la Constitución. En este caso como la legislación es variada, los actores no siempre son los mismos sino que, por el contrario, van pasando actores diversos lo que muestra la capacidad organizacional múltiple de la sociedad. Aquí la permanencia está más en la repetición y ampliación de los mecanismos de consulta y en la respuesta activa que dan las diversas organizaciones sociales para activarse en la discusión de la construcción normativa.

Estos mecanismos, sin embargo, no son suficientes para evidenciar logros cualitativos y de continuidad del proceso participativo ecuatoriano. Por el contrario, la gran cantidad de situaciones erráticas como han sido las discontinuidades de las convocatorias, los cambios, entra y salida de actores interlocutores, la variación temática sin que se hayan dado cierres de temas clave abordados en algún momento y, sobre todo, la falta de incorporación de los resultados, cuando estos han habido, a las políticas públicas, planes y documentos oficiales, muestra un alto riesgo de caída de los procesos, irregularidad provocada justamente por la falta de calidad de la participación.

El efecto de la falta de continuidad obviamente repercute en la pérdida de confianza sobre los mecanismos de participación y finalmente, sobre todo el procesos de gobierno participativo. Este en este momento de la reflexión donde es pertinente recoger la visión dialéctica de estos procesos como propone Boaventura de Sousa.

“...sobre muchos procesos que estamos viviendo en el continente existe la sensación de que son actos fundacionales, una nueva democracia, un nuevo Estado... Todo acto fundacional... es originario, es incompleto y es confuso. Es confuso porque es semiciego para los que lo conducen y es confuso para los que se oponen a él. Esta combinación de semiceguera y semiinvisibilidad crea las confusiones propias de los procesos de transición... un proceso de este tipo exige una atención analítica, pero aquí está la dificultad: cuanto más necesaria es la reflexión analítica, más difícil es hacerla, y eso es también típico de los procesos transicionales y fundacionales.” (De Sousa Santos, *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales* 2009, 19).

Tomando en consideración esta dinámica de semiinvisibilidad, se debe tratar de lograr una mirada analítica de la situación. Por ello no se concluye, ni de lejos, que el proceso participativo esté estancado o en retroceso en la experiencia ecuatoriana. Ni siquiera se puede afirmar que haya una tendencia hacia el desprestigio y desvalorización de la participación. Es más bien un riesgo que tiene fundamento en la aplicación insuficiente o equivocada de los mecanismos. Aplicación originada tanto en la falta de capacidad del Estado de asumirla como de la sociedad de activarla y sostenerla. Como existe asimetría de poder actualmente entre el Estado y las organizaciones sociales lo que si recae es una mayor carga de

responsabilidad en la institucionalidad pública. De ahí que sea en ella donde hay que aplicar los mecanismos de corrección necesarios.

Como se ha tratado ya, al haber movimientos diversos, de crecimiento de los procesos participativos, de repliegue y de apatía hacia los mismos, es evidente que se vive en medio de un proceso dinámico que se desenvolverá de acuerdo a como se muevan los actores decisores que deben promover el procesos participativo. Esto se desarrollará más adelante.

## **CAPÍTULO 4. RELACIÓN POSIBLE ENTRE LA SOCIEDAD Y EL ESTADO**

En términos administrativos el planteamiento de acción participativa de la sociedad en el Estado debe tomar en cuenta una forma clara de imbricación y comprometimiento entre sociedad y Estado. No puede ser solamente espacios burocráticamente establecidos y regulados, ni puede ser un proceso que dependa de la voluntad individual de los actores sociales. Es necesario establecer la validez, viabilidad y legitimidad de los mecanismos de participación para que se configure la articulación deseada.

Dando profundidad al tema, Boaventura De Sousa atribuye las debilidades de la participación a la presencia de la estructura del Estado burgués dominante, lo que, aunque no como único elemento, no es lejano a la realidad ecuatoriana. En ese marco plantea algunos desafíos que permiten intentar una respuesta y propuesta para el caso ecuatoriano.

- “Cómo articular formas propias de organización y movilización con la participación política en el marco de las instituciones todavía dominantes en el periodo transicional.
- Cómo superar divisiones internas cuando el apego a la unidad es tan fuerte como el apego a la diversidad.
- Cómo consolidar ganancias políticas y hacerlas irreversibles.
- Cómo construir alianzas que cumplan dos condiciones: no quitar a las luchas su carácter y concentrarse en cuestiones productivas” (De Sousa Santos, Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales 2009, 19, 20).

La relación entre sociedad y Estado, en toda su dimensión, implicaría enfrentar al menos los siguientes aspectos: la disposición de autoridad a incorporar constitutivamente la opinión de la sociedad en las decisiones estatales, la institucionalización de las formas de participación, reglas de juego claras sobre alcances de la participación, el respeto del Estado hacia la Sociedad, la libertad de organización y acción social, la no intervención de intereses particulares, la igualdad en la relación de diálogo entre Sociedad y Estado, que la participación sea informada

y alcance niveles decisorios del Estado y que se participe en todo el ciclo de las políticas públicas.

Se recurre también a nuestra cosmovisión andina para fortalecer la propuesta. La incorporación de la sociedad en la acción del Estado y la receptividad del Estado hacia la sociedad puede entenderse mejor en un marco o visión de la dualidad complementaria entre fuerzas que han actuado como opuestas pero requieren complementarse. Cuando se comprende que los opuestos se necesitan, entonces se puede perfilar la forma de lograrlo.

Una imagen que permite vislumbrar la nueva relación es la de la “minka” o trabajo solidario, arraigada en los pueblos de origen andino y en todos los grupos humanos que han recibido su influencia. La minka es una palabra de uso cotidiano que facilita el visualizar una convocatoria a juntar esfuerzos para algo de interés común, o de interés particular pero nivelador de satisfactores a una persona o familia que carece de éste. Así podría pensarse en una minka de trabajo entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, para que la palabra minka sea útil a este propósito, es necesario que su concepto pase a otro nivel. Que deje de ser visto como una obtención de bienes en base a una visión capitalista de la minka y pase a ser tomado como una sinergia necesaria para obtener resultados de interés común que de otro modo no se lograrían.

Lamentablemente los análisis sobre la minka han sido más un intento de adscripción del esfuerzo común a una visión occidentalizada, como una forma precapitalista de aportar al intercambio mercantil, más que como una forma de construcción desde la dualidad complementaria. Por ejemplo la definición que hacen Alberti y Meyer de la minka como “el intercambio normativo y continuo de bienes y servicios entre personas conocidas entre sí” (Alberti & Mayer, 1974, pág. 21), esconde el sentido natural del apoyo mutuo necesario para la construcción de la vida comunitaria y la nivelación de satisfactores de vida hacia aquellos que se encuentran en desventaja ante los demás.

Otro elemento que debe ser destacado de la minka como imagen de la relación sociedad Estado, en el permanente aporte colectivo que hace una comunidad a la construcción de condiciones para el bien común. Por ejemplo la colaboración social para la construcción o mantenimiento de espacios públicos (escuelas, centros de salud, canchas, parques y vías). Es un esfuerzo muy significativo, que tiene que resignificarse en términos de equiparación de poder. Estas iniciativas provienen muchas veces del poder hegemónico y no del poder inclusivo, en la medida en que no nacen de una articulación social que contemple mecanismos explícitos de participación, sino el uso interesado del mecanismo de trabajo comunitario.

Por ello se propone un concepto de minka que fortalezca una visión de articulación entre la sociedad y el Estado y no solamente un uso disperso del mecanismo de apoyo. La propia relación entre sociedad y Estado tiene que ser una minka, de tal manera que sea una conjugación de esfuerzos por el interés común y por el logro de la redistribución de satisfactores mediante el aporte de todos. Es una visión sinérgica de la relación entre los opuestos de la vida pública. Para ello es necesario decodificar, desmercantilizar, democratizar y descolonizar la lectura occidental de la minka y reconstruirla en un sentido de colaboración dual permanente.

Con esta reflexión se vuelve al ámbito político como activador fundamental de un modelo de gobierno, Estado y sociedad con alta participación como condición básica para un desarrollo de buen vivir. Vale la pena recurrir a la profundidad que al respecto desarrolla De Sousa Santos.

“Lo que está en disputa no es solamente un conjunto más o menos innovador de políticas públicas sino también, y sobre todo, un pacto político nuevo que además contiene una dimensión de cambio civilizatorio. En ese sentido, el pensamiento político de los cambios presupone el des-pensamiento político de todos los instrumentos teórico-analíticos que impidieron los cambios o los trivializaron. Los cambios pueden resumirse en tres conceptos transicionales: desmercantilizar, democratizar y descolonizar... des-pensamiento de la naturalización del capitalismo. Consiste en sustraer vastos campos de actividad económica a la valorización del capital (la ley del valor): economía social, comunitaria y popular, cooperativas, control público de los recursos estratégicos y de los servicios de que depende directamente el bienestar de los ciudadanos y de las comunidades... des-pensar la

naturalización de la democracia liberal-representativa y legitimar otras formas de deliberación democrática (demodiversidad); buscar nuevas articulaciones entre la democracia representativa, democracia participativa y democracia comunitaria; y sobre todo extender los campos de deliberación democrática más allá del restringido campo político liberal... des-pensar la naturalización del racismo (el racismo justificado como resultado de la inferioridad de ciertas razas o etnias y no como su causa) y denunciar todo el vasto conjunto de técnicas, entidades e instituciones que lo reproducen... refundar los conceptos de justicia social al incluir en la igualdad y la libertad el reconocimiento de la diferencia (más allá del relativismo y del universalismo), la justicia cognitiva (la ecología de los saberes) y la justicia histórica (la lucha contra el colonialismo extranjero y el colonialismo interno).” (De Sousa Santos 2010, 130, 131).

Un cambio de fondo, descolonizador, civilizatorio, no puede estar ajeno a una dialéctica entre opuestos que se encuentran en una disputa vertiginosa. Es en esa condición en que se tiene que desenvolver una “lucha por la participación” en todos los niveles. Contra posiciones conservadoras, enemigas totales de posibilidades participativas y neoconservadoras, que aceptan una posible participación pero solamente en función de sus intereses o de buscar argumentos eufemísticos para oponerse a un proceso revolucionario. Entre posiciones diversas dentro de la propia sociedad respecto al sentido y alcance de la participación. Entre posiciones dentro del mismo Estado y gobierno revolucionario, donde aparecen en un lado los vicios que impiden la participación y en otro los intentos decididos de construir procesos participativos. Entre quienes confían en los resultados de la participación a priori y quienes aceptan el proceso solamente si el resultado les favorece.

Esta propuesta y análisis relativamente estructurados que se ha presentado hasta ahora pretende ahora ser confrontada y fortalecida con la evidenciación de las formas reales y diferenciadas que asume la participación de grupos y personas (actores sociales) en las decisiones y acción del Estado. Solamente desde estas realidades ricas en diversidad se puede fortalecer, relativizar o descartar las propuestas de esta relación social con la institucionalidad.

Se trata de un acercamiento, aunque sea momentáneo, a una mirada derridiana de la relación de participación entre la sociedad y el Estado, que lleve incluso a discutir el propio planteamiento del estudio. Una relación que no está totalmente establecida ni institucionalizada, por lo tanto ambigua por sí misma, se

relativiza tanto ante la simple pregunta de ¿quiénes son los que participan? o, dicho de otro modo, ¿los que dicen participar realmente participan? O la participación la protagonizan otros invisibles o invisibilizados y ésta transita por donde ni siquiera se regresa a ver. Quizá nos equivocamos al tratar de entender a la participación desde teorías que dan prioridad a la organización (Cooper 1998), cuando la dinámica o los "contramovimientos" de la propia participación no pueden entenderse en la lógica organizacional y se pierde el valor de las diferencias y de las variaciones de los procesos de participación que ya están operando mientras se los sigue buscando desde la formalidad.

La riqueza organizativa y de participación en lo público, proveniente de todo tipo de grupo social, como forma de resolver asuntos comunes, desde problemas hasta realización de festividades, es una fuente de casos que conviene señalar como base de las propuestas presentadas. Para enumerar algunos de ellos se puede señalar la minka en todas sus formas y dimensiones (ya que no es una institución unitaria sino diversa); los prestamos o intercambios solidarios (Ranti-Ranti); los intercambios no monetarios ni económicamente equivalentes de productos; el apoyo solidario en casos de contingencia y necesidad, espontáneos y semiinstitucionalizados (como los fondos mortuorios); la realización de fiestas y ceremonias populares de diverso tipo; los aportes comunitarios a servicios comunes como provisión de agua o mejoras físicas de la escuela.

Aventurando una clasificación comprensiva respecto de modelos de participación de la sociedad en el Estado se perfilan alternativas de participación que se pueden caracterizar por una mayor o menor formalidad de la relación y por el predominio o mayor presencia de alguna de las partes en la relación. Con esto podemos ver cuatro situaciones reflejadas en el siguiente cuadro:

**Cuadro 9: Incidencia y formalidad en las relaciones sociedad Estado**

		Quién tiene incidencia mayor	
		Estado	Sociedad
Formalidad de la relación	Más formal	Institucionalizada con predominio estatal	Institucionalizada con predominio social
	Menos formal	Informal con predominio estatal	Informal con predominio social

Elaboración del autor.



Estas cuatro formas de participación no tienen el mismo peso en la realidad. Por historia la participación numérica y socialmente mayoritaria es la “Informal con Predominio Social” que es ágil, cuantiosa en casos logrados, con dinámicas sociales probadas en la experiencia y de fácil ocurrencia (casi espontánea); su limitación es, sin embargo, que es dispersa, eventual, de poco alcance en cobertura y duración, muchas veces demandista y acrítica de las relaciones de autoridad que implican. Esta forma, en definitiva, no se ha convertido en contrahegemónica y es necesario acercarla a esta posibilidad.

Las nuevas formas de participación de los mecanismos analizados en este estudio se inclinan al otro extremo que las formas, esto es la participación “Institucionalizada con Predominio estatal”, que tiene el alcance y debilidades ya analizadas en esta investigación. Tiene como elemento diferenciador la posibilidad de tener un gran alcance en la medida en que puede abarcar a la definición de políticas públicas y a todos los niveles territoriales.

Un elemento que puede fortalecer el proceso de gobierno participativo puede ser el buscar un acercamiento de este modelo institucionalizado, pero que recoja elementos posibles de la informalidad y de la costumbre como puede ser la convocatoria desde organizaciones sociales y no solamente desde el Estado, incorporar formas asamblearias populares en sus deliberaciones y repartir tareas a todos los actores como en una minga. Así aportará a desplazar el predominio estatal hacia un equilibrio de poder con los actores provenientes de la sociedad.

Recoger experiencia y elementos provenientes de realidades participativas, las que a su vez provienen de otras culturas, fuera de la dominante urbano-occidental, serán un aporte a dar viabilidad y riqueza a los procesos y mecanismos de participación. Algunas fuentes culturales de participación alternativas son las culturas indígenas, afroecuatorianas y montubias, y otras marginales a la sociedad dominante como la ruralidad, las relaciones barriales, el mundo deportivo o las tribus urbanas. Una cosmovisión más participativa y reconocedora de dualidades válidas es un hallazgo sustancial. Estos aportes significativos no llevan a un cambio

emancipatorio por sí mismos, son más bien la amalgama para dar un contenido ideológico a los mismos. Para ello es necesario afectar conscientemente la realidad con mecanismos estratégicos apropiados dirigidos a la construcción de un nuevo poder popular.

## EL PODER POPULAR

Si bien este concepto es más político que administrativo, es necesario hacer un paréntesis para considerarlo porque, en términos de gestión, implica una carga tal de la participación social en el Estado, que su incidencia llegaría a marcar la propia forma de gestión estatal y las condiciones de dominación, irrumpiendo un actor de fuera del cerco administrativo cuya incidencia pasa a ser consustancial al proceso tanto en decisiones macro como en muchas decisiones y acciones cotidianas.

“El concepto de Poder Popular surge de la concepción democrática que afirma que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo. En el Poder Popular se sustentan todas las formas de organización democrática del Estado, del Poder Público y de la Sociedad. El Poder Popular se ejerce y expresa legítimamente a través de todos los medios organizados de participación ciudadana y protagonismo político e indirectamente a través del sufragio, tanto para la elección de representantes a las distintas instancias del poder como para la toma de decisiones trascendentales.” (Grimau 2009)

El Poder Popular implica encontrar las formas válidas y posibles para que se exprese la voluntad popular, debidamente organizada y preparada, en las decisiones y acciones del Estado y de la sociedad. El Ecuador asume en su Plan Nacional del Buen Vivir, como una de sus líneas de acción, la promoción del Poder Popular, esto es el impulso y activación de todas las formas de organización social y de la participación de la sociedad en el Estado.

La reflexión que hace Boaventura de Sousa sobre el poder popular, tanto en su importancia como parte constitutiva del buen vivir, como en la necesidad de su presencia para el proceso de construcción y para el sostenimiento de los intereses populares es fundamental, en medio de una marea de posiciones de restauración de

viejos poderes, de clase media acomodada en el Estado, de visiones y prácticas liberales arraigadas, de posiciones tecnocráticas desconocedores de las necesidades populares, incluso del fantasma de la corrupción. Por ello plantea la necesidad de refundar el Estado desde dentro de un Estado liberal.

“Estamos en el umbral de una larga transición histórica y la idea del Estado experimental busca dar cuenta del prolongado camino por recorrer. Entre los desafíos para ese propósito subrayo los siguientes:

Primero, ejercer el poder para refundar el Estado es inmensamente más difícil que tomar el poder. El punto de partida es, en el mejor de los casos, el Estado de derecho liberal, el cual tiene una antropología occidental congénita: es individualista, racionalista indolente, secularista reluctante, universalista en abstracto y muy particularista en la práctica concreta, dócil ante los poderes de hecho (fácticos) y arrogante ante el pueblo de abajo, de quien espera docilidad y obediencia. Los enemigos de la refundación del Estado están por todo lado y los más insidiosos se sitúan dentro del bloque gobernante (de las rutinas burocráticas, al cálculo de la fuerza del adversario; de la ansiedad de mostrarse como un buen gobernante, a la corrupción; de las presiones de los aliados, a las presiones de los falsos aliados, etcétera)...” (De Sousa Santos 2010, 131).

Luego marca una acción consciente desde el Estado, en la cual las fuerzas y capacidades estatales deben superar las resistencias en su interior y exterior y estar dispuestas a actuar en condiciones difíciles para sostener los procesos de transformación deteniendo las acciones y esfuerzos de las fuerzas conservadoras del statu quo anterior.

Segundo, el proceso político será turbulento y habrá resistencias ilegales. No va a ser fácil compatibilizar la práctica política radical que estuvo en la base del proceso constituyente transformador y la lógica institucional una vez aprobada la nueva Constitución, por más que sea una Constitución transformadora. Las resistencias vendrán, por supuesto, de los grupos históricamente privilegiados, siempre que su pérdida de viejos privilegios no sea compensada por nuevos privilegios (materiales o simbólicos); pero vendrán también de los grupos sociales históricamente oprimidos siempre que los cambios queden atrás de sus expectativas y sus organizaciones tengan recursos para movilizar la frustración. En el Estado capitalista colonial, la práctica fue siempre reprimir con mucho más violencia el segundo tipo de resistencias ilegales que el primero... El Estado debe comenzar por reflexionar por qué está más equipado para reprimir las ilegalidades de las clases históricamente oprimidas que para reprimir las ilegalidades de las clases históricamente opresoras... El Estado plurinacional-popular debe equiparse para reprimir la ilegalidad de los opresores (no es posible el diálogo si no hay por lo menos la amenaza de la represión) y debe reprimir la ilegalidad de los oprimidos siempre y cuando el diálogo

no sea posible o haya fracasado (no es legítima la represión si no hubo antes diálogo genuino y genuinamente fracasado).” (De Sousa Santos 2010, 132).

Para que se pueda expresar el Poder Popular es necesario que se conjuguen dos condiciones: por un lado que la sociedad se encuentre organizada y que esta organización refleje la voluntad de promover el interés común sobre el interés particular y, por otro, que el Estado esté preparado para implementar las formas de participación constitucionales y tenga la decisión de incorporar los aportes de la sociedad en sus decisiones y ejecuciones.

En una sociedad como la ecuatoriana el Poder Popular se ejerce a través tanto de procesos electorales como de los mecanismos de democracia directa. Mediante las elecciones se eligen a los representantes del pueblo a los diversos cargos de representación y se toman decisiones plebiscitarias. Mediante los mecanismos de participación directa, las organizaciones y personas aportan en diversos momentos de decisión, ejecución y control de las acciones estatales y en decisiones relacionadas con el comportamiento social.

No puede haber Poder Popular sin sociedad organizada. La organización permite a toda persona tomar conciencia de su pertenencia, fortalecer su identidad y profundizar en el conocimiento de su situación, enmarcada en la situación nacional. Lo más importante, permite a la persona actuar en común con los demás, siendo parte de su entorno in mediato, local y global.

Por ello, el primer poder a consolidar es el Poder de la Sociedad Organizada. La participación de ciudadanas y ciudadanos en sus espacios naturales de vida, trabajo y afinidad, junto a los demás, es la base de la participación en la vida social. La comunidad, el barrio, el grupo de afinidad, el sector al que pertenece, los intereses comunes, el lugar donde estudia, el trabajo que realiza, los deportes que practica, el grupo etario, la identidad que se comparte, los ideales de vida, son elementos que unen y permiten la agrupación para buscar una mejor calidad de vida social. Esta participación crea una actoría social que a su vez se convierte en una incidencia positiva en sus entonos. Gran parte de estas organizaciones han hecho la vida de las

sociedades, han protegido los derechos y, en no pocas ocasiones, han provocado los cambios hacia las igualdades.

A nivel agregado, estas organizaciones de base se agrupan por territorios y por afinidades conformando organizaciones de segundo y tercer grado, hasta llegar a grandes conglomerados nacionales de incidencia social, transformación y soporte de los cambios. Organizaciones gremiales y movimientos sociales agrupados en confederaciones, son los que han animado y proyectado la acción social y los grandes cambios en la historia de la humanidad.

El poder de la sociedad organizada se expresa de manera sistemática cuando existen mecanismos de participación de la sociedad en el Estado, constituyendo el Poder de la Participación. Éste consiste en el uso permanente y activo, por parte de la sociedad organizada, de los espacios de participación establecidos en la Constitución. En la Revolución Ciudadana se proponen espacios de participación que van desde la planificación nacional, en la Asamblea Plurinacional para el Buen vivir, hasta las Defensoría Comunitarias, a nivel de base, encargadas de hacer control social y promoción de los derechos de las personas. Son decenas de mecanismos de incidencia social en el Estado en diversos niveles de gobierno y en distintas temáticas de interés para las personas, organizaciones y culturas.

La organización social y la participación se deben implementar tanto a nivel nacional como a nivel de un Poder Territorial. En la vida cotidiana, en cada territorio local, parroquial, cantonal, provincial y zonal, debe expresarse la participación ciudadana a partir de las organizaciones existentes. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que se encuentra más cerca de la gente, requieren mayormente de su presencia organizada, de sus ideas, de su energía y de su apoyo en las transformaciones económicas y sociales. Estos gobiernos tienen el mandato legal de construir sistemas de participación ciudadana y sistemas de ejercicio de derechos y estos son la oportunidad de expresión de los intereses ciudadanos en el gobierno local. El convencional poder de las élites locales se ve entonces contrarrestado por el poder social territorial.

La organización de la sociedad se expresa mediante su acción permanente y su participación en el Estado, pero también se manifiesta a través de su Poder de Movilización. Es la capacidad de la sociedad organizada de expresar con fortaleza sus decisiones y su adhesión a las políticas públicas y medidas populares de la revolución. Los poderes fácticos han utilizado siempre mecanismos de dominación como el uso ideológico y tendencioso de los medios de comunicación, el uso de recursos ingentes para financiar acciones en defensa de sus intereses, la educación de alto costo para la élite, el acaparamiento de cargos públicos de decisión y los intentos de corrupción de los mecanismos institucionales en su favor. A estos poderes se contraponen la capacidad de acción, respuesta contra-hegemónica y movilización de las organizaciones sociales en favor de la construcción del socialismo del Buen Vivir.

Finalmente, en nuestras sociedades democráticas, los procesos revolucionarios se sustentan en la decisión universal de ciudadanas y ciudadanos en las urnas, constituyendo un Poder Popular sustentado en lo electoral, que es la expresión masiva de las decisiones de representación y sobre algunos temas trascendentales. Los poderes del capital se han acostumbrado durante muchas décadas a la manipulación electoral de la gente, primero mediante la exclusión de los más pobres de las urnas y luego por medios sofisticados de preminencia ideológica y manipulación publicitaria. La sociedad organizada es el mejor mecanismo para sostener y profundizar la verdad de nuestro proceso, de tal manera que la gente identifica con información suficiente quienes están con sus intereses y quienes están en contra, aunque se disfracen con confusas ofertas.

De estas reflexiones se puede concluir que la construcción de un poder popular-ciudadano en base a la utilización de los mecanismos de participación que se están aplicando en Ecuador, dependerá de la universalización, profundidad y sistematicidad que se logre dar a los mismos en la aplicación de la participación. Una fuente muy importante es la existencia de sistemas locales de participación, en territorio, lo que está ya articulado por la ley pertinente (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización 2010) y de cómo se logre estructurar y articular estos mecanismos en el Sistema de Inclusión y Equidad Social

y sus sistemas incluidos, y en un sistema nacional de protección de derechos. Estos son los espacios en los cuales se podrá lograr una incidencia y vinculación entre sociedad y Estado, sin necesidad de recurrir a los modelos de los países con los cuales se ha comparado.

## UNA PROPUESTA CON EQUILIBRIO DE PODER Y RECONOCIMIENTO

Se pretende aportar a la comprensión de la participación como elemento clave del desarrollo cuando permite la incidencia directa de la sociedad en el Estado. Una participación que vaya más allá de la representación democrática propia de las sociedades liberales, que recoja posibilidades de interacción y resultados que configuren una institucionalidad con involucramiento social, todo con una finalidad del buen vivir. Para ello es totalmente necesario proponer una primera deconstrucción de la mirada convencional y romántica de participación para que la presencia ciudadana descarte los intereses particulares y el poder sectorial que se ocultan tras las formas participativas. Con ello permitirá, luego, promover desde la sociedad el interés colectivo y un poder popular como ha sido definido en este estudio.

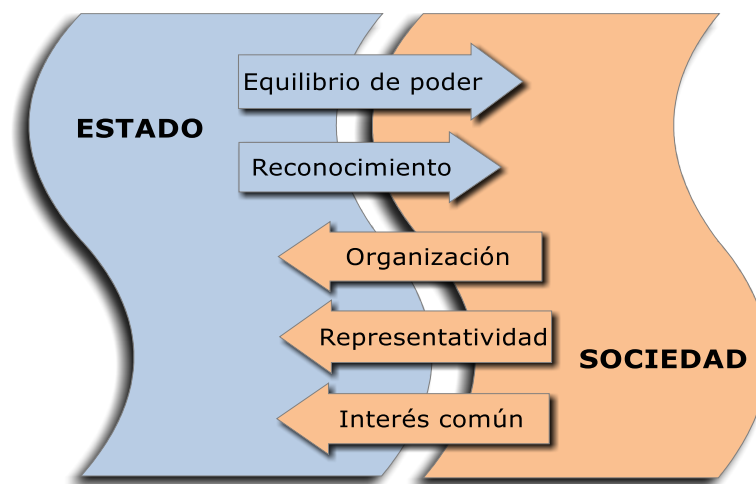
Esta discusión lleva a plantear en una dimensión mayor y menos ingenua a la democratización de la administración pública. Se observa y propone que la participación debe existir en una dialéctica entre un juego social que recurre al interés colectivo sobre el particular y una apertura de espacios estatales dialogales que disminuyan considerablemente las tendencias de la cooptación estatal o aprovechamiento social del Estado.

Se concluye con la posibilidad de que se desenvuelva una gestión con participación y el alcance que esta puede tener, manteniendo siempre una tensión dialéctica entre participación real y participación dirigida por intereses, en un ámbito de acción comunicativa. En los tiempos actuales, se puede avanzar decididamente hacia un Estado equitativo e incluyente, en la medida en que se desarrolle una participación amplia, clara, racionalizada y estructurada.

Como se puede apreciar, del reconocimiento de una relación dialéctica y confrontativa de la sociedad con el Estado, se pasa a ver si es posible (y cómo) una relación permanente de mutua influencia. Esto lleva a entender y proponer dicha relación desnudando los aspectos de interés y poder que subyacen en ella.

La nueva relación entre el Estado y la sociedad debería entonces poner una condicionalidad a las capacidades y formas en que se confrontan los dos entes en el espacio de participación, como se ilustra en el gráfico siguiente.

**Figura 12. Nueva relación Estado-Sociedad**



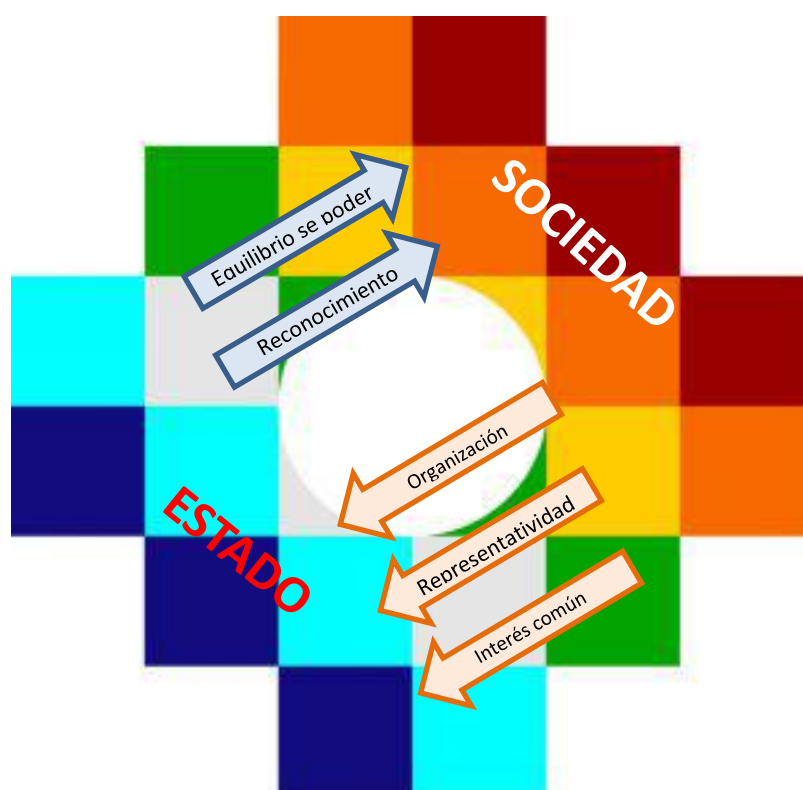
Elaboración del autor.

Un modelo de posible participación de la sociedad en el Estado podrá establecerse en el momento en el que se logre que haya cambios importantes en los dos lados de la relación respecto al comportamiento convencional mostrado en la aplicación actual. De parte del Estado que éste, en la relación, pueda ceder poder para generar un equilibrio con la representación de la sociedad, de tal manera que el aporte y opinión de ésta sea considerado, tomando en cuenta y, en lo posible, aceptado, tras un proceso de negociación racional.



Este modelo tiene un correlato importante en la cosmovisión andina. Por un lado la “dualidad complementaria” ayuda a entender la importancia de una relación dialéctica más colaborativa que de oposición entre Estado y sociedad, y por otro la “minka” establece la imagen de dicha colaboración, como un esfuerzo común para lograr un resultado mayor. Con este añadido, se construye la figura de la propuesta complementaria sobre la “chakana”.

**Figura 13. Chakana de la Nueva relación Estado-Sociedad**



Elaboración del autor.

Así mismo desde el Estado, y en total conjunción con lo anterior, debe haber el reconocimiento a la iniciativa, participación y propuestas sociales, de tal manera que la sociedad vea reflejado su aporte y accionar en las decisiones y acciones estatales. Estas dos primeras condiciones requieren de políticas y medidas institucionales explícitas dirigidas a lograr un equilibrio de poder y luego recoja los resultados en un reconocimiento de la actoría social.

La deconstrucción del poder del Estado en una relación de equilibrio no es fácil de lograr. Supone primero una deconstrucción de la autopercepción de

conocimiento tecnocrático de las autoridades y funcionarios públicos, requiere una decisión de implementar los procesos y mecanismos de participación, implica saber cómo impulsar y hacer la participación, necesita recoger de la mejor manera el ejercicio dialogal y, en términos de la propuesta de Habermas, estar dispuesto a que su propuesta original cambie en función de la comprensión del otro y del acuerdo común alcanzado. Finalmente obliga a la incorporación de los resultados del diálogo en la política pública, la normativa, la institucionalidad y la acción estatal. Todo esto en un marco de reconocimiento real, explícito y público de la actoría y aporte social.

De parte de la sociedad el logro de su participación e incidencia en el Estado depende de la capacidad y calidad organizacional donde se logre avances importantes en la eliminación de liderazgos personales y posicionamientos de demanda y la asunción de discursos propositivos, además de acciones organizacionales dirigidas a cumplir con elementos de corresponsabilidad con el Estado. Por supuesto, la representatividad de las personas que hablan a nombre de la sociedad debe tener vías de relacionamiento permanente de ellos con la base social. Finalmente debe haber un cambio sustancial de la sociedad, sus organizaciones y representantes hacia la comprensión de la diferencia entre el interés común o colectivo y el interés particular de grupo, para lograr una buena síntesis de los mismos.

El elemento de cambio organizacional implica el definitivo abandono de las posiciones de oposición sistémica al Estado como enemigo de clase a cambio de una concepción de organización corresponsable en la construcción del Buen vivir. Implica cambios de liderazgo, cambio de cultura organizacional y en muchos casos la construcción de nuevos espacios organizacional no contaminados.

La nueva relación implica una dinámica todavía no experimentada en el espacio ecuatoriano. La institucionalidad pública debería parecerse más a una casa abierta donde entran representantes empoderados y confiados que a cuarteles de burócratas. Los espacios deben contener los aportes de formas participativas originadas en experiencia populares, a la vez que establecidas reglas claras (no complejas) de funcionamiento. La oportunidad de diálogo en acción comunicativa

debe ser frecuente, fluida y sus conclusiones deben ser esperadas por todos para poder avanzar en la construcción de la sociedad.

Las organizaciones sociales deben ser además de muy dinámicas, dialogantes y participativas en su interior, espacios de discusión política y construcción de identidades en globalidades. De reconocimiento de sus sectores pero estos inclusivos y relacionados con los demás.

## LO ORGANIZACIONAL DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO

Todo lo discutido hasta este momento, toma una dimensión ejecutiva cuando se considera el perfil administrativo del Estado, su institucionalidad, pues su operación organizacional se expone a una mayor complejidad con la presencia de formas participativas de gestión. En definitiva, a la dinámica política expresada en la confrontación de intereses dentro del Estado, la participación social le añade la necesidad de nuevas formas organizativas, modelos de gestión y formas de operación que le permitan manejarse eficazmente en condiciones de mayor incertidumbre. Desde la mirada de la institucionalidad, es necesario plantear si es posible, y cómo, generar una relación funcional a la gestión estatal, que a la vez permita que se desenvuelva la dinámica social y los procesos transformadores.

Como señala Ulrich Brand (2011), si bien el Estado responde a condiciones propias de las formas de reproducción social, no por ello hay que dejar de considerar la dinámica particular del Estado y preguntarse sobre sus capacidades organizativas de dar cabida o no a una relación con la sociedad.

“los aparatos del Estado desarrollan sus propias formas de actuar, no independientemente de la sociedad, pero tampoco como mero instrumento de las fuerzas dominantes. La burocracia tiene sus propios modos, motivaciones y lógicas; y tiene un fuerte interés propio en dar continuidad a su propia existencia.” (Brand 2011, 149)

Añade Brand la existencia de una acción propia del Estado para reproducirse a sí mismo activando mecanismos propios de su dinámica organizacional:

“mediante una multitud de acciones que el personal dentro de los aparatos estatales ejecuta a diario, con sus propias orientaciones, conocimientos y microprácticas, con sus reglas y recursos. Se reproduce incluso afuera en la sociedad civil, donde el Estado es aceptado, tiene legitimidad, los medios de comunicación y la gente misma ayudan a afinar su papel específico dentro de la sociedad.” (Brand 2011, 153).

La poca importancia organizacional que se ha dado a la participación en la teoría y práctica institucional y a la relación con el ámbito administrativo del Estado, lleva a la necesidad de profundizar y proponer alternativas de incorporación organizacional de la participación. Se trata de añadir a la complejidad política, la construcción de formas organizativas, modelos de gestión y formas de operación participativa complejas. Esta posibilidad de interacción entre Estado y sociedad recoge el planteamiento de acción comunicativa de Jürgen Habermas, en la cual se puede establecer una forma de relación racional que logre entendimiento y negociación en función de intereses comunes que en este caso son los intereses colectivos.

Se esboza aquí un patrón de participación de la sociedad en el Estado, recogiendo el modelo organizacional de Paulo Motta, destacando la necesidad de que el relacionamiento sociedad-Estado esperado pueda ser operacionalizado y tener continuidad institucional para ser eficaz. En este sentido se combinan los elementos de gestión con los participativos, concordando en que “el estudio sistematizado de la administración proporciona (o debe proporcionar) modelos preferenciales para explicar y actuar en el fenómeno administrativo así como para instituir formas sociales que legitimen acciones prácticas” (2012, 3).

Tras esto está la necesidad de concretar lo trabajado desde la reflexión teórica en un modelo de gestión permita aportar a “establecer nuevas relaciones de producción, de trabajo y la inserción de las personas en sus comunidades” (Motta 2012, 3), de manera complementaria a, con y desde la acción del Estado. Con este aporte se puede llegar realmente a dar sentido social transformador a la disciplina

administrativa y a cumplir con el postulado de que: "los que estudian y practican la administración cumplen una función social relevante y con gran posibilidad de contribución al progreso social y económico" (Motta 2012, 3).

En este sentido es necesario destacar el alcance organizacional de la política pública, marcando la estrecha relación entre la gestión administrativa y la transformación social, desde el Estado, como lo plantea Mintzberg -citado por Matheson (2009)-. Marca configuraciones estructurales de las organizaciones públicas, basadas en las dimensiones de estandarización y descentralización, que están acompañadas de factores de contingencia, entre los cuales se puede considerar a la participación social, que aporta a la complejidad organizacional. En este caso, la contingencia pasará a ser un elemento constitutivo.

Se atribuye a posibles coaliciones externas (participación social por ejemplo) el ser una de las fuentes de influencia en la toma de decisiones. Pone también como un elemento importante en las estrategias organizacionales la mediación con su entorno (en este caso el contexto social). Para ello es necesario interpretar el entorno y desarrollar patrones (formas de participación) en los flujos de toma de decisiones. También aquí las coaliciones poco a poco pasan a ser parte de la dinámica y estructura estatal.

Coincidiendo con esta necesidad de plasmar organizativamente la participación en el Estado, Stewart Clegg (Clegg, y otros 2006), desde un planteamiento postmoderno, rescata a la organización como un espacio que puede ser reconstruido y desenvolverse superando los indiscutibles problemas de dominación que se encuentran en ella, siempre que se pueda generar una polifonía en vez de un funcionamiento monológico (una liberación desde dentro). El aporte de la participación social puede ser un elemento disruptor y generador de la polifonía buscada, en la administración pública. La intervención de actores sociales externos sería un elemento dinámico que aporta la diferencia cultural, un nuevo lenguaje y una racionalidad diferente a la organización. Un elemento que hasta ahora ha sido un "extraño" a la organización y pasa a ser, mediante su incorporación organizacional, un "diferente" que se incorpora en vez de ser rechazado. Así con la participación

social en el Estado la ciudadanía se encuentra una manera “políticamente influyente y éticamente responsable de ser crítica” sin estar resueltamente opuesta al Estado.

Otra perspectiva que aporta en el mismo sentido al análisis, comprensión y propuesta de organizar la relación de participación de la sociedad en el Estado es la del carácter agencial de la organización. Esto se refiere a que la dinámica organizacional está directamente vinculada a la acción humana intencional y no solamente a las estructuras y procesos que componen la institucionalidad (Bandura 2007) (Hoffman 2004). La perspectiva agencial plantea la influencia intencional de los agentes en el desenvolvimiento organizacional, lo que es totalmente válido para la participación, en la medida en que esta refleje la "intencionalidad" de los actores sociales y estatales participantes en la relación. Esta intencionalidad se acerca a la comprensión de los intereses que comporta esta intención.

La preocupación por entender la dinámica organizativa como agencia pasa a ser un elemento básico de la gestión cuando se incorpora la participación a la acción estatal. En esta perspectiva, los actores intervinientes se "auto-organizan", "prevén" los efectos de su acción (fijan metas), son "proactivos" y a la vez se "auto-regulan", contribuyendo así a la dinámica organizacional. Esto visibiliza a una sociedad que es una "amplia red de influencias socio-estructurales" que establecen transacciones agenciales entre sí y con el Estado. Es una "dinámica bi-direccional de influencia" y no una "estructura social descorporizada" de la actividad humana. En esta dinámica relacional entre sociedad y Estado, se manifiestan "múltiples operaciones de autorregulación" que configuran una agencia colectiva que va más allá de la agencia individual conocida y tratada de manera más regular por los pensadores administrativos. Esta mirada agencial excluye el contexto o ambiente externo que influye y enmarca la dinámica que imponen los agentes a la organización.

Esta dinámica que caracteriza a la relación organizacional entre sociedad y Estado es tratada por algunos autores como el necesario encuentro o colaboración entre los sectores público y privado (Agranoff 2005), entendida como una evolución de la agencia pública hacia el encuentro con entornos colaborativos, fuera de la organización, poniendo al administrador público como un "networker" que

aprovecha el conocimiento emergente en el entorno. La propuesta participativa llega a ser coincidente con esta postura al ser un elemento que facilita una sociedad público-privada como parte de una nueva "tecnología pública" que hace parte de la estructura institucional. Formula incluso un conjunto de roles y habilidades de gestión del agente público entre los cuales destacan el desarrollo de capacidades de colaboración, el liderazgo ejecutivo en movilización, la gerencia de redes de promoción y la capacidad de identificar el valor agregado que le proporciona la colaboración.

Se puede añadir, luego de estas reflexiones, que un proceso de desarrollo participativo no es meramente una novedad en el ámbito administrativo, sino que ha sido reclamada desde diversas posiciones reflexivas y críticas dentro de la teoría administrativa. Ahora se encuentra un laboratorio vivo en varios países latinoamericanos y de algún modo en toda la región. Este "hallazgo" permite plantear elementos que van más allá del reconocimiento de la participación, hacia una construcción organizacional participativa.

En este sentido, hay que incorporar además al diseño organizacional participativo una serie de complejidades como el cumplimiento de principios inherentes a la condición humana y social como los de inclusión, equidad (de género, generación, interculturalidad y diferencias), visión integral, compromiso, proactividad, permanencia y calidad (Sáenz Andrade 2010). A la vez es necesario verificar si los procesos de relación entre Sociedad y Estado cumplen con condiciones que permitan una interacción, un acuerdo y eviten o moderen las inequidades de poder entre las partes intervinientes. Para ello se propone una lista de elementos o condiciones necesarias para la gestión de esta relación:

- Estrecha interrelación (imbricación) entre las formas de acción de la sociedad y Estado.
- Igualdad de poder en la relación de diálogo entre Sociedad y Estado
- Institucionalización de las formas de participación.
- Reglas de juego claras sobre alcances y formas de participación.
- No intromisión o no cooptación del Estado a la Sociedad.

- Libertad de organización y acción social.
- No intervención de intereses particulares (individuales o de grupo) que vayan contra el interés colectivo.
- Participación en todo el ciclo de las políticas públicas.
- Que la participación sea informada, alcance niveles decisorios del Estado y recorra todos los escaños de la escalera de la participación: en los ámbitos de decisión, información, control y ejecución
- Que haya espacios de confrontación dialogal que permita acuerdos racionales explícitos en su alcance, formas y consecuencias.

Estas condiciones pueden marcar la ruptura definitiva de procesos cuasi-participativos a la vez que establece el límite o alcance del Estado respecto a los grupos y personas de la sociedad que ejercen el derecho y responsabilidad de la participación. A su vez potencian la construcción de una relación profunda, continua e institucionalizada entre una sociedad activa y participante y un Estado que lleva adelante su misión con incorporación institucionalizada de acción social. Una conducción gubernamental participativa puede llevar a una sociedad que irrumpe como actor directo del desarrollo con presencia, capacidad y posibilidades de incidencia directa, compitiendo o complementando a los clásicos factores económicos y políticos que marcaban el ritmo de desarrollo. Procesos de desarrollo donde se activan dinámicas privadas y públicas mediadas por estados cada vez más presentes en sus sociedades. Esfuerzos estatales por responder de manera eficaz a sus sociedades en aspectos como crecimiento económico, bienestar y gobernabilidad. Posibilidad de que se gobierne con espacios y formas de participación, a diferencia del clásico del Estado dominante y de la sociedad en oposición y demanda a éste.

Creada esta sinergia Estado-Sociedad se podrá establecer un influjo y conducción de los procesos de desarrollo que dinamice las fuerzas económicas, políticas e institucionales hacia una sociedad transformada y organizada con acuerdo a equidades, crecimiento sostenible, conducción humanizada y actoría social.

Se trata de lograr una acción gerencial participativa que alcance una dimensión macro, como política pública administrativa y una dimensión de aplicación real en cada una de las entidades públicas. Es un esfuerzo de gestión



necesario y complejo, que debe asumir una nueva administración del Estado, para lograr mecanismos eficientes de operación, en relación permanente con la sociedad. En términos de Fernando Tenorio se propone una “perspectiva de un proceso en que la acción gerencial se desenvuelva por intermedio de interacción negociada entre los actores sociales...”, mediante una gestión social de la acción gerencial que incluye una “interacción negociada entre los actores sociales, perdiendo el carácter técnico burocrático en función de una relación directa entre gestión y participación...” (Tenório 2004, 1).

Para articular y poner en perspectiva organizacional la propuesta de relación entre sociedad y Estado, se toma en cuenta que la gestión administrativa se desenvuelve desde varias dimensiones. Una sistematización válida y completa de estas es propuesta por Paulo Emilio Matos Martins (2011). Para este autor, la gestión se desenvuelve en un espacio-dinámica organizacional donde se manifiestan varias dimensiones dinámicas a través de las cuales puede ser entendida la gestión. El espacio-dinámica, es el "lugar-objeto-de-estudio", un espacio organizacional con dinámica y estructura, que se reconstruye y entiende en una perspectiva histórica. En este espacio organizacional se revelan cosas, personas, procesos en operación, relaciones de dominación-sujeción, y representaciones de sus elementos constituyentes. Es en este espacio donde se procesa el trabajo societario a través de cinco dimensiones organizacionales: (i) física, (ii) humana, (iii) política, (iv) tecnológica y (v) simbólico-cultural. El trabajo humano (vi) es elemento articulador, dinamizador del espacio, que configura las dimensiones y sus sinergias. Sobre estas dimensiones hay que considerar un “interrelacionamiento activo de los diversos actores de la sociedad” (Tenório 2004, 1). Todas estas dimensiones, además se dinamizan en su interrelación y en su movimiento a través del tiempo, todo en contextos determinados.

**Figura 14. Modelo Penta dimensional de Análisis Organizacional-Institucional**



Fuente y elaboración: Paulo Emilio Matos Martins, 1998.

(i) La dimensión física se refiere a lo material, ubicación y condiciones del entorno y de la propia organización. Para una gestión participativa el espacio de gestión en que actúa al Estado se amplía. De por sí, sin participación, el espacio o dimensión física de gestión del Estado es amplio, pues atañe no solamente al funcionamiento burocrático del mismo, sino a los entornos de acción y prestación de servicios. Con la participación el espacio se dirige hacia los actores y crea espacios-momentos de relación mucho más amplios. La gestión sale fuera de la oficina y se traslada al espacio social. Este uso del espacio social deconstruye el espacio burocrático y la seguridad que este daba a la “autoridad” gubernamental.

El uso del espacio social democratiza las relaciones del Estado y le obliga a crear espacios más abiertos como son en el caso ecuatoriano los gabinetes itinerantes y los enlaces semanales, realizados siempre en diferentes lugares del país. Esto se replica, en un proceso participativo a todo nivel. Así mismo el espacio público se construye en función de la prestación de los servicios, que son cada vez más amplios, debiendo cumplir funciones que permitan una amplia presencia ciudadana. Un ejemplo de ello son los espacios para nuevos servicios como el Servicio Integrado de Seguridad y los servicios educativos y de salud.

La incidencia de la dimensión física sobre toda la organización del Estado adquiere proporciones significativas en la medida en que el uso de un espacio ampliado y perteneciente al ámbito social, traerá importantes efectos sobre las demás dimensiones, especialmente la humana y política, pues el espacio de relacionamiento es de proporciones desconocidas en la administración convencional y las relaciones de poder que se establecen también se enfrentan en un espacio físico magnificado, mucho más difícil de controlar, probablemente imposible. Ante ello el manejo del espacio pasa a ser de mayor incertidumbre e incluso pasa a ser parte, en muchos momentos, del contexto fuera de control de los gestores.

(ii) La dimensión humana hace referencia a los actores que hacen la vida organizacional; no son elementos manipulables o "motivables" sino sujetos con motivaciones diferentes. En la dinámica organizacional del Estado, por si misma se enfrenta a una actoría múltiple, aunque organizada por sectores, que lleva a un conjunto de relaciones complejas propias del ámbito público.

Con la incorporación de la participación de manera permanente en la acción del Estado, se multiplican los actores y aquellos que ya tenían relación con el Estado adquieren más presencia y esta es más permanente. Entonces la dinámica de la acción organizacional tiene más referentes, más relaciones y más complejidad en cada una. Por ejemplo, en el Estado convencional, una empresa pública cuenta entre sus actores a trabajadores. Con ellos las autoridades respectivas establecen relaciones de trabajo propios de una relación obrero-patronal. Con la participación, estos trabajadores son parte de los espacios participativos, exigen una relación más horizontal y se sienten parte (y son) del aporte a la elaboración de políticas públicas por ejemplo de carácter laboral.

La acción organizacional de los actores involucrados cambiará entonces las relaciones convencionales en el trabajo lo que implica, de parte de quienes cumplen roles de autoridad que deben bajar de sus pedestales para trabajar desde relaciones horizontales la conducción organizacional. De parte de los trabajadores, en caso de imperar los intereses particulares pueden pasar a ser un factor de obstrucción de los

propios procesos organizacionales. Por ello su actoría, ahora más relevante, debe pasar por adquirir capacidades de colaboración con los procesos sociales que se desarrollan en la empresa estatal. En el ámbito político, se vuelve más necesaria aun una “acción comunicativa” como forma de relacionamiento.

Otra arista importante en la dimensión humana es la presencia de los actores de la sociedad, aunque sea de manera eventual, dentro del funcionamiento organizacional estatal. Esto multiplica las personas, los intereses, las relaciones y las formas del relacionamiento entre actores. La consecuencia no es solamente más complejidad, es la necesaria búsqueda de formas de relacionamiento múltiple, diferente a las relaciones bilaterales convencionales. Un ejemplo de ello es la presencia de actores sociales en los espacios de consulta legislativa. Es tal la cantidad de actores que ahora demandan participar, que la Asamblea debe buscar salir hacia la comunidad, en todo el país. Un efecto inmediato es que el tiempo de los asambleístas pasa a ocuparse más en la relación con actores que en la deliberación parlamentaria. Se convierte entonces la legislatura en un ejercicio ampliamente relacional con actores de la sociedad.

(iii) La dimensión política observa y analiza las relaciones de poder, las jerarquías, la toma de decisiones, el control de la organización y, en general, la cultura organizacional. Estas pasan a ser más complejas en la medida en que las disputas de poder en el espacio organizacional convencional se ven enmarcadas en nuevos actores que también entran a disputar poder, fundamentalmente el poder de decisión, aunque, a veces, tratan también de manejar el poder y el control de las entidades con las que se relacionan.

Probablemente este elemento sea uno de los móviles más fuertes para que las autoridades de entidades estatales sea refractarias a los procesos participativos: la amenaza que sienten a que se afecte su poder. Y esto es real, pues gran parte del poder de las jerarquías estatales está en disponer de los recursos de manera discrecional, elegir los beneficiarios y manejar las instituciones sin total transparencia. Entonces se entiende que, aunque sean arte de un proceso revolucionario, su disposición hacia la participación sea defensiva, ajena o, incluso,

opuesta. Los actores dirigenciales no pierden su autoridad, pero ésta es relativizada y mediada por la acción de actores involucrados.

Se enfatiza nuevamente en que la participación es una forma de cambiar el peso del poder, proponiendo que "sólo habrá emancipación social en la medida en que haya resistencia a todas las formas de poder". Sin embargo inmediatamente pone en la balanza al propio poder, advirtiendo del riesgo de, desde el conflicto, provocar un nuevo poder que "contribuya a acrecentar, en vez de atenuar, el peso global de la opresión de los grupos subalternos" (De Sousa Santos 2004, 6).

Para los teóricos y analistas de la administración el ya confuso análisis del poder en la organización puede hacer pensar que una organización con participación social no sea viable. De hecho se creará menos viable aun mientras el paradigma del analista sea más tayloriano. Un ejercicio de poder, sus relaciones y disputas sin duda estarán presentes en organizaciones y espacios participativos, por ello precisamente requieren de mecanismos que permitan equiparar poderes y lograr acuerdos en los espacios de interés público y común. Más aun cuando el Estado es un escenario de poder y la dinámica de nuestras sociedades es de disputa de poderes.

Una propuesta de acción comunicativa encaja bastante bien en la gestión participativa. En medio de una dialéctica que no esconda los intereses y deleve las hegemonías prevaletentes, donde un conjunto de actores hablantes y oyentes, condiciones de relación horizontal y acuerdos racionales pueden permitir que la interacción y el juego de poderes desemboque en resultados transformadores y constructores de buen vivir. En un proceso revolucionario el poder público pasa de un monopolio a ser articulador y facilitador y la sociedad pasa de la demanda a la propuesta y negociación. Esto supone una acción explícita de parte del propio Estado para contrarrestar hegemonías existentes, logrando de manera explícita deconstruir este poder.

(iv) La dimensión tecnológica de la organización hace referencia a toda la estructura organizacional, los procesos, modelos de gestión, formas de organizar y en general los aspectos llamados orgánicos o sistémicos por otros autores. Este aspecto

es, en la teoría organizacional, el que se diseña e implementa con más autonomía de las demás dimensiones, en la medida en que es tan fuerte su elaboración metodológica, que todo esquema institucional sigue alguna corriente organizativa sin tomar en cuenta y hasta despreciando a las demás dimensiones. Dicho de otro modo, los expertos organizacionales creen que controlando esta dimensión se cuenta con el mecanismo suficiente como para administrar al Estado en cualquier condición y circunstancia, despreciando la dinámica humana del proceso organizativo. Las teorías sistémicas son las que, en este aspecto, están de moda y han pretendido implementarse sobre todo en la administración pública ecuatoriana. Esta consideración permite entender que los organizadores del Estado hagan un gran esfuerzo para controlar la dimensión tecnológica y no vean la necesidad de adaptar las estructuras, procesos, modelos de gestión y formas de organizar a la presencia social participativa en el Estado.

Como está ampliamente demostrado, el poner el peso del funcionamiento organizacional solamente en la dimensión tecnológica hace que no se logre un funcionamiento organizacional para el cumplimiento de las políticas públicas, visiones y objetivos del nuevo desarrollo, sino que afianza la acción tecnocrática, cuando no burocrática de la administración pública. El resultado es una administración llena de documentos y herramientas de funcionamiento que aseguran la documentación y trazabilidad de todos los procesos burocráticos, enfocan el trabajo en el cumplimiento de los procedimientos y sobre todo sus formatos, acentúan y gastan grandes recursos en el control (sueño dorado de todo burócrata), obligan al cumplimiento estricto de planes lineales nada estratégicos y evalúa el trabajo de las personas por el cumplimiento de las reglas burocráticas. Mientras tanto el logro de los resultados de transformación puede darse o no y la participación encuentra un gran bloque tecnocrático que de nombre no niega su relevancia, pero le sale al paso cotidianamente y en todo lugar.

Esta crítica a la hegemonía tecnológica no pretende desbaratar ni negar la necesidad de contar con un conjunto sistémico de procesos como instrumento de organización, sino poner en claro que la convencional creencia de que la gestión se hace exclusivamente por estructuras y procesos pretende negar la importancia de la

dimensiones humanas y es un camino que bloquea las posibilidades de implementación de verdaderos procesos participativos, además de poner en riesgo el logro de muchos de los objetivos que se imponen las instituciones transformadoras.

Un ejemplo simple ilustra esta situación. Los procesos participativos requieren de activación de espacios de encuentro y toma de decisiones con actores que se encuentran en dinámicas diversas entre ellas posiciones afines, ambiguas y opuestas al proceso de participación, o se la hace con actores semiconstituidos que requieren incluso de una conformación básica previa o de una visibilización. La planificación proveniente de la dimensión tecnológica requiere de diseños de estas mismas reuniones de manera lineal, con cronogramas, número de asistentes, tiempos establecidos y recursos previstos con la mayor exactitud posible. El resultado es que los equipos estatales tienden a planificar reuniones con grupos ya constituidos, cercanos y controlables y no necesariamente con los actores pertinentes, ya que contar con éstos es más difícil de programar. ¿Se puede imaginar a un equipo que trabaja siguiendo a la dinámica organizacional, enfrentándose luego a una auditoría de gestión manejada por un organismo contralor que analiza la acción en base al cumplimiento rígido de las reglas escritas con anterioridad al encuentro con los grupos sociales?

Esta crítica que puede parecer caricaturesca es extrapolable a todos los espacios organizativos cuando son diseñados desde la dimensión tecnológica exclusivamente. La propuesta de gobierno participativo debe partir de botar abajo la concepción unidimensional de la administración, incorporar los elementos de relaciones entre actores, lucha política y lo simbólico cultural, de tal manera que los procesos y sistemas recojan estas realidades y las prevean de manera estratégica. Entonces se pueden retomar las estructuras, pero flexibles; los procesos pero no tecnocráticamente estructurados ni unilineales; se incorporarán modelos de gestión con participación; se podrá ser sistémico, pero en los “input, task y output” se considerará la presencia de actores sociales como agentes intervinientes; los sistemas de seguimiento asegurarán resultados y como se tomaron decisiones para asegurarlos y; los controles analizarán el desenvolvimiento de la acción y la respuesta a las contingencias como elementos constitutivos del trabajo.

(v) La dimensión simbólica-cultural reconoce los significados, los discursos, la creación de sentido organizacional. Esta dimensión rebasa los términos convencionales del análisis organizacional y ha sido reconocida como un conjunto de ideas, percepciones y comportamientos que reflejan en el ámbito cultural y simbólico lo que ocurre en las relaciones interpersonales en una organización. Desde su incorporación al análisis administrativo se ha podido descubrir como las personas se enlazan en las organizaciones, actúan y procesan su relacionamiento. En el Estado convencional es evidente que esta dimensión simbólica reproduce elementos jerárquicos y de poder establecido de manera muy fuerte, Así mismo reproduce un rol estatal conductor, controlador del sistema y represor cuando es necesario. También manifiesta en algunos casos el beneficio que presta a la sociedad un Estado Benefactor, todo en un entendimiento de que el Estado se encuentra simbólicamente encima de la sociedad y que ésta no puede existir sin él. De hecho entidades públicas de gobiernos transformadores siguen reproduciendo esta visión simbólica de la burocracia estatal.

Un uso consciente y explícito de esta dimensión para organizar la gestión estatal en un proceso de construcción del Buen Vivir puede significar el crear sentido y dar un paraguas teleológico al funcionamiento organizacional. Esta propuesta puede tener aún más potencia si incorpora en el imaginario organizacional la articulación con la sociedad mediante la participación de ésta en el Estado.

El actual discurso estatal latinoamericano busca dotar de significado a la institucionalidad del Estado como un espacio nacional coordinado con los demás estados de la región, que busca convertirse en una contrahegemonía mundial respecto a la acción de estados capitalistas dominantes e imperiales. Así mismo al interior de algunos países el Estado se reconoce a sí mismo, en su discurso, como el elemento dinamizador de las transformaciones y el mecanismo de defensa contra el poder económico e ideológico establecido en los últimos siglos.

Si este discurso logra encarnar en la administración pública y en cada una de sus instituciones, la creación de sentido organizacional será realmente revolucionaria.



Visto así se trata de lograr una migración simbólica del Estado capitalista a un Estado participativo.

Si bien la dimensión simbólica-cultural es más un reflejo de las relaciones entre los actores involucrados y el ejercicio de poder entre ellos, el proceso de transformación social y estatal puede revertir el efecto y convertirlo en animador de una nueva forma organizacional, desde la dualidad complementaria. Para ello es necesaria una política pública de transformación de la gestión pública para que pase de funcional-represiva a potenciadora y dinamizadora de procesos de liberación.

Una dimensión simbólica-cultural que asuma el rol del Estado liberador puede amalgamar el proceso de transformación organizacional en todas sus dimensiones. Un discurso oficial que manifieste un rol del Estado de servicio, distribuidor de riqueza y potenciador de la participación, con un marcado rechazo a la burocratización de procesos y de los funcionarios podrá servir para ello. De hecho discurso de gobernantes latinoamericanos actuales están siendo construidos en este sentido. Es notorio el énfasis en la participación y organización que hace Evo Morales, en la ruptura del colonialismo de los dos presidentes venezolanos (Chávez y Maduro), en la preocupación por la calidad de vida de los dos últimos presidentes uruguayos (Vásquez y Mujica) y la dura crítica a la burocracia que permanente hace Rafael Correa.

Esta será una forma de enfrentar los riesgos, ya señalados en parte, en los procesos de participación como son los peligros de "perversión y cooptación", donde "los objetivos de inclusión social y de reconocimiento de las diferencias" fueron cooptados por intereses y actores hegemónicos para legitimar la exclusión social y la represión de la diferencia (De Sousa Santos 2004, 9). Para este autor también otras formas de riesgo y perversión en la relación entre sociedad y Estado, como son la burocratización de la participación, el clientelismo, la instrumentalización partidaria y la manipulación de espacios participativos.

(vi) El trabajo humano como elemento dinamizador también comporta cambios en la organización del Estado mediante la participación. La situación de

trabajo atraviesa a todas las dimensiones organizacionales. Sus condiciones son base para que los factores humano, político y simbólico se desenvuelvan. El trabajo humano en el Estado siempre ha tenido características particulares que le diferencian del trabajo privado empresarial y del trabajo por cuenta propia. En el Estado la presencia y dinámica del trabajo implica un sentido de prestación de servicio público a diferencia del lucro privado. Esta condición asume una importancia aún mayor cuando se impulsa un proceso de transformación desde el Estado. Por una parte el Estado revolucionario toma iniciativa para lograr una notable mejora de las condiciones de trabajo en las instituciones públicas y por otro el trabajador se compromete con su acción en el Estado.

En el caso ecuatoriano las condiciones salariales, de trabajo, estabilidad y seguridad dentro del Estado, así como en el resto de la sociedad, se han volcado en favor de las y los trabajadores. El salario mínimo, de la dignidad y sectorial se han duplicado o más; la organización y seguridad del trabajo han mejorado notablemente, la estabilidad en el sector público se ha ampliado y la seguridad social es universal en la institucionalidad estatal. Además se ha incorporado a las personas con discapacidad masivamente al trabajo, se ha disminuido a menos de la mitad el trabajo infantil y se han dado condiciones iguales a las de los demás a las trabajadoras remuneradas del hogar. Estas condiciones marcan una muy notable diferencia entre planteamientos laborales anteriores, que se enfrentaban contra un Estado precarizador del trabajo a su servicio.

Uno de los efectos sociales significativos es la competencia que hace el sector estatal al sector privado por la captación de recursos laborales en la medida en que sus condiciones son equiparables y en algunos casos mejores a las del sector empresarial. Entonces ha dejado de existir ese momento en que trabajar para el Estado era sinónimo de pobreza y baja calidad de vida. En esas condiciones antes se esperaba que el producto del trabajo estatal, por ejemplo en educación y salud, fuera de baja calidad ante las capacidades privadas. Ahora esa situación ha cambiado y trabajar para el Estado es una alternativa laboral válida.

Como conclusión la situación y condiciones de trabajo que reconocen el aporte laboral en la acción estatal son un elemento que posibilita que las dimensiones organizacionales puedan contemplar la participación social en el Estado.

Un complemento necesario a las dimensiones de Matos Martins está en la propuesta de Aldo Schlemenson (1988), quien pone énfasis en aspectos relacionados con el entorno organizacional y su razón de ser y propone los siguientes componentes para el análisis organizacional: El proyecto en que se sustenta la organización, El contexto, La estructura organizativa, La integración psicosocial y El sistema político.

El complemento está en los dos primeros componentes pues el proyecto organizacional enmarca y explica gran parte de la estructuración y funcionamiento de las dimensiones del espacio-dinámica organizacional y el contexto, por su parte, pone las condiciones del funcionamiento organizacional en tanto la organización en su conjunto obedece a condiciones externas con las que tiene "relaciones de intercambio y de mutua determinación" (Schlemenson 1988) que le llevan a operar con mayor o menor autonomía y permeabilidad. Los tres aspectos restantes han sido considerados suficientemente en la propuesta de Matos.

El contexto se ha considerado ampliamente en esta investigación y cabe solamente añadir la importancia de reconocer tanto el contexto estructural, que en el país es de transformación radical, como el contexto coyuntural, que vuelve dinámica la estructuración y el funcionamiento organizacional. Sin una adaptación institucional al contexto cambiante la organización sigue un rumbo trazado pero fuera del sendero. Administrativamente, por ejemplo, si se han definido nuevas funciones de los gobiernos autónomos descentralizados, estos deben construir las estructuras, procesos y capacidades necesarias para cumplirlas. Así mismo, si se constituyen nuevas organizaciones sociales, estas deben ser convocadas a los espacios de participación existentes. En el contexto ecuatoriano, se encuentra ya una relación en construcción basada quizá en un concepto de participación con visión centrada en el Estado o desde el Estado, más que una influencia de la sociedad sobre el Estado. Se ha privilegiado en este sentido una mirada socialista-marxista clásica

más que planteamientos postmodernos de participación. El fortalecimiento de la democracia participativa se marca en la Constitución de 2008 y se va concretando en las leyes y sobre todo, en la construcción institucional y en la acción práctica. Vale la pena preguntarse a dónde va la construcción real actual, en términos del planteamiento teórico de De Sousa Santos (2006): ¿El Estado se está adecuando a las exigencias de participación de la ciudadanía, dando un salto adaptativo a la sociedad postindustrial y ganando en su legitimidad social; o está en defensa de su rol jerárquico, disfrazándolo con elementos participativos conducidos y arbitrados por el propio Estado? Demás está anticipar que no hay respuesta definitiva pues se trata de un proceso en construcción que depende de los actores involucrados en el tema en una dinámica y tensión propios de la construcción que está viviendo el país.

En el caso ecuatoriano, el proyecto organizacional está definido en tanto se sabe a dónde se dirige y las condiciones de participación que la organización pública debe tener. Hay un desfase, sin embargo al momento de diseñar la institucionalidad, pues se regresa a las propuestas organizativas de la administración convencional y se desvía la estructuración del proyecto original. Un modo de corregir este desfase es apelar permanentemente al proyecto constitucional, ya que este da la pauta clara no solamente del carácter del Estado, sino de sus componentes, sus misiones y algunas condiciones clave de funcionamiento. Tiene que haber un correlato administrativo para las definiciones de “Estado constitucional de derechos y justicia” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 1), y para el mandato que dice que “Las ciudadanas y ciudadanos... participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos” (Constitución del Ecuador 2008, Art. 95). Con este proyecto el diseño organizacional no puede eludir la incorporación social al funcionamiento estatal permanente.

Hay que recuperar el Estado para dirigir una sociedad en proceso de emancipación, lo que implica no solamente un esfuerzo, sino una lucha política al interior del propio Estado. Sin esta condición, el modelo de transformación no opera o queda en manos del sistema preestablecido. Por ello coincidimos con la siguiente afirmación:

“La recuperación del Estado ha sido considerada como una necesidad para fortalecer alguna medida de soberanía nacional, para la recuperación de lo público, para la posibilidad misma de cualquier proceso de cambio significativo en estas sociedades. Sin los recursos materiales e institucionales del Estado, estos intentos de cambio serían más fácilmente frenados y/o derrotados por los intereses nacionales/internacionales potencialmente afectados. Sin embargo, y muy contradictoriamente, se trata de intentar fortalecer tramados institucionales que históricamente han operado, en lo fundamental, como estructuras coloniales de reproducción de las relaciones de dominación y explotación existentes.” (Brand 2011, 121)

## EXPLICITAR EL JUEGO DE INTERESES EN LA GESTIÓN DEL ESTADO

Un elemento necesario de considerar para lograr un diseño organizacional público válido es enfrentar de manera explícita el problema del juego de intereses en la relación sociedad Estado y establecer mecanismos que permitan la primacía de interés común. Boaventura de Sousa propone prevenir los peligros de una imposición de intereses disfrazados de participación a través del "aprendizaje y auto-reflexión" que lleven a profundizar la democracia. Se deben reconocer nuevas identidades que redefinan a su vez la práctica democrática.

Para ello presenta dos formas de combinación de democracia participativa y democracia representativa que son: "coexistencia y complementariedad". Coexistencia implicaría una convivencia en los diversos niveles de la organización administrativa adaptando para ello el diseño institucional del Estado. La complementariedad implica una articulación más profunda que implique el reconocimiento por parte del gobierno de que el procedimiento participativo. Las nuevas democracias deben, a nivel cultural, "transformarse en novísimos movimientos sociales" y el Estado debe pasar a ser un espacio de experimentación distributiva y cultural.

Plantea sus tesis para el fortalecimiento de la democracia participativa que se pueden resumir en: 1) *Fortalecimiento de la demodiversidad*, que significa que la democracia puede asumir varias formas, mediante "deliberación pública ampliada y crecimiento de la participación", profundizando los casos en los cuales el

sistema político ha dejado competencias en manos de instancias participativas. 2) Fortalecimiento de la articulación contra-hegemónica entre lo local y lo global, y; 3) Ampliación de la experimentación democrática (De Sousa Santos 2004, 11).

Se puede concluir que se puede avanzar decididamente hacia un Estado equitativo e incluyente, en la medida en que se desarrollen de manera explícita y debidamente articulada los mecanismos de participación social en el mismo. Que la incidencia positiva de la sociedad sobre el Estado depende de reglas de juego claras que permitan por un lado la permeabilidad del Estado hacia las propuestas sociales y por otro que la sociedad organizada actúe con proactividad y enfocada en el interés común. Finalmente la relación sociedad Estado deberá por un lado ser amplia, esto es activada en varios ámbitos de acción, y por otro deberá contar con mecanismos institucionalizados que organicen y potencien la relación de abajo-arriba de la sociedad con el Estado.

Se trata de una interacción dinámica entre sociedad y Estado, que no puede establecerse sin la existencia de formalidades normativas pero no obedece a ellas sino a la dinámica social de búsqueda de participación y a una decisión estatal de abrir espacio a dicha interacción.

Esto implica un acondicionamiento de las partes en su enfoque de participación, en el manejo de sus intereses particulares y de los intereses comunes, en las formas de participación y en la organización administrativa del Estado.

Implica también una relación racional de negociación con arreglo a fines, una acción comunicativa (en términos de Habermas), que sólo puede operar si hay a su vez un acuerdo previo de cómo establecer la relación, lo que lleva a una formalidad que le de carácter, obligatoriedad y permanencia a la relación.

## EL PAPEL DE LOS ACTORES DECISORES

El proceso de profundización de las condiciones de participación no se activa solamente porque se encuentra una buena razón para ello. Es necesario que haya una iniciativa social con fuerza política y capacidad de convicción que empuje los procesos participativos. Se requiere de uno o varios equipos comprometidos con un proceso participativo, con decisión y conocimiento y con propuestas de visión y operativización de la participación. Un buen ejemplo de esta fuerza es la alianza de organizaciones y ciudadanos/as que se dio en la elaboración de la Constitución de 2008, con el resultado conocido. Se trató de una fuerza política que por alianza positiva configuró un país, un modelo de desarrollo y una institucionalidad revolucionaria, para el Buen vivir. Para ello fue necesario que exista capacidad organizativa, una muy alta movilización de muchos actores, alto nivel de diálogo, comprensión del otro y acuerdos explícitos luego de haber construido una visión común.

Esa capacidad de organización y concertación todavía existe, pero ha sufrido primero el abandono, en momentos diversos, de varios grupos radicalizados en posiciones sectoriales que han regresado a posicionamientos originales o incluso más radicalizados, por fuera del espacio del interés común. Por otra parte el sector político dominante ha perdido capacidad reflexiva y se ha contaminado de posiciones que, por la necesidad de ejercer el gobierno, han dado más importancia al cálculo técnico que al hecho social. Finalmente los sectores dominantes, que nunca fueron parte del acuerdo nacional por la transformación, se han rearmado, han logrado algunas alianzas con grupos escindidos de la alianza transformadora y llevan adelante un trabajo sistemático de reconstrucción de la sociedad dominante y colonizadora.

Actores estatales, actores sociales y actores políticos, claramente diferenciados, deben volver a generar una causa transformadora que revertirá entre otras cosas en el fortalecimiento de los espacios de participación. Los actores estatales reconociendo su papel histórico en el proceso de transformación con la sociedad, como lo ha hecho el propio Presidente de la República en varias de sus

intervenciones públicas y partidarias en el año 2014. Los actores sociales vinculándose y dinamizando los espacios de participación y reconstruyendo su capacidad organizacional en una nueva visión de interés común. Finalmente los actores políticos advirtiendo la necesidad de reimpulsar el proceso de transformación y su vinculación social y liderando dentro de la sociedad y del gobierno las posiciones de actoría y participación.



## CONCLUSIONES

A partir de la metáfora de la dualidad andina, se ha formulado una propuesta de institucionalidad pública donde sea posible una estrecha relación entre la sociedad y el Estado y donde esta relación sea imbricada y dialéctica de un espacio único pero dual. Es una propuesta necesariamente distinta a la visión segmentada de la realidad, propia del pensamiento occidental, incluso diferente (o retadora) de la visión dialéctica clásica de contrarios en permanente oposición. La dualidad complementaria lleva a considerar que es un falso dilema la oposición entre sociedad y Estado, obviamente en condiciones diferentes al Estado convencional.

El concepto de dualidad simbiótica está presente de manera profusa en la simbología andina e indoamericana, lo que muestra la importancia que tuvo y tiene en estas cosmovisiones. Sin embargo, la dualidad en la práctica no resulta familiar a la contemporaneidad, incluso entre los pueblos y nacionalidades del momento actual. Es una práctica por reencontrar.

Por ello es tan importante que se haya analizado y buscado críticamente en las realidades latinoamericanas contemporáneas y en Ecuador actual la posibilidad de que se hubiere concretado o se pueda concretar una forma permanente de relación no-desigual y estrecha entre el Estado y la sociedad. La respuesta se ha manifestado compleja, con resultados ambiguos y, al menos, con una realidad ubicada al inicio del camino. Sin negar la importancia de un proceso en curso, no se ha encontrado aún una relación contundente.

Al discutir los enfoques de desarrollo para enmarcar y valorizar el papel de una institucionalidad pública emancipadora y los efectos de contar con participación social en su desempeño, se concluyó que la participación social solamente tiene cabida en modelos de desarrollo y de Estado que buscan equidad y justicia (desarrollo humano o buen vivir) ya que la presencia social directa es disruptiva y por ello rechazada en los estados liberales y convencionales.

Así mismo se ha tenido que discutir sobre el carácter del Estado, su desenvolvimiento histórico y la irrupción de un nuevo Estado transformador nacido en la dinámica latinoamericana del siglo XXI, sin el cual ni siquiera se podría plantear la relación permanente con la sociedad.

En este estudio se ha confrontado tanto con las posiciones conservadoras de temor a la existencia de una plebe inorgánica “destructora” del poder del Estado, como con la posición de tomar a la dinámica social participativa como un ideal per-se, sin considerar la multiplicidad de intereses provenientes de la diversidad social.

Para poder entender y proponer una forma de relación, se hizo necesario conocer en detalle y profundizar en las formas de decisión del nuevo Estado, por una parte, y de las formas de acción de la sociedad por otra. De hecho se encontraron numerosas experiencias particulares de vinculación social en lo público y se analizó la posibilidad de que se configure una aplicación abarcadora, estructurada, consistente y permanente de participación social en el Estado. Este entendimiento vinculó a la participación con el análisis de las fuerzas que dinamizan a la sociedad y al Estado, reconociendo un valor importante de esta dinámica social.

A su vez, la acción participativa fue sometida a una deconstrucción a partir de describir y comprender el juego de intereses que ella encierra. Se superó con ello una visión unilateral y romántica de esta acción social, para descomponerla en “acciones” correspondientes a los intereses de actores múltiples. Esta comprensión no desvalorizó a la participación, pero permitió ver que no se trata de una dinámica única, sino de una compleja red de relaciones entre actores e intereses, que entran en escena y en disputa al vincularse al Estado.

Se encontró que la interacción entre el Estado y la sociedad es y va a ser compleja y en muchos momentos confrontativa. Ni el Estado de origen convencional se va a adaptar fácilmente ni los grupos sociales se van a acomodar con rapidez a una interacción con el poder establecido. Es una transformación dinámica, no restringida a aspectos estructurales y organizacionales, sino más bien la búsqueda de formas organizacionales para poder lograr los resultados y sostener el poder conquistado.

Se constató entonces, que el “modelo” de participación en Ecuador se debate en una dialéctica entre una relación dirigida, articulada y casi cooptada desde el Estado y la participación de la sociedad que irrumpe, cuestiona, corrige y disputa al propio Estado desde miradas diversas.

Una conclusión significativa ha sido el descubrir que, con el proceso actual, emergen nuevas organizaciones sociales y de trabajadores que configuran una actoría social no convencional. Estas agrupaciones se vinculan con más facilidad a los espacios de participación que les ofrece el nuevo Estado. Surge una disputa por el espacio organizacional entre las formas pasadas y las que nacen dentro del nuevo momento, que refleja la dialéctica del posicionamiento social ante el proceso político ecuatoriano. Más allá de la disputa de liderazgo y el posicionamiento político se trata de formas organizativas de diverso alcance, de objetivos distintos y de formas organizacionales también diferentes.

El estudio ratificó la importancia que asume el Estado en el momento actual y su significación política y organizativa para lograr el cambio en la sociedad. Los elementos sustantivos de esta transformación del Estado tienen que ver con una capacidad de acción notablemente mayor a la de los estados de inicios de siglo. Destacan la ampliación de las funciones de promoción de la economía y de redistribución de la riqueza, la modificación de la composición de clase de quienes acceden al control del Estado, la creación de una nueva y más fuerte institucionalidad, un nuevo sistema normativo y el establecimiento de políticas públicas que abarcan amplios aspectos de la vida nacional.

Este cambio alcanza un carácter de refundación del Estado. Es una radicalización de la democracia que, en un marco de legitimidad democrática electoral, incorpora nuevos componentes sociales y organizacionales como democracia participativa, comunitaria e intercultural, democratización del acceso a medios de producción y redistribución de la riqueza y de las rentas de explotación de los recursos naturales. Se introduce una característica que pasa a ser propia del

Estado del Buen Vivir, la democracia directa y participativa como elemento constitutivo del propio Estado en una búsqueda de la dualidad complementaria.

La situación ecuatoriana resulta un importante laboratorio para verificar y analizar los planteamientos de la Acción Comunicativa que propone Jürgen Habermas. A nivel macro, se puede analizar y constatar la existencia de espacios de suficiente capacidad y alcance, como para que se dé el encuentro entre sociedad y Estado. En este sentido, en la actualidad ecuatoriana, hay un acumulado de espacios y dinámica de participación que no pueden ser desconocidos. En un sentido micro, de acción comunicativa propiamente dicha, se puede ver que hay espacios donde se han podido llegar a acuerdos sin coacciones y se ha desenvuelto tanto la presencia de un “hablante” dispuesto a cambiar de opinión y de un “oyente” que puede desarrollar una escucha activa. También se encuentran, sin embargo, numerosas situaciones donde no se llega a realizar esta ecuación. Queda claro, de todas maneras, que la propuesta de Habermas es un referente importante, implícito y explícito, para poder profundizar en la implementación de un proceso participativo.

En el planteamiento de este estudio se realizaron preguntas orientadoras de la investigación que se han respondido en su desarrollo. Se planteó si existe la posibilidad de que se articulen al funcionamiento del Estado mecanismos y sistemas de participación social y en qué tipo de Estado puede darse. Se inquirió si los mecanismos de participación en una situación de transformación concreta, configuran un proceso democrático revolucionario y en qué condiciones. Si era posible que estos mecanismos se construyan de manera articulada y logren profundidad y permanencia histórica. En definitiva si la acción social en el Estado puede convertirse en un aporte decidido y necesario para el logro de una sociedad del buen vivir.

Se indagaba en que marco democrático era posible esta participación y cuál era la situación al respecto en Ecuador. Si la sociedad podía aportar de manera significativa al buen vivir sin que se produzca una cooptación estatal o una intromisión de intereses particulares en el ámbito público. En qué medida la posible

cooptación estatal o la presencia de intereses particulares de la acción social pueden desvirtuar e impedir el logro del desarrollo participativo.

El estudio ha permitido encontrar algunas respuestas a estas dudas sobre la calidad y alcance de la participación social en el Estado ecuatoriano. La preocupación por si estaba en la misma dimensión la participación privada y cotidiana que la participación en la esfera pública se resolvió aclarando los ámbitos diversos de la participación y la existencia de un campo propio de relacionamiento entre la sociedad y el Estado.

Se encontró que los mecanismos de participación aplicados en Ecuador si configuran un sistema amplio y abarcador de mecanismos de participación, pero la baja aplicación y la falta de continuidad de algunos de ellos dejan la duda de si el proceso en construcción está suficientemente consolidado. La forma de aplicación muestra que la legitimidad social de la representación depende en gran medida de la amplitud y calidad de la convocatoria realizada por parte de las entidades estatales y la respuesta dada por las agrupaciones sociales. Es una dinámica social viva donde el Estado tiene una gran responsabilidad (habilidad de responder) y se pregunta cómo hacerlo y los participantes se activan de manera diferenciada, registrándose grupos importantes que acuden a la convocatoria y aprovechan los mecanismos de democracia participativa frente a agrupaciones que se niegan a participar o desconocen cómo hacerlo.

De lo anterior se desprende que, en gran medida, la oportunidad y acceso a la participación depende de la iniciativa estatal, esto es de las políticas explícitas al respecto, de la voluntad de las autoridades y de la capacidad de los funcionarios de enfrentar relaciones participativas. Esta iniciativa estatal requiere, además, del reconocimiento a las organizaciones respecto a su importancia, representatividad, capacidad y condición de mandante, y de acciones explícita por parte de este Estado para equilibrar el poder con el que se encuentran las partes en los espacios de participación.

La respuesta de las organizaciones sociales se mostró bipolar, reflejando la polarización que se presenta en el mundo organizativo ecuatoriano. Hay organizaciones sociales que responden con expectativa positiva a los procesos participativos actuales y otras que los rechazan, de acuerdo al posicionamiento que se tiene a favor o en contra del proceso actual. Hay una tercera posición, quizá mayoritaria, de personas y organizaciones enfocadas en sus tareas e intereses cotidianos, lejanas a las posiciones en pro o en contra del proceso político. Es una posición que, por falta de información, puede estar desaprovechando los espacios de participación. No está de más reconocer que sobre ellos se ha hablado poco en esta investigación.

Se descubrió que los agentes estatales en general promueven y aplican los procesos participativos, pero en menor medida toman en cuenta los resultados obtenidos de éstos. En este sentido, el avance del proceso de participación en lo que al Estado se refiere, no ha llegado a convertirse en una tendencia general, sino que depende de iniciativas específicas. En este sentido se concluye que falta una transversalización de la política pública de participación.

Hay espacios de participación donde no sólo se manifiestan los intereses particulares, sino que se imponen, pero hay también mecanismos que han permitido un procesamiento explícito de estos intereses, de tal manera que se encausan y el resultado se enfoca en el interés colectivo. La diferencia está en los sistemas utilizados, (con o sin metodología) y en la confianza que se logra o no entre los participantes y los representantes estatales.

El reconocimiento sentido por parte de los actores es también bipolar. Una parte del movimiento social configura un discurso acusatorio hacia el gobierno, al que se percibe como impositivo y manipulador. Por su parte aquellos que han sido parte activa y permanente de los procesos participativos se sienten reconocidos tanto por el Estado como por la sociedad. En buena parte esta respuesta depende del posicionamiento previo a la interacción con el Estado, o sea a la forma de acercamiento a la relación.

Respecto a la pregunta original sobre las condiciones en que puede operar la participación, si los procesos participativos logran permanencia en el tiempo y sobre la calidad de los mismos, no se concluye que el proceso ecuatoriano esté estancado o en retroceso, pero se establece el riesgo de una aplicación insuficiente o equivocada de los mecanismos. Ello tomando en cuenta que los procesos participativos no son lineales, no se comportan con una “tendencia” ni son necesariamente continuos. Tuvieron momentos de arranque muy fuertes y, poco tiempo después, un declive necesario o punto crítico, a partir del cual algunos se estabilizaron, otros retomaron fuerzas y varios decayeron hasta desaparecer. Un caso evidente de movimiento no esperado ha sido la coyuntura muy reciente (por fuera de la temporalidad del estudio) en la que en un contexto de confrontación surge una convocatoria al diálogo nacional que toma una fuerza significativa, no esperada dentro del comportamiento tendencial de la participación hasta ese momento.

La discusión conceptual central de la propuesta se enfocó en los aspectos de organización y participación en la relación sociedad-Estado, intereses y poder, búsqueda de reconocimiento y viabilidad organizacional de la relación. Tomando en cuenta estos aspectos, se plantea una dimensión mayor y menos ingenua de democratización de la administración pública y se observa que ésta puede existir en una dialéctica entre un juego social que recurre al interés colectivo sobre el particular y una apertura de espacios estatales dialogales que disminuyan considerablemente las tendencias de la cooptación estatal o aprovechamiento social del Estado. Se concluye con la posibilidad de una participación de gran alcance, manteniendo siempre una dialéctica entre participación real y participación dirigida por intereses, en un ámbito de acción comunicativa y reconocimiento.

La propuesta de articulación de la sociedad al Estado que se esboza en este estudio, aborda la construcción de un referente sistemático y dinámico que incluye aspectos organizacionales y líneas de relación y articulación entre Estado y sociedad. Este referente tiene la pretensión de aplicabilidad en más de una situación y muestra que la relación de participación de la sociedad en el Estado requiere también de elementos estandarizables y replicables en el conjunto de la relación y a varios

niveles de la misma. Esta adecuación institucional no es el motor de la relación, pero es requerido para viabilizarla y darle continuidad y permanencia.

Este Estado nuevo tiene un carácter experimental, todavía sin modelo consolidado y sin procesos equivalentes en la historia. Con la nueva normativa se construyó un marco jurídico e institucional que busca una democracia intencionada, donde se creen los mecanismos de relacionamiento entre el Estado y la sociedad. Tanto Estado como sociedad tienen una figura maleable en vez de rígida y se entrecruzan y aportan manteniendo un espacio intermedio de relacionamiento institucionalizado. Se trata de una relación entre entidades dispares, un aparato estatal homogéneo e institucionalizado, con poder coercitivo, con posibilidad de generar política pública y con alta capacidad de acción, respecto a una sociedad compuesta por actores heterogéneos, con intereses diversos, con poder social de demanda pero poca propuesta y organizada, pero no estructurada.

La construcción de participación institucionalizada y articulada, permitió activar nuevos espacios de relacionamiento social, acumulación y confrontación. Se han estructurado y creado condiciones para provocar la relación entre la burocracia estatal-tecnocrática-convencional y la ciudadanía activa-política-transformadora. Se discute y se sostienen tensiones creativas entre agremiación sectorial y ciudadanía nueva, entre liderazgos enraizados y nacientes, entre plataformas de lucha anti estatales y plataformas integradas al Estado, entre cosmovisiones parciales e integrales, entre demanda y propuesta, entre concesiones estatales y logros sociales, entre ancestralidad e interculturalidad.

La relación entre sociedad y Estado, en toda su dimensión, implica lograr al menos una disposición de autoridad a incorporar constitutivamente la opinión de la sociedad en las decisiones estatales, la institucionalización de las formas de participación, reglas de juego claras sobre alcances de la participación, el respeto del Estado hacia la Sociedad, la libertad de organización y acción social, la no intervención de intereses particulares, la igualdad en la relación de diálogo entre Sociedad y Estado, que la participación sea informada y alcance niveles decisorios del Estado y que se participe en todo el ciclo de las políticas públicas.



En este sentido, hay que incorporar además al diseño organizacional participativo el cumplir una serie de condiciones complejas como son:

- Generar igualdad de poder en la relación de diálogo entre Sociedad y Estado
- Institucionalizar las formas de participación.
- Contar con reglas de juego claras sobre alcances y formas de participación.
- Insistir en la no intromisión o no cooptación del Estado a la Sociedad.
- Mantener y consolidar la libertad de organización y acción social.
- Cerrar el paso a la imposición de intereses particulares sobre el interés colectivo.
- Lograr que los resultados de la participación llegue hasta los niveles decisorios del Estado.
- Lograr participación social en espacios que cubran todo el ciclo de las políticas públicas.
- Lograr de manera permanente que la participación sea altamente informada
- Lograr estrecha interrelación entre las formas de acción de la sociedad y Estado.

Este cambio de fondo, civilizatorio, no puede estar ajeno a una dialéctica vertiginosa. Es en esa condición en que se tiene que desenvolver una permanente lucha por la participación y sus formas de desenvolvimiento. Se hace en el estudio un énfasis importante en la corresponsabilidad ciudadana como elemento fundamental para que pueda la sociedad ser parte integral de la ecuación sociedad-Estado. Implica una preparación individual y social para entender la participación, ver el alcance de los intereses y ejercer la participación en su plenitud.

Finalmente se ha reconocido en este estudio la validez conceptual de la Teoría Crítica para enfrentar con la profundidad necesaria, la comprensión del hecho participatorio. Su visión de conjunto y contextual del fenómeno hace posible entenderlo en su real dimensión. El acercamiento histórico permite ver los orígenes y proyectar escenarios hacia los cuales se desenvuelve la relación de participación. La preocupación por el desarrollo emancipado, libre del condicionamiento colonizador,

da luces claras sobre el profundo alcance liberador de los procesos de participación. La comprensión de la permanente presencia de los intereses, en sus diversos tipos; en los actores que son parte del proceso de participación y en el Estado; permite advertir que la participación no es un proceso unilineal o puramente romántico.

Se reconoce, sin salir del enfoque crítico, los aportes y advertencias postmodernas que ponen en el tapete ideales del siglo XXI, preocupaciones por evadir todo tipo de prisiones y la riqueza de la variedad en el quehacer social; que hacen que los planteamientos de la participación sean más incluyentes y libres y que se incorpore, de manera inequívoca, a las visiones propias de las culturas americanas en los procesos de participación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adorno, Theodor, y Max Horkheimer. *La Sociedad. Lecciones de sociología*. Buenos Aires: Proteo, 1969.
- Agranoff, Robert. «Managing collaborative performance change of boundaries.» *Public Performance & Management Review* v.29, 2005.
- Alberti, Giorgio, y Enrique Mayer. *Reciprocidad e intercambio en los Andes Peruanos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1974.
- Alianza País, Movimiento. *El sindicalismo del siglo XXI*. Quito: AP, 2014.
- AME. *Modelo de ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito: AME - WEB, s/f.
- Arnstein, Sherry R. «A Ladder of Citizen Participation.» *JAIP* v.25 No.4, 1969.
- Arocena, José. *La sociedad civil en los procesos de Desarrollo social*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo, 2005.
- Arrese Igor, Hector Oscar. «La teoría del reconocimiento de Axel Honneth como un enfoque alternativo al cartesianismo.» *Facultad de Psicología, UNLP*, 2004.
- Babbie, Earl. *Fundamentos de la Investigación Social*. México: Thomson Editores, 2000.
- Bakunin, Miguel. *La Libertad*. México: Editorial Grijalbo, 1972.
- Bandura, Albert. «The Evolution of Social Cognitive Theory.» En *Great Minds in Management*, de Michael A Hitt y Ken G Smith. 2007.
- Barber, Benjamin. *Democracia fuerte*. Madrid: Almuzara, 2004.
- Baudrillard, Jean. *El sistema de los objetos*. México: Siglo XXI, C, 1981.
- Berger, Peter, y Thomas Luckmann. *La Construcción Social de la Realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 2001.
- Bertalanffy, Ludwig von. *La Teoría General de los Sistemas*. México: FCE, 2006.
- Boff, Leonardo. *Desde el lugar del pobre*. Bogotá: Ediciones Paulinas, 1989.

- Boisier, Sergio. «El Desarrollo Territorial a partir de la Construcción de Capital Sinérgico.» *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. No 2, 1999.
- Bolivia, República de. *Ley de Participación y Control Social*. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional, 2013.
- Bourdieu, Pierre. «Espacio social y poder simbólico.» En *Cosas dichas*, de P. Bourdieu. Barcelona: Gedisa Editorial, 1996.
- Brand, Ulrich. «El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación.» En *Más allá del desarrollo*, de Miriam Lang y Dunia Mokrani, 145 - 157. Quito: Abya Yala - Rosa Luxemburg, 2011.
- Brugué, Joaquim, y Raquel Gallego. «¿Una administración pública democrática?» En *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel S.A., 2001.
- Buaiz Valera, Yuri Emilio. *Legalidad, institucionalidad y políticas públicas para niñez y adolescencia*. Lima: IIN - XX Congreso Panamericano de Niñez y Adolescencia, 2009.
- Burrell, Gibson, y Gareth Morgan. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Londres: Ed. Heineman, 1979.
- Cathalifaud, Arnold. «Las organizaciones desde la teoría de los sistemas sociopoieticos.» *Cinta Moebio*. No 32, 2012: 90-108.
- Ceballos, Héctor. *Foucault y el poder*. 3ª ed. Colombia: Ediciones Coyoacán, 2000.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina. Anuario Estadístico*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- . *Panorama Social de América Latina. Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- Cevallos, Jomar. *Metodología para la articulación del presupuesto participativo municipal con los planes de desarrollo del cantón Cotacachi*. Quito: PUCE, 2001.
- Chandler, Alfred. *Strategy & Structure*. Massachusetts Institute of Technology, 1990.
- Cisneros, Felipe. *La representación paritaria en el Ecuador*. Quito: IDD-CNE, 2014.

- CLADEHLT. *Los derechos del Trabajador Latinoamericano, Agresiones y Desafíos*. Caracas: CLADEHLT, 2002.
- Clegg, Stewart R, Martin Kornberger, Chris Carter, y Carl Rhodes. «For Management?» *Management Learning*, Vol. 37, 2006.
- Colliot-Thelene, Catherine. *Le désenchantement de l'Etat. De Hegel a Max Weber*. París: Les Editions de Minuit,, 1992.
- Cooper, Robert. *Modernism, Post Modernism and Organizational Analysis: The Contribution of Jacques Derrida*. University of Lancarster, U.K, 1998.
- Cooper, Robert, y Gibson Burrell. «Modernism, Postmodernism and Organizational Analysis: An introduction.» *Organization Studies*, vol. 9. No 1, 1988.
- Crozier, Michel, y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial, 1990.
- Dávila Andrade, César. *Obras Completas. Poesía*. Cuenca Ecuador: PUCE - Banco Central, 1984.
- De Jager, Juan esteban. *Sikus bipolares y dualismo andino*. Buenos Aires: UBA, 2008.
- De La Torre, Patricia. *Los constructores del Estado Nacional 1830-2010*. Quito: SENPLADES, 2013.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE, 2004.
- De Sousa Santos, Boaventura. «El significado político y jurídico de la jurisdicción indígena.» En *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo Hombre Ed, 2001.
- . *La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- De Sousa Santos, Boaventura. «Los nuevos movimientos sociales.» *Debates Septiembre*, 2001: 177-184.
- . *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. Waldhuter Editores: Buenos Aires, 2009.
- . *Refundación del Estado en América Latina*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

- De Sousa Santos, Boaventura. *Una epistemología desde el Sur*. México: Clacso - Siglo XXI, 2009.
- De Souza Silva, José. *El Poder de las Redes y las Redes de Poder*. San José de Costa Rica: IFPRI, 2005.
- De Souza Silva, Jose. *Hacia el Desarrollo Humano Sostenible - Informe sobre desarrollo humano*. México: UNDP, 1994.
- Deleuze, Gilles. «Pre-textos. Capítulo 17 – Post-scriptum sobre las sociedades de control.» En *Conversaciones*. 3ª ed. Valencia, 1999.
- Derrida, Jacques. *Fuerza de Ley. El Fundamento Místico de la Autoridad*. Madrid: Tecnos, 1997.
- Dezerega Cáceres, Víctor. *Gobernabilidad. Aseguramiento estratégico de la gestión gubernamental*. 1997.
- Durkheim, Emile. *La División Social del Trabajo*. New York: Free Press, 1984.
- . *Las Reglas del Método Sociológico*. México: FCE, 1986.
- Dussel, Enrique. «El programa científico de investigación de Carlos Marx (Ciencia social funcional y crítica).» *Revista Herramienta N° 9*. Buenos Aires, 1999.
- Eastermann, Josef. *Filosofía Andina*. La Paz: ISEAT, 2009.
- Echeverría, Bolívar. «Crítica de la Modernidad Capitalista. Modernidad y Capitalismo: 15 tesis sobre la modernidad.» En *Antología*. La Paz: Vicepresidencia de Bolivia, 2011.
- Ecuador, Observatorio Social del. *La niñez y adolescencia en el Ecuador contemporáneo*. Quito: CNII - UNICEF - Plan Internacional, 2014.
- Ecuador, República del. *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización*. Quito: Asamblea Nacional, 2010.
- . *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Asamblea Nacional, 2010.
- . *Constitución del Ecuador*. Montecristi: Estado Ecuatoriano, 2008.
- . *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito: Asamblea Nacional, 2014.
- . *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Asamblea Nacional, 2010.

- . *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia*. Quito: Asamblea Nacional, 2009.
- Ecuador, SENPLADES. *8RC La revolución del conocimiento*. Quito: Senplades, 2015.
- Evan, William. «La órbita de la organización: hacia una teoría de las relaciones organizacionales.» En *Teoría de la organización*, de J Thompson. Buenos Aires: Omeba, 1966.
- Falconí, Fander. *Discurso de inauguración de la primera Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES, 2013.
- Fayol, Henry. *Administración industrial y general: previsión, organización, mando, coordinación, control*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1942.
- Ferreira de Souza Silva, Raimunda. *De "Hombres Bueyes" a Talentos Humanos. Hacia una pedagogía contextual, interactiva y ética*. Quito: Tesis PUCE Inédita, 2007.
- Feyerabend, Paul K. *Contra el Método*. Barcelona: Orbis. Historia del pensamiento No 42., 1984.
- Foucault, Michel. *El Discurso del Poder*. Buenos Aires: Folios, 1983.
- Freire, Paulo. *Pedagogía del Oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva, 1979.
- Fukuyama, Francis. *Trust*. Buenos Aires: Atlántida, 1996.
- García Linera, Álvaro. *Democracia, Estado, Nación*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2013.
- . «Estado, Revolución y Construcción de Hegemonía.» Maraibo - Venezuela: Foro Internacional de Filosofía - Youtube, 2011.
- Garcicevich, Adrián, y Mauro Grassi. *Escalera de la participación*. Buenos Aires: INTA, 2005.
- Goffman, Erving. *La Presentación de la Persona en la Vida Cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu, 1981.
- Gouldner, Alvin. *La Crisis de la Sociología Occidental*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- Gramsci, Antonio. *La formación de los intelectuales*. Grijalbo: México, 1967.

- Grimau, Rosso. *Soberanía Contrahegemónica y Poder Popular*. Caracas: Rebelión, 2009.
- Guiot, Jean. *Organizaciones sociales y comportamientos*. Barcelona: Herder, 1985.
- Gutiérrez, Gustavo. *Teología de la Liberación. Perspectivas*. Salamanca: Ediciones Sígueme, 1971.
- Guzmán Gómez, Elsa, y Arturo. León López. «Desarrollo campesino y construcción de ciudadanía en el norte de Morelos.» *Revista Argumentos. Diversa. México D.F.*, 2009.
- Habermas, Jürgen. *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península, 2000.
- . «Conocimiento e interés.» *Exposición de su programa de investigación como profesor en Frankfurt*. 1965.
- . *Conocimiento e interés. Madrid*. Madrid: Taurus, 1968.
- . *El Discurso Filosófico de la Modernidad*. Madrid: Taurus, 1989.
- . *Raison et légitimité. Problemes de légitimation dans le capitalisme avancé*. París: Payot, 1978.
- . *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- Hall, Richard. *Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados*. Madrid: Hispanoamericana, 1996.
- Hart A, Roger. *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Barcelona: UNICEF, 2001.
- Hatch, Mary Jo. *Organization Theory: Modern, symbolic and postmodern perspectives*. London: Oxford University Press, 1997.
- Hatch, Mary Jo. «The Dynamics of Organizational Culture.» *Academy of Management Review. Vol 18. No 4*, 1993.
- Hernández i Dobon, Francesc Jesús. «La teoría crítica de Axel Honneth y la sociología de la educación.» *Comunicación - Sociología de la Educación*, 2008.



- Hoffman, Andrew. «Reconsidering the role of the practical theorist: on (re)connecting theory to practice in organization theory.» En *Strategic Organization*, 2. 2004.
- Honneth, Axel. *La Lucha por el Reconocimiento*. Barcelona: Critica Grijalbo Mondadori, 1997.
- Hopenhayn, Martin. «Transculturalidad y diferencia.» En *Cinta de Moebio No 7*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile, 2000.
- Horkheimer, Max. *Teoría Crítica*. Buenos Aires: Amorrortu, 2003.
- . *Teoría Tradicional y Teoría Crítica*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2000.
- Horkheimer, Max, y Theodor Adorno. *Dialéctica de la Ilustración*. Valladolid: Trotta, 1998.
- . *Dialéctica del Iluminismo*. Los Angeles, 1947.
- INEC. *Encuesta ENEMDU*. Quito: INEC, 2012.
- Isuani, Fernando. *Regulación y autonomía en las organizaciones*. Buenos Aires: UBA, 1998.
- Jackson, Norman, y Pippa Carter. *Postmodern Management. Studies of Management Organizations*. M.E. Sharpe., 1992.
- Jara, Carlos. *Desplegando el Buen Vivir: el papel de las redes y las comunicaciones*. Quito: ENIEP-SENPLADES, 2014.
- Keynes, John Maynard. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Kliksberg, Bernardo. *Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Buenos Aires.: INTAD, 2000.
- Kliksberg, Bernardo. «Seis tesis no convencionales sobre participación.» En *Instituciones y Desarrollo*. Barcelona: IIG, 1988.
- Knights, David, y John Roberts. «The power of organization or the organization of power?» En *Organization studies. Vol 3 No 1*. 1982.
- Lahera, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. México: FCE, 2002.
- Llamazares, Ana María. *Metáforas de la dualidad en los Andes*. Sevilla: Simposio de Arquitectura, 2006.

- Lyotard, Jean-Francois. *La condición postmoderna: Informe sobre el saber*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1987.
- Mamani, Manuel. *Chacha-warmi Paradigma e Identidad Matrimonial Aymara en la Provincia de Parinacota*. Santiago: Revista de Antropología Chilena, 1999.
- Manheim, Karl. *Ideología y Utopía*. México: FCE, 1987.
- Mariñez Navarro, Freddy. «Democracia, Ciudadanía y Administración Pública.» En *Jornadas de Investigación en Administración Pública*. San José de Costa Rica, 2005.
- Marx, Karl. *El Capital*. México: Siglo XXI Editores, 1975.
- Matheson, Craig. «Understanding the policy process: the work of Henry Mintzberg.» En *Public Administration Review*, v., 69. 2009.
- Matos Martins, Paulo Emilio. «O Espaço-Dinâmica Organizacional em Perspectiva Histórica.» *Colóquio Internacional sobre o Brasil Holandês*. Instituto Ricardo Brennand em Recife. ABRAS – PPGAd – UFF, 2011.
- Matus, Carlos. *Adiós, Señor Presidente*. Editorial Pomaire, 1987.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde, y Martín Hopenhayn. *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*. Santiago de Chile: CEPANUR. Fund. Dag Hammarskjöld, 1986.
- Meyer, John, y Rowan Brian. «Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia.» En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, de Paul Powell. México: FCE, 2001.
- Michels, Robert. *Los partidos políticos*. Buenos Aires, 1991.
- Mintzberg, Henry. «Developing Theory about the Development of Theory.» En *Great Minds in Management*, de Michael A Hitt y Ken G. (coord.) Smith. 2007.
- . *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel Económica, 1992.
- . *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Económica, 1993.
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat. *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

- Moreno, Arturo. *La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador*. Quito: CNE, 2014.
- Morgan, Gareth. *Imágenes de la organización*. Madrid: Alfaomega RA-MA, 1990.
- Motta, Paulo Roberto. *Apuntes de Pensamiento Administrativo Contemporáneo*. Quito: Doctorado en Administración. UASB, 2012.
- North, Douglass C. *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: PNUD. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- OIT. *Convenio 169. Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Lima: OIT, 1989.
- Osorio, Sergio Néstor. *La teoría crítica de la sociedad de la escuela de Frankfurt*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, 2007.
- Parsons, Talcott. *El Sistema Social*. Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- Pererira, Gustavo. *Reconocimiento y criterios normativos. Entrevista a Axel Honneth*. Montevideo: Andamios, 2010.
- PNUD. *Informe de Desarrollo Humano*. Madrid: Mundi Prensa, 2006.
- Porter, Michael E. «Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy.» En *Research and Practice*. Harvard Business School, 2000.
- Powell, Walter W., y Paul J. DiMaggio. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago, 1991.
- Pozo, Juan Pablo. *Proyecto Democracia Comunitaria*. Quito: Consejo Nacional Electoral, 2014.
- Prada Alcoreza, Raul. «Horizontes del Estado Plurinacional.» En *Más Allá del Desarrollo*, de Miriam Lang y Dunia Mokrani, 159 - 183. Quito: Abya Yala - Rosa Luxemburg, 2011.
- Pressman, J, y A Wildavsky. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Rosanvallon, Pierre. *La Contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

- Roth Deuvel, André-Noel. *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.
- Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. Barcelona: Editorial Maxtor, 2008.
- Sáenz Andrade, Álvaro. «Administración Pública.» En *Léxico Político Ecuatoriano*. Quito: ILDIS, 1994.
- . *Las elecciones de 2009 y su trascendencia para el país*. Quito: CNE, 2010.
- . *Sistema de Participación Ciudadana*. (inédito), 2010.
- Sáenz Andrade, Álvaro. «Situación Económica y Sociopolítica del Ecuador.» En *El Ecuador, un país en la mitad el mundo. Cuaderno para convivir en diversidad*, de Varios. Barcelona: Proyecto Local, 2008.
- Saravia, Enrique. «La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas.» En *Política Pública y Democracia en America Latina: del análisis a la implementación*. México: Porrúa /EGAP-TEC, 2009.
- Schlemenson, Aldo. *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Buenos Aires: Paidós, 1988.
- Schvarstein, Leonardo. *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas (cap.4)*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- Schwartz, Howard. «On the psychodynamics of organizational totalitarianism.» *Journal of Management*. Vol. 13, No 1, 1987.
- Sen, Amartya. «Teorías del Desarrollo a principios del Siglo XXI.» En *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, de Louis Emmerij y José Nuñez. Washington D.C.: BID, 1998.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013.
- Serieyx, Herve. *El desprecio cero*. Madrid: Mc Graw Hill, 1991.
- Serra Vásquez, Luis. «La participación ciudadana: un marco conceptual.» *Encuentro # 81. PRISMA*. Buenos Aires, 2008.
- Sierra, Vladimir. «Teoría Crítica Ex-Céntrica.» *Procesos (UASB)*, 2010.
- Simon, Herbert. «The Architecture of Complexity.» *American Philosophic Society. E:CO Issue Vol. 7*, 1962.

- Stiglitz, Josep. «Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de Desarrollo.» *Conferencia sobre Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo. Corea del Sur*. 1999.
- Suárez, Francisco. *La inserción de las organizaciones en los procesos sociales*. Buenos Aires: El Coloquio, 1976.
- Suárez, Francisco, y Fernando Isuani. «Innovación en las organizaciones.» *Revista de Investigaciones INAP Nueva Época #0*, 1998.
- Taylor, Frederick Wilson, y Henri Fayol. *Principios de administración científica*. Buenos Aires: El Ateneo, 1981.
- Tenorio, Fernando Guilherme. «Ciudadanía e desenvolvimiento local: casos brasileiros.» En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid: CLAD, 2004.
- Tenorio, Fernando Guilherme. «Ciudadanía deliberativa: un estudio de caso.» En *Congreso internacional CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid: CLAD, 2004.
- Tenório, Fernando Guilherme. *La Mirada de Janus a la Administración. ¿Pero cuál Mirada?* Río de Janeiro: EBAPE. Fundación Getulio Vargas, 2010.
- Tenório, Fernando Guilherme. *Pensamiento Crítico. Fundamentos*. (presentación) UASB, 2011.
- Timmer, Hilvert. *La Chakana*. La Paz: ONG Chakana, 2003.
- Venezuela, República de. *Ley Orgánica del Poder Popular*. Caracas: Asamblea Nacional, 2010.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- . *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.
- Welp, Tanina, y Uwe Serdült. *La Dosis hace el Veneno*. Quito: Instituto de la Democracia, 2014.
- Zenteno Brun, Hugo. *Acercamiento a la visión cósmica del mundo andino*. Cochabamba: UCB, 2009.

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

*Asamblea Nacional del Ecuador* (2015). <http://www.asambleanacional.gob.ec/es>.

CNE. *Consejo Nacional Electoral* (2015). <http://cne.gob.ec/es/>.

CNII. *Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional* (2015). <http://www.igualdad.gob.ec/>.

CONADIS. *Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades* (2015). <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/>.

CNIG. *Consejo Nacional para la Igualdad de Género* (2015). <http://www.igualdadgenero.gob.ec/>.

CPCCS, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (2015). <http://www.cpcgs.gob.ec/>.

INEC. *Ecuador en cifras* (2014). Quito. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec>.

LAJO. *El Do Andino* (2015). <https://publicacionescirculodaikon.wordpress.com/tag/javier-lajo/>.

LAJO. *El Camino Tolteca Andino* (2010). <https://yeitekpatl.wordpress.com/2010/07/27/el-camino-tolteca-andino/>.

LA CHAKANA. *La Chakana símbolo andino* (2015). <http://lachacanahla.blogspot.com/2012/10/la-chakana-cruz-andina-la-chacana.html>.

LOS YACHAJ. *Interacción simbólica andina* (2015). <http://wwwscouts-impeesa-4-impeesa.blogspot.com/>.

Marcas del Pasado. *Arte y pintura rupestre precolombino* (2015). <http://marcaspdelpasado.blogspot.com/2014/03/principio-de-dualidad-y-oposicion-andina.html>.

ODNA. *Observatorio de Derechos de la Niñez* (2015). <http://www.odna.org.ec/>.

*Presidencia de la república del Ecuador* (2015). <http://www.presidencia.gob.ec/>.

SENPLADES. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo* (2015). <http://www.senplades.gob.ec>.

SIISE. *Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador* (2015). <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>.

## ANEXOS

### 1. LISTA DE ENTREVISTADOS/AS

- Liliana Durán, Presidenta del Consejo Ciudadano Plurinacional para el Buen Vivir.
- Fernando Cedeño. Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Omar Simon. Presidente del Consejo Nacional Electoral (2008-2011)
- Juan Pablo Pozo. Presidente del Consejo Nacional Electoral.(2104-2017)
- José Chimbo. Secretario Ejecutivo del Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE.
- Yina Quintana. Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
- Francisco Carrión. Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
- Javier Torres. Vicepresidente del Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades.
- Oswaldo Chica. Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores.
- Luis Quishpi. Presidente de la Junta Nacional de defensa del Artesano.
- Gustavo Zurita. Presidente de la Confederación Unitaria de Trabajadores y Trabajadoras Autónomos del Ecuador.
- Wilmer Santacruz. Presidente de la Red de Maestros del Ecuador.
- Camilo Salinas. Presidente de la Red de Profesionales de la Salud.
- Marta Harnecker. Reuniones de trabajo a propósito de la publicación de su libro sobre planificación participativa.
- Doris Soliz. Secretaria Ejecutiva del Movimiento Alianza País.
- Oscar Bonilla. Secretario de Acción Política del Movimiento Alianza País.
- Patricia Cervantes. Coordinadora de Organizaciones Sociales del movimiento Alianza País.
- César Jaramillo. Asesor del Ministro de Agricultura.

- Tatiana Larrea. Investigadora de opinión pública.
- Andrés Abad. Experto en culturas americanas.

## 2. LISTA DE EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS

Para verificación de que esta tesis ha tomado como parte de la metodología la reflexión desde la praxis<sup>41</sup>, se presenta un conjunto de eventos y procesos en los que el autor ha participado de manera directa ya sea como actor, organizador, facilitador o expositor.

- Reuniones para conformación de los diálogos para la Alianza Indígena del Ecuador. Diciembre de 2014.
- Reuniones de conformación de la Central Unitaria de Trabajadores del Ecuador. Noviembre y Diciembre de 2014.
- Reuniones y preparación de documentación para la conformación de los consejos nacionales para la igualdad. 2013 y 2014.
- Promoción de consejos consultivos de niñas, niños y adolescentes; jóvenes y adultos mayores. 2013-2014.
- Reuniones del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2011-2013.
- Enlaces ciudadanos del presidente Rafael Correa. Varios entre 2011 y 2014.
- Participación en representación del CVONAJUPARE en el equipo de articulación de niveles de gobierno para hacer propuestas de articulación local-nacional para la Constitución de 2008.
- Organización y facilitación de los diálogos de la Provincia de Pichincha “Mandato Ciudadano - Aportes para la Constitución”, para el gobierno de la Provincial de Pichincha. Junio y julio 2007.
- Organización y facilitación del proceso de Concertación Cantonal y Encuentro Cantonal de Antonio Ante. Marzo 2005 - Diciembre 2006.
- Facilitación de la planificación estratégica del Consejo de Gestión Ambiental de Cotacachi. Abril-junio 2004.

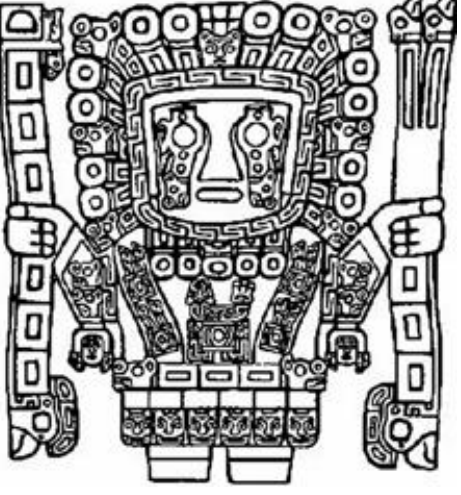



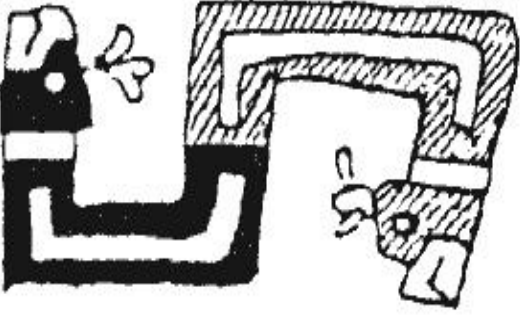

---

<sup>41</sup> “La verdad filosófica exige claridad sobre el contexto histórico en el cual está incluida una construcción intelectual, y para esto es necesaria la praxis en cuyo transcurso se origina, actúa y modifica aquella construcción.” (Horkheimer 2003)





- Facilitación de la Planificación Estratégica del Consejo de Salud del Cantón Archidona. Julio 2004.
- Conducción de la Planificación Estratégica del Consejo de Gestión Ambiental de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. Abril 2004.
- Facilitación de la elaboración del Plan Estratégico Cantonal de Ambiente y Ecoturismo de Baños de Agua Santa. Marzo-Mayo 2005.
- Facilitador por Ecuador del proyecto Alas 21 de incremento de capacidades en gobiernos locales. Septiembre 2002 - Julio 2004.
- Foros y Encuentros Ciudadanos de Otavalo. Talleres de planificación estratégica participativa. Agosto y octubre de 2000; 2002; 2005; 2010 y Junio 2011.
- Promoción de la creación del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. 2000.
- Organización y facilitación de “Esquinas de Diálogo para Juntas Parroquiales” y “Diálogo para el Desarrollo Local”, para la conformación del CONAJUPARE y la elaboración del Reglamento a la Ley de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. PNUD - Diálogo 21. Agosto de 2000 a abril de 2001.
- Apoyo a municipios de Cotacachi, Montúfar y Otavalo en creación de asambleas, formación de promotores, planificación participativa y asesoría a Juntas Parroquiales. 2002-2004.
- Facilitación de eventos de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica- COICA - InWent. 2002-2003.
- Facilitación del proceso de planificación participativa de Juntas Parroquiales del cantón Píllaro. Abril – de Junio 2002.
- Facilitación de eventos de concertación entre trabajadores y empleadores y reunión del Sistema de Naciones Unidas para Desarrollo Local (2001).
- Municipio Metropolitano de Quito. Coordinación de la Asamblea de la Ciudad. 1997.
- Administración zonal Sur del Municipio de Quito. Coordinación de proceso participativo y organización de diversos eventos de participación barrial y concertación social en el Sur de Quito. 1993-1999.
- Trabajo con organizaciones sindicales y campesinas en sierra centro y a nivel nacional. 1973-1981.

### 3. FIGURAS DE LA DUALIDAD ANDINA Y AMERICANA

<p style="text-align: center;"><b>Wiracocha</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>Amaru</b></p> 
<p style="text-align: center;"><b>Ampatu</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>Chaska – Santa María</b></p> 
<p style="text-align: center;"><b>Chocora Amaru</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Chokora</b></p>
	

<p><b>Comechingones - Cacha</b></p>	<p><b>Hombre Felino – La Aguada</b></p>
	
<p><b>Iskay Purajuma</b></p>	<p><b>Ladrón de Almas – Chaco</b></p>
	
<p><b>Ñawi Unquy</b></p>	<p><b>Dualidad – Nordeste argentino</b></p>
	

<p><b>Chakana</b></p>	<p><b>Chakana</b></p>
	
<p><b>Hunab Ku (Maya)</b>          “In lak ech” Yo soy otro tú.          “Hala ken” Tú eres otro yo.</p>	<p><b>Sikus</b></p>
