

POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCIÓN PÚBLICA EN LOS INICIOS DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN ECUADOR (2007-2008): UN ACERCAMIENTO EXPLORATORIO: EL CASO DE LA SECRETARÍA DE PUEBLOS, MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

POLITICS, CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC ACTION AT THE BEGINNING OF THE CITIZEN REVOLUTION IN ECUADOR (2007-2008): AN EXPLORATORY APPROACH: THE CASE OF THE SECRETARIAT OF PEOPLES, SOCIAL MOVEMENTS AND CITIZEN PARTICIPATION

Werner Vásquez von Schoettler 1
Palmira Chavero 2

Resumen: El presente artículo discute el problema de la participación ciudadana y la acción pública en los inicios de la Revolución Ciudadana desde el año 2007 en que Rafael Correa asume la presidencia del Ecuador. La problemática de la participación de las organizaciones sociales en un gobierno progresista vivió fuertes tensiones sobre el cómo canalizar un sinnúmero de demandas e institucionalizarlas políticamente, para lo cual se constituyó la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, que posteriormente se transformaría en la “Secretaría Nacional de Gestión Política”. La investigación se centra en ese primer momento de articulaciones y discursos políticos en el marco de la política de las políticas públicas generadas. El análisis es de tipo exploratorio, centrado en documentos iniciales del proceso político de la Revolución Ciudadana.

Palabras claves: Participación Ciudadana. Revolución Ciudadana. Políticas Públicas. Secretaría de Pueblos. Ecuador

Abstract: This article discusses the problem of citizen participation and public action at the beginning of the Citizen Revolution since 2007 when Rafael Correa assumed the presidency of Ecuador. The problem of the participation of social organizations in a progressive government experienced strong tensions over how to channel a multitude of demands and institutionalize them politically, for which the Secretariat of Peoples, Social Movements and Citizen Participation was established, which would later become the National Secretary of Political Management. The research focuses on that first moment of political articulations and discourses within the framework of the politics of the public policies generated. The analysis is exploratory, focused on initial documents of the political process of the Citizen Revolution.

Keywords: Citizen Participation. Citizen Revolution. Public Policies. People’s Secretariat. Ecuador

1 Profesor invitado, FLACSO-Ecuador. Doctor en Ciencias Sociales, mención Estudios Políticos. Magíster en Relaciones Internacionales, mención Economía y Finanzas. Miembro de la Red de Investigadores en Comunicación, Ecuador. RICE. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso, ALED. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6812-8030>. Email: wrvasquez@flacso.edu.ec

2 Profesora titular principal: FLACSO-Ecuador. Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación. Doctora en Ciencias de la Comunicación por Universidad Complutense de Madrid, España. Investigadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8310-3600>. Email: pchavero@flacso.edu.ec

Introducción

A partir de la afirmación de Surel (2006) de que *ha llegado a ser habitual, en estos días, oponer la acción pública a la acción política* (7), se examina ¿Cuál es la relación entre Estado y actores políticos en la formulación de políticas de participación ciudadana? ¿Cómo se institucionaliza la participación ciudadana, según la Secretaría de los Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SP)? y de ¿Qué manera se materializa en el Plan Nacional de Para el Buen Vivir 2009-2013?

El marco teórico que nos permitirá responder a estas preguntas se centra en las relaciones que se instituyen entre el Estado y los actores políticos. Revisaremos a autores como Surel (2006), Howlett y Ramesh (2007), Medellín Torres (2004), entre otros, que nos permitirán analizar la institucionalización de la participación a través de instrumentos como la Secretaria de Pueblos (SP) y su materialización en el Plan Nacional Para el Buen Vivir (2009-2013) y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). De esta manera nos podremos acercar a comprender cuál es la política de las políticas públicas que se han implementado en torno a la participación ciudadana en el gobierno de la “Revolución Ciudadana”

Los Actores Políticos y el Estado

A decir de Pedro Medellín Torres (2004), la realización de las políticas públicas, implican un acercamiento a estructuras dinámicas entre los niveles de la esfera pública y la acción pública (7). Entonces, emerge la pregunta, siguiendo a Roth (2002) y Stein y Tommasi (2006), ¿qué es la política? Para Roth la misma tiene tres momentos integrados, pero diferenciados a la vez: 1. Polity, como gobierno y sociedad humana. 2. Politics, como las actividades de las organizaciones de todo tipo que buscan alcanzar el poder, y 3. Policy, como aquella donde los propósitos y acciones de un gobierno materializan los programas que se han planteado como proyecto político, es decir, como Policy.

En este sentido la política tiene y mantiene esta tripartición dinámica y conflictiva a su vez, por lo tanto, su comprensión como su acción no puede ser reducida a comprensiones simples (DROR, 1996; ETZIONI, 1996), sino que en su complejidad es guiada por materialización de sentidos en proyectos o programas, entre otros, que buscan dar solución a problemas concretos en entornos concretos.

Es así como las políticas de las políticas públicas dan cuenta de las formulaciones de los sentidos sociales que buscan soluciones a problemas, definiendo medios: metas, objetivos y fines concretos. Comprendiendo estas dinámicas, podemos comprender los contextos de estas; cómo se tomaron las decisiones, quiénes participan, con qué criterios, con qué intereses y en qué contextos (MARTÍNEZ NOGUEIRA, 1997).

Partimos, entonces, de que en las políticas confluyen distintos actores desde lo local, lo regional, lo nacional e incluso, como factores internacionales pueden modelar el quehacer de las políticas públicas. Encontramos intereses individuales, colectivos, de corporaciones ciudadanas, de movimientos sociales, partidos políticos, grupos económicos, entre otros, que buscan incidir directa o indirectamente en el diseño de las políticas públicas. Esta dinámica se presenta como un juego permanente de intereses en contextos cambiantes. Por lo tanto, los gobiernos al tomar decisiones o no tomarlas definen tipos de políticas públicas: expresan un marco de sentidos interpretativos, representaciones e imaginarios sobre los actores como sobre sí mismos y sobre lo que se entiende o puede entenderse como “sociedad”.

Las políticas públicas expresan las complejidades del sistema político de un país. De ahí que comprender las políticas públicas nos permite comprender la lógica de la acción política gubernamental: formular, tomar decisiones, implementar acciones y evaluar resultados. Estas fases planteadas por varios autores como Ramesh y Howlett dan cuenta

Las políticas de las políticas públicas expresan la complejidad de las interacciones, de factores que inciden en las propias políticas públicas, es decir, expresan la complejidad del propio sistema político. De esta manera las políticas públicas se las busca comprender desde la lógica de sus ciclos

o etapas, sea en modelo de Parsons de tres etapas: formulación, implementación y evaluación o, entre otros, el de cuatro fases propuesto por Howlett y Ramesh (2007): formulación, toma de decisiones, implementación y evaluación son claves para comprender los intereses del ejercicio del poder del gobierno.

Para el caso de la participación ciudadana nos interesa siguiendo a BEYME and SCHMIDT 1985; JENKINS, 1978, la relación compleja entre actores sociales y las políticas que hace un gobierno y un Estado, entendiéndose que no son los mismo dado su tiempo de duración para el caso de un gobierno y la fuerte institucionalización que puede llegar a tener en las políticas continuas de un Estado, sin querer decir, que las mismas sean las mejores para una sociedad.

En este sentido encontramos que las políticas públicas no son lineales, no son planas, o carentes de intereses de todo tipo, por el contrario, y es su naturaleza, donde se concentran, precisamente, los intereses y objetivos de los actores sociales cuando disputan el poder político negocian espacios de poder o son quienes gobiernan. Este hecho de gobernar expresa una lógica instrumental y pragmática que responde a valoraciones, creencias, modos de reconocimiento e incluso prácticas de exclusión.

Howlett y Ramesh (2007) como Oslak y O'Donnell (1981) en este sentido plantean que no solo los factores internacionales o nacionales o subnacionales, sino factores de las disputas políticas van a definir el modelado de las políticas públicas. Quiere decir que hay en los propios debates sobre el quehacer de las políticas públicas, sentidos, interpretaciones a priori que inciden en los tomadores de decisiones.

La construcción de la "democracia" su ejercicio pleno, en las distintas concepciones de esta, demanda que los miembros de las sociedades, los ciudadanos, participen de alguna manera en ese quehacer de gobernar, sea pasiva o activamente. No siempre un gobierno busca o considera positivo lo uno o lo otro; dependerá de lo que ideológicamente se plantee respecto a los ciudadanos, el ejercicio del poder, mantener el control y la dominación y obtener resultados.

Por lo tanto, la movilización en sus distintos grados, expresan o deben expresar demandas razonables, de decir, que se puedan materializar en tomas de decisiones y estas en políticas públicas. De ahí que exista una necesidad de articulación entre la sociedad, ciudadanos y los intermediarios: partidos políticos, organizaciones no gubernamentales o los propios movimientos sociales, que hacen acción por alcanzar sus intereses. Los autores mencionados tienden a considerar que una sociedad fuerte tiende a desarrollar un Estado fuerte y viceversa, logrando sólidas políticas públicas a corto, mediano y largo plazo.

Surel (2006: 44) en este sentido, pone en claro que puede suceder desentendimientos, disociaciones entre los diferentes factores o contextos, por ejemplo, los fenómenos burocráticos, tensionando las relaciones entre las policías y las políticas en los procesos de competencias electoral y las formas propias de las representaciones de los intereses de los actores.

Las tensiones del ejercicio del poder y las demandas de la sociedad pueden marcar el grado de la legitimidad; pueden forjarse conflictos en la legitimación del sistema político como inputs con base en los supuestos de la voluntad popular, la voluntad de las mayorías, sus outputs, que se configuran como la búsqueda de "favorecer" al bienestar de la comunidad.

La participación social, la participación ciudadana, puede materializarse por fuera de los juegos electorales y sus intereses, produciendo acción pública en espacios "deliberativos" como los foros, las audiencias públicas y otras formas de diálogo social: saber expertos, saberes políticos, saberes sociales. Técnicas, ejercicios de poder y disposiciones de tipo presupuestarios, les conlleva a cada una.

Los ciclos políticos, como los ciclos electorales o dinámicas de tensiones sociales, pueden abrir las denominadas "ventana política, donde se puede incidir en la agenda gubernamental, y los actores políticos puedan reducir los potenciales "daños electorales". Esto es posible como potencial que se desplegará en medida del grado de participación social y política; de las capacidades de movilización social y de resistencia social que puedan generar socialmente frente a un gobierno.

En términos generales podemos decir que se plantean modelos dependiendo de las interpretaciones que se hagan respecto al tipo de participación y de participantes. Un modelo jerárquico establecerá que las relaciones se dan desde arriba hacia abajo, donde el gobierno central es quien procesa las demandas sociales, las transforma en políticas públicas y entidades

gubernamentales las implementan desde la periferia.

En este “modelo” la democracia representativa, siendo minimalista, la linealidad de las políticas públicas evidencias la efectividad del procesamiento institucional. Otra vía, será la de tipo participativa, de abajo hacia arriba, de las bases sociales, la ciudadanía hacia las instituciones estatales mediadas por el carácter moral del gobierno. Desde la lógica de base, las incidencias son muy distintas, desde lo geográfico, lo político-local, incide en las prácticas metodológicas y los objetivos, y las formas de resolución de los conflictos que se producen.

Finalmente, en la lógica de la política de las políticas públicas de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba dependerá de las características históricas; las experiencias sociales; los mecanismos legales institucionalizados, como la formación de los actores, sus experiencias y definiciones programáticas, donde la participación ciudadana, toma formas concretas ideológica y políticamente.

Metodología

La metodología utilizada es de tipo exploratoria (TAYLOR y BOGDAN, 1994) para lo cual se usan diferentes fuentes documentales, sobre todo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana. La Constitución del 2008 y el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Ambos documentos son fundamentales en los inicios del proyecto político del Movimiento Alianza PAIS, sobre la planificación que en lo que respecta al presente artículo se trabaja lo correspondiente sobre planificación, participación ciudadana en sus distintos objetivos y estrategias. La metodología se ajusta a las preguntas iniciales: ¿Cuál es la relación entre Estado y actores políticos en la formulación de políticas de participación ciudadana? ¿Cómo se institucionaliza la participación ciudadana, según la Secretaría de los Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SP)? y de ¿Qué manera se materializa en el Plan Nacional de Para el Buen Vivir 2009-2013?

La Participación Ciudadana

Los contextos políticos demarcan las interpretaciones y acciones de la participación social. Esos mismos contextos marcan los análisis y teorías que buscan encontrar explicaciones a las acciones y relaciones entre Estado, sociedad y economía. Los contextos que responde a construcciones históricas y dinámicas sociales en lucha por el poder definen los nuevos campos, espacios, *habitus* de los societal. Por tanto, la participación debe ser leída en el marco histórico de los acontecimientos.

La participación de los actores sociales y políticos en las últimas décadas sufrió diferentes procesos, no solo de interpretación, sino de ejercicio social. El llamado “neoliberalismo” ha definido, modificado las prácticas y discursos sobre qué es participar, quiénes participan, cómo participan, dónde lo hacen, con qué, etc.

La participación es atravesada por el mismo cuestionamiento a la democracia (PINDADO, 2009). Emergen distintos pensamientos y acciones de lo democrático hasta cuestionar cuáles son los fundamentos “propios” de la misma. Lo que no cabe duda es que los países que vivieron regímenes dictatoriales violentos o no en un punto determinado, los actores políticos (mencionados anteriormente) exigen, plantean un retorno o un ir hacia la democracia.

La forma tradicional ha sido la convocatoria a elecciones, antes o después de asambleas constituyentes que avalen, que legitimen el fin de los regímenes dictatoriales e inauguren la democracia. Este retorno ha exigido la forma de la representación como la práctica más efectiva de exigir a los actores un grado de participación más organizada, tradicionalmente bajo la modalidad de partidos políticos o movimientos sociales, los cuales materialicen los intereses del conjunto de la sociedad. El juego electoral se vuelve el corazón mismo de la legitimidad, donde el “soberano” se expresa sin intermediarios. Es un juego democrático entre representación y poder político directo. Este juego de la democratización, en todas sus formas, lleva a una redefinición de las relaciones entre Estado y Sociedad. Aparece eso llamado “sociedad civil” o se busca su fortalecimiento como

eje de la expansión y penetración de la democracia y la ciudadanía, con el objetivo que el propio Estado se democratice.

La participación ciudadana emerge como una expresión amplia de “intereses colectivos” difusos; como mediación entre el Estado, la sociedad y la economía con formas y modos propios de expresión en la comunidad discursiva (SUBIRATS, 2009). Los discursos de la participación ciudadana entran a cuestionar los modos políticos de la democracia liberal, su carácter representativo. Se observa las limitaciones a través de los altos costos sociales que la democracia ha tenido; de alguna manera hay una desilusión hacia la propia democracia. Se habla de reinventarla, de que existen “déficits políticos”. Los discursos sobre la participación ciudadana plantean un nuevo tipo de diálogo social que lleven a nuevas formas de ejercer la política y que puedan tener un reconocimiento jurídico constitucional que legalice sus prácticas.

Esta emergencia de la participación ciudadana no escapa a incidir en la política y en las propias políticas públicas. Es decir que no basta el reconocimiento constitucional, sino que se exigen mecanismos para la participación e incidencia en el conjunto de las políticas públicas.

América Latina en la última década da cuenta de estas exigencias de participación que exigen formas de descentralización. Ahora, a pesar de las vías tomadas, sean por vía constituyente, constitucional u orgánica estatal, el grado de participación de actores no tradicionales no es alto en relación con los actores tradicionales. Las causas pueden ser de todo tipo: económica, de desarrollo ideológico-político, cultural, étnico, etc.; vale aclarar que es respecto a la construcción de las políticas públicas. Es decir, que todavía es bajo el ejercicio de la política como *policy* que como *politics* (según lo definido en la primera parte) Todavía se disputan los mecanismos que permitan que la política como lucha por la consecución del poder se transforme en políticas públicas. Distintos sectores postularan que las políticas públicas deben expresar la diversidad, la pluriculturalidad, la interculturalidad, etc., que subyace a la diversidad social de las sociedades.

Entonces, como lo anteriormente señalado por Medellín (2004) es necesario aproximarse a la dinámica entre la esfera política y la acción pública. Medellín formula una pregunta: *¿Cómo abordar la relación entre un régimen político cuyas dinámicas están definidas por la precariedad política y una acción pública que está presidida por la informalidad de las instituciones?* (8). Esta pregunta expresa esa constante, mencionada antes, que marcarán los tiempos del retorno a la democracia en un contexto del “giro neoliberal”. Para Medellín queda claro que la relación entre instituciones con alta formalidad, estructuras políticas sólidas y estructuración de políticas públicas es evidente. Lo contrario también es evidente. Plantea entonces que *las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen* (8). Quiere decir que las políticas públicas deben ser examinadas, analizadas, desde la política que las guía (régimen político y gobierno). Y esto porque la política de las políticas públicas define su naturaleza, su forma de ser, materializarse, desarrollar con especificidad propia en contextos históricos. En este sentido (el gobierno) *considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas* (9)

El Régimen Político

Como vemos, siguiendo a Medellín Torres (2004), el régimen político ocupa un lugar central en el proceso político de las políticas públicas y esto por cuatro razones: a) *es el ordenamiento que le confiere corporeidad e identidad a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal*; b) *le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan en torno al Estado y la Sociedad*; c) *permite que el Estado se constituya y proyecte como un generador de orden interno y externo*; d) *se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar decisiones.* (14). Brevemente podemos decir que la política de las políticas públicas más allá de su función estrictamente política-técnica juegan un rol fundamental en la relación la participación ciudadana/sociedad civil, ya que se constituyen de hecho en un instrumento de comunicación, por tanto, logran modelar las discursividades al interior de la propia comunidad discursiva.

La Participación Ciudadana según la Secretaría de Pueblos

El discurso político de la participación ciudadana en el gobierno de la Revolución Ciudadana

El programa político de Alianza PAIS, antes del triunfo electoral el 26 de noviembre de 2006, la participación ciudadana se convierte en una pieza clave del discurso contra el modelo de democracia representativa que se había implementado en el Ecuador desde el retorno de la democracia en 1979.

La participación ciudadana emerge como un contra discurso contra el orden constituido y que tenía en la denominada “partidocracia” su máxima representación política. Paralelamente a este modelo cuestionado de democracia, la participación ciudadana emerge como respuesta a un modelo de sociedad económica, el “neoliberalismo”.

Esta pieza clave de un cambio en el modelo de democracia y de participación lleva a que se convoque (15 de enero de 2007) a una Asamblea Constituyente (instalada el 30 de noviembre de 2007) para elaborar una nueva Constitución que habilite cambiar el régimen político y poder contar con el instrumental necesario para el cambio de modelo de desarrollo.

Paralelamente a este proceso se constituye la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana a cargo de Manuela Gallegos Anda por encargo del presidente. Además, se elabora el primer “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana” donde se plantea como Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política. Los fundamentos que guían son la participación de la *sociedad civil en la conducción de los procesos políticos y económicos del país* (259).

Esta participación posibilita que la democracia se afirme en una comunidad de ciudadanos; los cuales deberán ejercer sus deberes y demanden sus derechos. Con esto se busca que *el incremento del tal poder social colocaría a la sociedad civil como el eje que orienta el desenvolvimiento del Estado y el mercado* (259). Por tanto, la participación ciudadana se formula como el corazón que define la ruta que la sociedad debe tomar.

Las diversas formas de organización, de dispositivos de participación, de deliberación, de prácticas diferentes de economía, e interacción social, establecen el acumulado de prácticas diferentes de participación y organización social. Por lo cual, se plantea que *el deber de un gobierno democrático respecto de la participación social pasa, entonces, por la promoción de la participación ciudadana y la organización social, el fortalecimiento y el rediseño de las instituciones políticas, de los modos de gestión pública y de las formas de coordinar la actividad económica en la perspectiva de institucionalizar mecanismos de participación pública que eleven la capacidad de incidencia y de control popular de la acción gubernamental de la acción estatal y económica de la sociedad* (259-260).

Ahora, la participación para evaluarla como deficitaria en el pasado se centra en el *índice de participación electoral* (260) del país en relación con los países de la región.

En ese contexto el primer “Plan Nacional” se planteó: a) promover el acceso a la información pública; b) impulsar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y luchar contra la corrupción; c) desarrollar mecanismos de co-decisión y co-gestión pública; d) incrementar la participación ciudadana en actividades públicas y electorales; e) generar información oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos. Para esto se planteó una serie de estrategias: a) un sistema nacional de motivación y formación ciudadana; b) campañas nacionales sobre derechos y obligaciones; c) articular los procesos de formación ciudadana al sistema educativo; d) reforzar los mecanismos de la Defensoría del Pueblo; e) obligatoriedad de audiencias públicas para todas las instituciones públicas; f) Descentralizar y desconcentración de la gestión pública por medio de una nueva matriz de competencias del gobierno; g) institucionalización de la planificación provincial, local participativa y presupuestos participativos; h) consentimiento previo y consulta previa; i) fomento de Asambleas y Cabildos Ampliados para la formulación de las políticas públicas locales; j) innovación institucional para una gobernanza participativa en redes; k) paridad entre hombres y mujeres en la designación de cargos públicos y de elección; l) medidas de acción afirmativa;

m) fomento de asociaciones de defensa del consumidor y control social; n) fomento de redes de productivas, industriales, artesanales; o) reforma de consejos para des corporativizar el Estado, etc.

Paralelamente, como mencionamos antes se constituye la Secretaría de Pueblos (SP). En una entrevista realizada por Alterinfos América Latina a la exsecretaria de los Pueblos, Manuela Gallegos, (el lunes 27 de octubre de 2008) señala que la SP es la *manifestación más clara y más profunda de la visión que tiene el gobierno ecuatoriano de su proyecto político. Siempre hablamos de revolución ciudadana, eso implica para nosotros hacer un cambio drástico y radical, para que nuestra población tenga todos los derechos ciudadanos en su plena vigencia y ejecución...* Hoy somos la respuesta al mal manejo que se ha dado de la seudo democracia en nuestro país.

Ante la pregunta de **¿Cómo se crea y se fomenta un poder popular a través de esta secretaria?** La respuesta es *Primero, con mucha determinación. En el plano personal, es absolutamente excitante, dado que yo vengo de la organización barrial, Yo he podido ir formando esta secretaria, y hacer posibles todos esos sueños frustrados como ciudadana común y corriente, queriendo tener una voz y un espacio de acción. Ser ciudadano significa tener la posibilidad de ejercer. Si no, la única expresión que le queda a uno es el grito o la piedra. ¿Qué es la Secretaría de Pueblos? Es algo que ahora más que nunca está clarísimo, y más todavía en la nueva Constitución. Crear la Secretaría de Pueblos, es justamente reconocer al Ecuador como un país plurinacional e intercultural.*

Analizando esas declaraciones volvemos a hacernos la segunda pregunta de la introducción: ¿cómo se institucionaliza la participación por parte de la Secretaría? Primero, en la necesidad de ciudadanizar a todos los ecuatorianos y pasa por rebasar el *nuestro concepto urbano de revolución ciudadana*. Esto ha implicado que la SP se dirija a las comunidades rurales con objetivo de ciudadanizar con base a la exigencia de derechos y el cumplimiento de deberes. Segundo, la SP se constituye administrativamente con la inscripción de los Consejos de Pueblos: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio y de la Costa (CONDEPMOC) y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE). Tercero, en relación con los movimientos sociales, se plantean *fortalecer lo organizado*, exigiendo que las organizaciones deban tener como deber ser una visión general de país. *Se les abre espacio para que se expresen y que construyamos juntos soluciones.*

Una vez aprobada la nueva Constitución, la SP establece como su misión *Coordina(r) la política pública que garantiza el derecho a la participación ciudadana intercultural desde el Ejecutivo, mediante acciones destinadas a incentivar y consolidar a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general, para que sean un aporte en la toma de las decisiones del nuevo modelo de desarrollo plurinacional (secretariadepueblos.gov.ec). Se espera de la SP estimule, impulse, consolide, desde el ejecutivo, todo tipo de organización que se sume a cambio de modelo de desarrollo; para lo cual asume la coordinación de las políticas públicas respecto a la participación. Necesariamente, en esta lógica, las organizaciones deben sujetarse al instrumental técnico-metodológico de la SP que ha desarrollado para insertarse adecuadamente en la incidencia de las políticas públicas y se conviertan en el aval del cambio de modelo de desarrollo.*

Esto para el analista Carlos de la Torre (diario Hoy: Opinión, 19/diciembre/2009) señala que si bien es un avance que desde el Estado se impulsen estos objetivos (participación, interculturalidad) existen riegos que pueden terminar con la autonomía de la sociedad civil. Más aún cuando en el Ecuador, quienes hicieron AP apostaron por un tipo de liderazgo personalista y forjaron a Correa como un caudillo mesiánico...Además, todos los movimientos sociales en el Ecuador han visto en el Estado un espacio que debían controlar para impulsar políticas públicas favorables a los intereses de sus miembros. Sentenciando, Si a la estatización de los movimientos y de la participación se añade el estilo autoritario de un líder que dice encarnar la voluntad única y homogénea de su pueblo, entramos en un escenario en el que la participación se reducirá a la aclamación y en el que los movimientos serán redes para la distribución clientelar.

En consecuencia, la institucionalización de la participación ciudadana a través de la SP como instrumento de políticas públicas responde, necesariamente al “régimen político”, siguiendo a Medellín, y forja relaciones de redes al interior, hacia abajo del sistema político, sobre todo en el orden de lo local. Sin embargo, si comparamos con las estrategias del “Primer Plan...” observamos que misión de la SP no sería concordante, pero esto dado que ese Plan fue anterior a la nueva

Constitución.

La Participación Ciudadana en la Constitución

La Constitución elaborada en Montecristi y aprobada en referéndum de 28 de septiembre de 2008, declara que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad (Art. 1). Que la Constitución consagra el derecho de participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público y prevé que las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos 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 (Art. 95). Que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho a la participación (Art.204). Por lo cual, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como un organismo desconcentrado para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades que le correspondan de acuerdo con la Constitución y la ley (Art.207).

La Constitución consagra, por tanto, la constitución de una nueva función del Estado con el objetivo de convertirse en un organismo para promover e incentivar el ejercicio, la práctica social de una sociedad de derechos y de control social.

Estos objetivos en su concepción coinciden con los planteados como misión de la Secretaría de los Pueblos. El fomento de los derechos con el objetivo de participar en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas y para el caso del denominado “Quinto Poder” la designación de ciertas autoridades (procurador, superintendentes, defensor del pueblo, fiscal general, contralor, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura).

La Participación Ciudadana en el “Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”

El Objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política. Se plantea que para la Constitución *consolida una posición de vanguardia para la participación que es, además, un eje transversal* (84). Se recalca que la democracia es reconocida en otras formas de organización social o comunitaria. Se reconoce, por tanto, que la democracia puede tener diferentes modos, procedimientos: comunitaria, directa y representativa. Por lo cual, *los sujetos de la participación, en el marco constitucional, ya no son únicamente las y los ciudadanos a título personal, sino también las comunidades, pueblos y nacionalidades* (84). Es en este marco que el gobierno democrático debe *estimular la participación ciudadana y la organización social sin cooptarlas, e institucionalizar mecanismos de participación en el Estado* (84).

Queda claro que el Gobierno asume la responsabilidad de institucionalizar la participación ciudadana; para lo cual se plantea un conjunto de políticas: a) promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil; b) fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a los mandantes; Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección, designación y en las instituciones públicas; c) libre acceso a la información; d) desarrollo estadístico y cartográfico; e) promover procesos de formación ciudadana con base en el reconocimiento de la diversidad cultural.

Este objetivo responde a la estrategia 6: 6.12. Poder ciudadano y protagonismo social. Esta estrategia busca romper con el eje que el neoliberalismo puso en el mercado como centro de la regulación social, o que el socialismo real puso en el Estado. *El nuevo socialismo democrático debe construirse desde las orientaciones y las necesidades de la ciudadanía* (72). Esta ciudadanía debe ser deliberativa acerca de la producción, circulación y distribución de la riqueza (72). Esta queda consagrada como un *nuevo principio de acción estatal y de gestión pública en todos los niveles de gobierno* (72). Este es el nuevo Poder Ciudadano, sin embargo, eso contradice de hecho lo que

hemos visto hasta ahora, tanto en el funcionamiento de la Secretaría de los Pueblos, como del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; excepto que la “representación” del Poder Ciudadano se centre en esos dos instrumentos.

La estrategia contempla que el Estado debe ser proactivo para que el Poder Ciudadano se pueda desplegar. Lo proactivo debería centrarse en: a) distribución y redistribución igualitaria de la riqueza social; b) la transformación de la institucionalidad y los procedimientos de gestión pública para democratizar el Estado; c) promocionar los derechos de participación para ampliar las competencias de la ciudadanía y las organizaciones sociales.

Ante un escenario en que la sociedad civil ecuatoriana parece haber agotado parte de sus energías participativas, este rol proactivo del Estado en la promoción de la participación social aparece como una tarea ineludible (72).

Conclusiones

A lo largo del presente ensayo hemos respondido las preguntas iniciales: ¿Cuál es la relación entre Estado y actores políticos en la formulación de políticas de participación ciudadana? ¿Cómo se institucionaliza la participación ciudadana, según la Secretaria de los Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SP)? y de ¿Qué manera se materializa en el Plan Nacional de Para el Buen Vivir 2009-2013? Estas tres preguntas guiaron tanto la elaboración del marco teórico, a partir del cual analizamos la problemática de la relación entre actores políticos y Estado; posteriormente y, bajo la guía de ese marco, analizar la institucionalización de la participación en la mirada institucional de la Secretaría de los pueblos, el primer Plan Nacional de Desarrollo y lo que la Constitución de 2008 consagra, para finalmente dar cuenta de las contradicciones existente entre el marco constitucional, la misión de la Secretaria de los Pueblos y la estrategia y objetivos del Plan Nacional Para el Buen Vivir.

Siendo una investigación de tipo exploratoria los elementos encontrados son iniciales y no concluyentes sobre las tensiones iniciales que se dieron entre las organizaciones aglutinada en el Movimiento Alianza PAIS y la toma del poder político; las posteriores tensiones con una diversidad de movimientos sociales como el Movimiento Indígena, el cual rápidamente se convirtió en un contradictor del proyecto de la Revolución Ciudadana.

El tiempo de análisis es central para comprender esa primera etapa de como traducir las exigencias ciudadanas; los actores políticos convertidos en funcionarios de gobierno y la generación de focos discursivos contradictorios.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo, **La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina**, Informe, David Rockefeller Center For Latin American Studies, Harvard University, Editorial Planeta. 2006.

BEYME, K. von, y SCHMIDT, M. G. **Policy and Politics in Federal Republic of Germany**, Gower Pubs., Aldershot-Hants (Reino Unido). 1985.

BODEMER, Klaus. **Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía**. Nueva Sociedad, Venezuela. 2003.

Constitución de la República del Ecuador, s/d. 2009.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. S.F. de Bogotá: Aurora. 2002.

DROR, Yehekzal. ¿Salir del paso, ciencia o inercia? Aguilar Villanueva, Luis. op cit. **La Hechura de la**

Políticas. Ed. Porrúa México, 1996.

ETZIONI, Amitai. La Exploración Combinada: Un tercer enfoque para la toma de decisiones en Aguilar Villanueva, Luis. op cit. **La Hechura de la Políticas.** Ed. Porrúa México, 1996.

HOWLETT, Michael and RAMESH M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.** Oxford: Oxford University Press. Chapter 2: "Approaches to public policy". 2007

JENKINS, W. I. **Policy Analysis,** Martin Robertson, Londres. 1978.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. **Análisis de Políticas Públicas.** Buenos Aires. ED. INAP. Bs. AS. 1997.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. **La política de las políticas públicas:** propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas. 2004.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo: **Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.** Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4, 1981.

FLORES, Gérman. **Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en el Ecuador del Siglo XXI.** Memorias del Seminario Nacional, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, Fundación Konrad Adenauer, Quito, Ecuador. 2007.

PINDADO, Fernando. La participación ciudadana, la vida de las ciudades, en Joan Subirats *et al.*, **Participación ciudadana... para la administración deliberativa,** Aragón. Aragón participa. 2009. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana, SENPLADES, 2007.

Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013. **Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural,** SENPLADES, Quito, Ecuador, 2009.

STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano. La política de las políticas públicas. **Rev. Política y gobierno.** Vol. XIII. Núm. 2 II Semestre de 2006. Pp. 393-416.

SUREL, Yves. Relaciones entre la política y las políticas públicas, in: R.

Franco, J. Lanzaro (Coord.), **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina.** México D.F.: FLACSO-CEPAL-Miño & Dávila. 2006.

SUBIRATS, Joan. Los espejismos de la razón y los caminos de la participación, en Joan Subirats *et al.*, Participación ciudadana... para la administración deliberativa, Aragón, Aragón participa. 2009. TAYLOR, S.J. y BOGDAN, R. **Introducción a los métodos cualitativos de investigación:** La búsqueda de significados. Ediciones PAIDOS. España. 1994.

Recebido em 20 de janeiro de 2023.
Aceito em 27 de abril de 2023.