

Felipe Burbano de Lara, coordinador

Transiciones y rupturas

El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX / coordinado por Felipe Burbano de Lara.- Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Ministerio de Cultura, 2010. (Colección Bicentenario)

562 p.; ilus., fotografías, mapas, tbls.

ISBN: 978-9978-67-263-1

POLÍTICA ; ECUADOR ; HISTORIA ; DEMOCRACIA ; CIUDADANÍA ; ESTADO ; PARTIDOS POLÍTICOS ; CULTURA ; SOCIOLOGÍA POLÍTICA ; INDÍGENAS
320.9866 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura

Av. Colón E5-34 y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 3814-550

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-263-1

Cuidado de la edición: David Chocair y Santiago Rubio

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: octubre 2010

Índice

Presentación	7
A modo de introducción	9
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
CIUDADANÍA, ESTADO, DEMOCRACIA Y NACIÓN	
Estado, ciudadanía y democracia	43
<i>Simón Pachano</i>	
Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador	75
<i>Julio Echeverría</i>	
La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador	115
<i>Luis Verdesoto y Gloria Ardaya</i>	
Construyendo la nación en el siglo XXI: la “Patria” en el discurso del presidente Correa	159
<i>Beatriz Zepeda</i>	

II. TRANSICIONES

De Cuenca Atenas a Cuenca Patrimonio:
estrategias de distinción en la construcción del Estado-Nación 197
Mónica Mancero Acosta

Guayaquil en los años 50.
Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico 247
Felipe Burbano de Lara

El golpe militar de 1963 y el fin de un período
excepcional de estabilidad política 291
Patricio Moncayo M.

Crítica y modernidad.
De la emergencia Tzántzica al Frente Cultural.
Quito en la década de los sesenta 341
Rafael Polo Bonilla

Configuración de las clases medias en Ecuador:
soportes y rupturas 377
Betty Espinosa

LUCHAS INDÍGENAS, NACIÓN Y ESFERA PÚBLICA

Conflictos rurales, violencia y opinión pública
en los años cincuenta 411
Hernán Ibarra

Concepciones del Estado y demandas de las
organizaciones campesinas e indígenas (1940 – 1960) 465
Luis Alberto Tuaza C.

Religión, nación, institucionalización e
integración en el mundo shuar.
Una revisión retrospectiva de los mecanismos
de inserción del sur oriente al territorio ecuatoriano 515
Cecilia Ortiz Batallas

La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador

Luis Verdesoto¹

Gloria Ardaya²

Propuestas generales

Nuestro objeto consiste en detectar algunas características del Estado ecuatoriano en la última fase de su conformación. Esto es, las afirmaciones o los cambios en las características del Estado ecuatoriano moderno, que introdujo la instalación –más o menos precaria e inestable– de un régimen democrático (1979-2009).

Asumimos que la conformación del Estado nacional se inició tempranamente en el periodo garciano (1859-1865 y 1869-1875) que articuló a las relaciones sociales y logró un control administrativo, jurídico e ideológico de la comunidad bajo un régimen conservador y profundamente despótico. La conformación del Estado nacional prosiguió, con diferencias, en la Revolución Liberal (1895-1901 y 1906-1911), proceso no exento de formas de dominación distantes de la democracia en su precisa acepción³. La temprana instalación de derechos políticos no estuvo acom-

1 Profesor asociado de FLACSO-Ecuador.

2 Directora del postgrado en Descentralización y Gestión Pública / Responsable Area Política CIDES/UMSA, Bolivia.

3 Los procesos de formación de los Estados nacionales en Latinoamérica han estado asociados a procedimientos políticos despóticos y “totalitarios” y, en todo caso, distantes de los derechos civiles básicos, que han dificultado la construcción de regímenes democráticos, que concurran en la formación de Estados democráticos. Además, como se examinará más adelante, en la forma contemporánea de refundación nacional-estatal también se asimila el bienestar público al crecimiento de la materialidad e inversión estatales.

pañada, en la práctica, de un sustento en los derechos civiles básicos, lo que impidió la formación de las bases de una forma política estatal liberal y republicana. La vocación del Estado nacional en formación fue la centralidad y el control, modalidad que obstaculizó la formación (autónoma) de los soportes sociales de la democracia. Y el desarrollo de una cultura institucional.

Desde aquellos períodos, la conformación del Estado nacional muestra deficiencias evidentes, medidas comparativamente con otras experiencias de capitalismo temprano. El anhelo de un Estado nacional “utópico” regenera, periódicamente, una vocación para retrotraer la agenda del escenario político a la formación del Estado nacional y embarcar a la comunidad en la refundación de la nación comprendida como refundación del Estado nacional⁴. Las evidentes dificultades e imperfecciones de la democracia son atribuidas a la carencia de una forma nacional de sustento, siendo necesaria –según se argumenta– una reconfiguración del Estado, que debería hacerse al margen de, o minimizando a, la agenda democrática. Para ello, se hace prevalecer a la agenda del nacionalismo básico por sobre la democracia y su calidad. O se diluye a la democracia en la búsqueda de la igualdad opacada por un discurso de “democracia económica”.

Sin embargo, la modernización del Estado ecuatoriano prosigue su ruta desde la conformación del Estado nacional hacia la conformación del Estado democrático. La forma nacional inacabada y de expresión estatal se agotó como forma histórica frente a la complejidad de las múltiples transiciones que ha debido atravesar la sociedad ecuatoriana. La búsqueda de la equidad no se sostiene solamente en la recuperación de las desigualdades externas e internas, sino fundamentalmente en la construcción de actores e instituciones democráticos. El acento de la construcción democrática pugna por desplazarse del Estado hacia la sociedad, especialmente en sus dimensiones civiles y multiculturales.

En los treinta años a los cuales empíricamente se remite nuestro análisis, se configuraron tres conjuntos de rasgos específicos ligados a y expresados por los tres momentos de reformas constitucionales / cuasi procesos

4 En este circular retorno a la reconfiguración del Estado nacional se reinstala la noción clásica de soberanía nacional y se la antepone/sobrepone a la de soberanía popular.

constituyentes (1978/9, 1998 y 2008)⁵. La actualidad ecuatoriana se define por la evidente necesidad de sostener un régimen democrático, cuyos atributos se diluyen en medio de una fuerte corriente nacionalista que ha detenido/desviado el proceso de construcción de un Estado democrático. La posibilidad de perder derechos civiles básicos ha visibilizado a la agenda democrática y, en el largo plazo, ha puesto en evidencia la necesidad de la construcción de un Estado democrático, “visión ideal” inalcanzable pero necesaria para sostener el pacto social de base en la modernidad. Y, más allá del discurso simbólico sobre la ciudadanía, plantea la necesidad de construcción de un Estado democrático con la ciudadanía.

El Estado democrático es una necesidad de la modernización, que debe edificarse a través de formas / regímenes, que deconstruyan las bases despóticas que heredamos de la fase de instalación del Estado nacional y rectifiquen las múltiples dificultades de la construcción de la democracia, precondition de la equidad y el desarrollo. El peor escenario es que el Ecuador naufrague en el oleaje provocado por la construcción de un nacionalismo elemental y entierre las complejidades de la construcción democrática. El mejor escenario consistiría en superar esta bisagra en que se encuentra la construcción de su modernidad y asuma las limitaciones de la construcción democrática como régimen y como Estado.

Nuestras primeras preguntas nos remiten, por un lado, a mirar los rasgos más importantes del Estado ecuatoriano (y sus principales líneas de modernización) que se configuraron previamente al régimen democrático; y, por otro lado, a buscar qué elementos / características modernizadoras introdujo o retrajo la última fase del régimen democrático en el Estado ecuatoriano. Y, consiguientemente, estudiar los riesgos que atraviesa la institucionalidad ecuatoriana.

De este modo, nuestro objeto de investigación excluye dos campos de reflexión: la configuración de los gobiernos y las luchas sociales / correla-

5 En los tres casos no hubo procesos constituyentes sino reemplazos de cartas constitucionales. Estuvo ausente el procesamiento deliberativo de las demandas de la sociedad, especialmente la preparación de agendas consensuadas entre los actores, basadas en adecuadas evaluaciones institucionales, la preparación de instrumentos técnicos, la utilización de creativos mecanismos de representación de las pluralidades y posteriormente la construcción procesada de una nueva legalidad. Ver Verdesoto, Luis, “El proceso constituyente en el Ecuador”, Quito, FLACSO, 2007.

ción de fuerzas / coyunturas políticas que contextualizaron a la modernización estatal. Obviamente, son elementos imprescindibles para un análisis certero, pero su introducción en este estudio puede conducir a una reducción que esperamos evadir⁶.

No obstante, sí incluimos una mirada, aunque somera, de la evolución de algunas instituciones que configuraron al régimen democrático, auxiliar necesario para la comprensión de los momentos y/o modelos de la modernización estatal. Por esta vía se introduce a la sociedad y el mercado, de modo virtual aunque no causalmente. Por su importancia, también incluimos deliberadamente un acento especial sobre tendencias de modificación estatal que pueden observarse en el último tramo de la democracia.

Metodológicamente partimos de un reconocimiento de varios campos de trabajo. Primero y centralmente, son fundantes de la Ciencia Política y conceptual y empíricamente irreductibles: la democracia y el Estado. Puede existir Estado sin democracia. La democracia moderna precisa soportarse en un estado eficiente, al que puede modificar. Sin embargo, en el Ecuador y en varios países de región, los déficits de funcionamiento estatal y democrático se condicionan mutuamente. En un sentido, el mal funcionamiento estatal ha contribuido al deterioro de la política y su desplazamiento fuera del espacio público. A su vez, una política débilmente estructurada en la democracia debilita a los cimientos públicos del Estado. Por ello, es imprescindible volver a dotar de una relación orgánica al binomio poder y política, ahora separados. ¿Cómo se condicionan mutuamente? Esta es una cuestión de largo aliento a desentrañar. Ahora buscamos solamente escudriñar grandes temas de este vasto campo.

Otro campo de la Sociología Política son las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Queremos utilizar el término (categoría) estadística de “correlación” para referirnos a una relación recíproca de alta asociación entre las tres variables, pero sin que pretendamos determinar una relación causal. Procuramos –sin ningún sentido estadístico– y utilizado de modo metafórico encontrar “correlaciones” (relaciones existentes entre sistemas

6 Al respecto, puede consultarse Verdesoto, Luis, “Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia”, ABYA YALA, Quito, 2005.

distintos) entre Estado, sociedad y mercado. Más aún, buscar correlaciones entre “atributos” / “funciones” del Estado, la estructura social y la conformación del mercado. (También la conformación de la política, basada en la nación, pero elemento estructural e “interior” al Estado).

Partimos de la separación profunda entre el concepto y el tipo ideal del Estado respecto de la forma concreta como se organizan las instituciones estatales. Inicialmente, proponemos un conjunto de conceptos relacionales de Estado, en los que no están ausentes referencias ideales y vínculos que permiten examinar la conformación del Estado ecuatoriano.

Luego indagamos a los instrumentos del régimen democrático, pues son significantes de una organicidad que se construye (y otra que se desconstruye) de la sociedad y del mercado con el Estado.

Posteriormente, trabajamos con las funciones constitucionales, adecuándolas a las construcciones de los Estados de democratización tardía como el caso ecuatoriano.

Finalmente, de modo instrumental, señalamos a algunas políticas públicas como significantes del grado de cumplimiento de esos atributos estatales (particularmente su “eficacia”).

El eje transversal es la intervención del régimen democrático en la modernización del Estado.

Reorganicemos al planteamiento, desde una perspectiva instrumental. Las herramientas empíricas básicas son, de un lado, políticas que dan cuenta de algunas relaciones entre variables burocráticas; y, de otro lado, el análisis de formas de organización del “complejo institucional”⁷ que se plasman, entre otros instrumentos, en las tres Constituciones aprobadas, y que rigen en el régimen democrático a lo largo de tres décadas.

En el análisis se busca:

- a) La coherencia estatal y la orientación estratégica de esa complejidad, y utilizarlas como síntomas de la conformación moderna del Estado.
- b) La voluntad (“estructural”, socio-política) presente en las instituciones políticas con que se conforma el régimen democrático.

7 O'Donnell, “Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”. Documento de Trabajo.

- c) La forma en que las instituciones del régimen democrático fueron y son eficientes en la modernización estatal.

Las conclusiones nos permiten retornar la sinergia o divorcio entre Estado, sociedad y mercado, tanto como examinar la concurrencia del régimen democrático en la modernización del Estado. Y en la estructuración de la política.

En suma, en este artículo pretendemos entregar resultados referidos a la modernización estratégica del Estado y solamente referencias acotadas en el campo de su historicidad.

Algo de teoría⁸

En adelante, este artículo se apega conceptualmente a las propuestas teóricas de O'Donnell para delinear su objeto de investigación.

El Estado es una entidad permanente, sujeta a un proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción. Es una realidad perenne, de carácter civilizacional, estratégicamente adherida a la modernidad, cuya conformación y relaciones no son lineales ni progresivas.

La sociedad es el actor decisivo de la configuración estatal en la medida en que es externa a aquel y eficaz en condicionarle. Dicho de otro modo, el “contexto social” es la “externalidad condicionante” de la forma estatal. En la dimensión conceptual más amplia, la sociedad es co-productora (junto con otros procesos) del Estado. En la dimensión empírica más profunda, en el capitalismo tardío, el Estado es co-productor (al amparo de y junto con el mercado) de la sociedad, de sus actores y de sus dinámicas a través de las instituciones.

En suma, las relaciones sociales son o hacen Estado. A su vez, el Estado está presente en (todas) las relaciones sociales. ¿Cuáles son las dimensiones empíricas del Estado? ¿Cómo justificar las dimensiones empíricas escogidas del Estado? ¿Con qué criterio discriminarlas? El Estado también

8 En este texto trabajamos exclusivamente con referencia a algunos escritos teóricos de Guillermo O'Donnell.

es una dimensión antropológica y, en ese sentido, es una percepción y una forma de interiorización, que es su vigencia en la ciudadanía. ¿Qué percepciones estatales dan vigencia a la conciencia pública y legitimidad a las instituciones?⁹

O'Donnell define al Estado como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquél territorio¹⁰.

Trabaja con cuatro dimensiones de las que dependen los atributos estatales. A saber, “Una, su eficacia como un conjunto de burocracias; segunda, su efectividad como sistema legal; tercera, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y, cuarta, su condición de filtro adecuado al interés general de su población.”

La sinergia positiva de las cuatro dimensiones permite al Estado jugar el rol de articulador de relaciones económicas y sociales. Permite operar a la buena política. Y procesar a la acción colectiva. En este sentido, es cofundante de la organización y dinamismo de las relaciones sociales. (Bajo una organización democrática, garantiza a la sociedad los derechos “implicados en la democracia”)¹¹.

9 En vías de complementarias y posteriores reflexiones desde el mismo marco metodológico, conviene preguntarnos: ¿en qué momentos de la conformación estatal ecuatoriana ha entrado en riesgo la vigencia misma de su territorialidad (y de su autoridad)? y ¿en qué momentos y bajo qué condiciones el Estado ha podido plantearse un horizonte territorial (capacidad de desgajarse sin perder entidad, al contrario ganándola en la complejidad)?

10 Con mayor amplitud puede encontrarse un análisis al respecto en *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras* (O'Donnell, 2008).

11 Es evidente la separación con la tradición interpretativa del Estado como el garante de un pacto de dominación y su desplazamiento a cofundador de las relaciones comunitarias.

La sinergia negativa puede conducir a un desempeño divorciado de las responsabilidades, el sistema legal puede presentar falencias, la gente puede creer que el Estado no es para la nación y éste puede abdicar de su capacidad de filtraje. O de constructor del bien común y de garante del espacio público.

¿En qué consisten esas dimensiones? El conjunto de burocracias¹² son organizaciones complejas, jerárquicas, con responsabilidades legales, orientadas al bien público. Permiten “medir” el grado de eficacia del Estado, esto es, el cumplimiento de responsabilidades. Varias normas y políticas específicas permiten conocer el cumplimiento de funciones estratégicas del Estado. Su organización y complejidad determinan al tipo de Estado. Y las estructuras de responsabilidad que son el vínculo estratégico de la democracia.

El Sistema legal son reglas que co-determinan a las relaciones sociales. Se miden por el grado de efectividad del sistema legal para asignar responsabilidades. Los sistemas legales –formas normativas– que organizan al Estado suponen una especial disposición de las instituciones.

Las dos siguientes dimensiones tienen otra especificidad en la conformación de atributos del Estado.

El foco de identidad colectiva crea el “nosotros” que se ubica por sobre los conflictos y los clivajes sociales. Organiza “el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales” y garantiza “la continuidad histórica de la unidad territorial”. Se mide por la credibilidad del estado como su “representante y factor del bien público”¹³.

12 O'Donnell codifica una útil definición de burocracia: “Un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.”

13 La construcción de la legitimidad del Estado, aceptación de la pertenencia a esa forma pública y acatamiento de su autoridad y disposiciones, es una construcción histórica muy difícil, que en el capitalismo tardío se relaciona con la masiva pobreza que se transforma, a través de la ciudadanía insuficiente, en ilegitimidad de las instituciones. A su vez, la legitimidad del Estado se relaciona con todos los factores de operación (elementos integrantes) de la nación. La legitimidad del Estado (y de la política) pasa a través de la nación. La nación es el piso (en el sentido psicológico) sobre el que opera el Estado. Es su factor de continuidad, al que no se apela sino en situaciones de excepción (la agresión externa, el conflicto irregulable). Sobre la nación se levanta la materialidad estatal. En otro sentido, la nación opera como el espíritu del Estado. La soberanía

Los filtros permiten el logro del bienestar de la población y de los agentes económicos. Se puede medir una “capacidad de filtraje”¹⁴.

Los roles estatales muestran que “Como conjunto de burocracias el Estado parece estar enfrente de la sociedad. Como foco de identidad colectiva postulado desde sus cumbres, el Estado nos aparece como encima de la sociedad. Como filtro que nos separa de otras entidades externas, el Estado aparece alrededor de la sociedad. Y, en la medida que lo percibimos en esa dimensión, el Estado como sistema legal está adentro de la sociedad” (O’Donnell, 2008).

El Estado supone a los diversos sujetos sociales (identidades intercambiables) que suponen esos (los citados y otros) muchos roles estatales y formas de existencia empírica y cotidiana. Desde esa dimensión (como desde la ciudadanía) existe una conformación estatal abstracta (que supone un Estado abstracto) y unas formas concretas (que suponen ciudadanía social). Este es un tema de tensión permanente. (Igual que la ciudadanía abstracta / liberal/ y las ciudadanía concretas).

O’Donnell señala que, aunque el régimen democrático es un componente indispensable de la democracia, es insuficiente para caracterizarlo adecuadamente. El Estado y en algunos sentidos el contexto social, son componentes importantes de tal conceptualización. El estudio de la democracia en el mundo requiere que se preste atención a la especificidad histórica de los casos respectivos. También pensar que la democracia está basada en una concepción del ser humano como agente.

En ese marco, O’Donnell, define al régimen y entiende que son “los patrones, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los re-

popular que construye a la modernidad de las instituciones se ve, muchas veces, retrotraída a la soberanía nacional que dio lugar al Estado.

14 En la relación entre demanda social y capacidades públicas, el filtraje se relaciona con el establecimiento de límites o la administración de la autorregulación de los derechos que permiten la convivencia pacífica y la gobernabilidad. Históricamente, las sociedades buscan / pactan un límite a las “dimensiones” de los derechos y el rol estatal de las garantías, frontera de la que no está ausente la aceptación ciudadana. Los procesos constituyentes deben –aunque generalmente no lo hacen– registrar la localización de esa nueva frontera, que se relaciona aunque no se reduce a las limitaciones de lo público y lo privado.

cursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales”. También especifica al gobierno como “constituido por posiciones en la cúspide del aparato del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los electos tomar, o autorizar a otros funcionarios del Estado a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes sobre el territorio delimitado por el Estado”.

Define también al régimen democrático y “es uno en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente los bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias”. Las elecciones deben ser competitivas, libres, igualitarias y decisivas, en varios sentidos. También que en el régimen democrático, los funcionarios elegidos, puedan tomar las decisiones vinculantes que un marco legal democrático / constitucional normalmente autoriza. Que los funcionarios elegidos finalicen sus mandatos de acuerdo a los términos o bajo las condiciones estipuladas por dicho marco legal. Asimismo, las elecciones, y el régimen son institucionalizadas y en libertad. También son inclusivas. Todos tienen el derecho de participar e implican el otorgamiento de derechos positivos de participación. De elegir y ser elegidos y son el resultado de una apuesta colectiva institucionalizada y legalmente sancionada”.

Por último, para O’Donnell, la democracia presenta cuatro características peculiares en relación a todos los otros tipos políticos: 1) elecciones limpias e institucionalizadas; 2) una apuesta inclusiva y limitadamente universalista; 3) un sistema legal que sanciona y respalda –al menos– los derechos y las libertades incluidas en la definición del régimen democrático; 4) un sistema legal que previene a cualquiera de ser *legibus solutus*. Las dos primeras características son propias del régimen, las dos últimas del Estado.

Las tipologías estatales son importantes para analizar las entradas, las presencias y ausencias; la fortaleza o debilidad tanto del estado como de la democracia. Sirve, además, para ver por qué surgen regímenes políticos, entre ellos el autoritarismo, la presencia estatal en el territorio, las dinámicas de exclusión-inclusión, de trasgresión y respeto, las zonas grises de conformación de lo público.

Asumiendo lo anterior, debe entenderse que entre el Estado y la sociedad están las instituciones, las que bajo la forma de régimen democrático son por, sí mismas, insuficientemente explicativas de la democracia, forma superior de articulación social, estatal e institucional.

Algunos contextos

Las definiciones de Estado y especialmente de democracia no tienen un sentido único. Existen muchas visiones, conceptualizaciones y sustentos teóricos e ideológicos¹⁵. En este artículo optamos por la corriente reseñada de pensamiento, la que nos permite abordar el objeto de nuestro estudio, no obstante de muchas otras vertientes conceptuales.

Reiteramos que nuestro interés radica en las relaciones entre estado y democracia, esto es, observar a la construcción estatal y al proceso de consolidación de la democracia y sus interrelaciones, necesidades e “interferencias” mutuas. La construcción del Estado y la consolidación de la democracia son procesos que requieren largo aliento, en los que intervienen además la sociedad y el mercado.

El actual proceso de reforma estatal que tiene curso en el Ecuador, debe analizarse en el marco de una visión de mediano plazo acerca de los treinta últimos años, en los que el país transitó e intenta consolidar –con tropiezos– a la democracia. En este período no se ha afincado un patrón de acumulación y de hegemonía, sino que se ha acudido a una continua re-definición, por lo cual, no se puede hablar de modelos en estado “puro”. Constatamos la indefinición de patrones pero no la explicamos¹⁶.

En efecto, desde el corto plazo podemos señalar que en el público ecuatoriano existe consenso acerca de uno de los resultados que tuvieron los modos de apertura comercial y financiera ocurridos en las tres décadas pasadas. Esto es, ante la introducción de nuevos mecanismos de mercado,

15 Un buen y útil balance y atractivo ordenamiento constituye: Iazzetta, Osvaldo, “Democracia en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina”, Politeia, Rosario, 2007.

16 El artículo no ingresa al análisis del campo de la lucha política por la hegemonía y la disputa por el excedente. Se limita a relacionar estructuralmente Estado y democracia.

el Estado habría perdido capacidades para buscar el “bien común”,¹⁷ orientar, promover y regular el desarrollo económico, tanto como fomentar a la cohesión social. Sin asumir una relación necesaria, sí se puede afirmar que se debilitaron los roles estatales para la instrumentación de la política pública y su responsabilidad sobre la esfera pública. En la actualidad, la agenda política y pública nacional consiste en ¿cómo y hacia dónde rediseñar al Estado? Este es el contexto de opinión y punto de partida político del análisis que proponemos.

Si bien una característica de la formación social ecuatoriana es su heterogeneidad y complejidad, desde las décadas de los cincuenta y sesenta¹⁸ se reforzaron las bases institucionales públicas y privadas necesarias para la consolidación lenta e inexorable de un Estado moderno y capitalista. Por su lado, la sociedad busca mayores grados de “homogeneidad”,¹⁹ lue-

17 Es difícil lograr acuerdos sobre lo que es común. Especialmente lograr un consenso republicano y democrático sobre el interés general basado en valores cívicos.

18 Con la Presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952); José María Velasco Ibarra (1952-1956); Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) e, incluso, la Junta Militar (1963-1966). En 1954, bajo el gobierno de Velasco Ibarra, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación (JUNAPLA). En 1979 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). A mediados de 1994, Alberto Dahik propone la creación de un Ministerio de planificación, por considerar que “La planificación tradicional se ha desarrollado bajo la influencia de esquemas ideológicos estatizantes y políticos, que veían en el Estado y en la acción de las empresas estatales, al motor de desarrollo”. Propone modificar la reglamentación constitucional relativa al organismo. La iniciativa fracasa por oposición parlamentaria. En 1994 se crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) en aplicación de la Ley de Modernización expedida en 1993 (Sixto Durán Ballén), como órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado. Este ente funcionó como entidad promotora del proceso de privatización.

19 La relativa homogeneidad –que se busca a través de muchas variables pero fundamentalmente la étnica– corresponde a uno de los “requisitos” de formación del Estado capitalista, pero fundamentalmente es precondition para que “aloje” a un régimen democrático. La homogeneidad étnica, más bien el resolver/disolver en la agenda de la construcción estatal a la “cuestión étnica”, es entendida como condición de “igualdad” necesaria para la configuración pública. La resolución de la cuestión étnica permitió a esta forma de la nación operar como piso del Estado, aunque luego puedan emerger otras formas de la “debilidad” nacional y de construcción identitaria. No se trata de que el Estado ecuatoriano resolvió “falsamente” a la cuestión étnica, entre otras políticas con las dos reformas agrarias, antecedentes de la (re)emergencia del movimiento indígena en los años noventa. En este artículo suponemos que la definición mestiza del Estado generó una forma ciudadana “eficaz” (“pertinente”) durante un periodo de la construcción esta

go de un período de acumulación significativo²⁰ y de la consolidación de un mercado interno importante. La transición a la democracia en 1979 encuentra a un Estado fuertemente involucrado con la economía y la sociedad, comprometido en la rentabilidad del sector privado y con la construcción de sujetos económicos y sociales a través de las políticas públicas. Esta relación se debilitó en esa década por el contexto internacional. La transición a la democracia de 1979 se produjo de una manera “ordenada” en base a un plan, que, en lo sustantivo, fue “pactado” por las elites y “legitimado” por la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado mediante consulta popular.

En los treinta años de vigencia de la democracia en el país²¹ han convivido acentos estatales y mercantiles, en contextos gubernamentales social / demócrata-demócrata / cristiano, neoconservador-neoliberal y populismos de derecha / izquierda. La renta petrolera caracteriza a la forma gubernamental y a las articulaciones con los agentes sociales.

Hasta la actualidad, el sistema político no ha logrado la centralidad²² necesaria para articular al Estado, el mercado y la sociedad. El Estado

tal. Ahora, según el Censo de Población y Vivienda realizado en 2001, aproximadamente, el 87% de los ecuatorianos se asumen como mestizos, importante condicionante del movimiento indígena. Para una mayor ampliación ver: Przeworski, Adam, “Democracia sustentable”, Buenos Aires, Paidós, 1998.

- 20 Hasta la exportación petrolera en los años setenta, la exportación bananera, que sustituyó al cacao, se había convertido en el más importante esfuerzo de acumulación de capital en el país, acompañado por un decisivo aliento estatal. Cabe recordar que la producción de banano en Ecuador corrió a cargo de los pequeños y medianos productores nacionales, sin la presencia de los “enclaves” del capital externo, que caracterizaron especialmente a Centro América. Además, el Estado impulsó, de cara a la producción de banano y de alimentos para el mercado interno, un agresivo proceso de colonización en la costa, que finalmente devino en un cambio en la correlación demográfica regional del país. Al finalizar este ciclo de agroexportación, el Estado ecuatoriano se planteó a la planificación como conciencia del desarrollo y a la industrialización como destino del excedente. Con esta última afirmación, simplemente constatamos una voluntad de intervención pública y del éxito relativo de la estrategia de sustitución de importaciones. Es decir, el Estado ecuatoriano no debió atravesar un período de afirmación de soberanía nacional, que caracterizó a otros de América Latina, especialmente en la relación con las “economías de enclave” (la producción y comercialización fue realizada básicamente por agentes nacionales).
- 21 Durante el período, se produjeron 9 elecciones nacionales y asumieron 12 presidentes de la República. Sólo se produjo una reelección personal y partidaria.
- 22 Por “centralidad” nos referimos a la capacidad articuladora, orientadora, coordinadora y conductora que debe tener el régimen democrático en el Estado y sus pilares básicos, el mercado y la sociedad. Y no nos referimos a la “centralización” condición con la que se conformó el Estado nacional, que en su maduración se convierte en bloqueo de la democracia.

democrático es una aspiración más que un horizonte definido de verificación inmediata. La debilidad del régimen democrático impide la (re)conformación de lo público y la transformación ciudadana de dominantes y / o subalternos dentro de la institucionalidad y de una mínima programación política para el acceso a la modernidad²³.

Hasta ahora hemos planteado que el Estado ecuatoriano asienta su modernización sobre una base capitalista, de articulaciones rentistas con la sociedad, formas que tiñen a las jerarquías institucionales de los comportamientos y para la asignación de recursos. El régimen democrático normaliza este ejercicio del poder y de generación / construcción de la política, sobredeterminado por la forma estatal.

Por distintas razones, en el Ecuador el Estado ha mostrado mayores fortalezas que la sociedad. El peso de la nación en la conformación estatal también ha sido comparativamente menor frente a otras experiencias regionales²⁴. En general, salvo momentos muy especiales, Estado, mercado y nación han logrado coexistir plenamente en una sinergia positiva²⁵.

En el Ecuador se apela frecuentemente a la forma inacabada del estado,²⁶ la que está presente y forma parte del inconsciente colectivo nacional y emerge con cierta regularidad²⁷. En la historia larga, la apelación a

23 La compleja y difícil relación entre modernización y modernidad refiere a la tan pregonada necesidad de aproximar a nuestros países hacia los adelantos de la sociedad moderna a través de una idea organizadora residente en la democracia deliberativa. Es decir, la idea de modernidad permite organizar los efectos y el proceso de aproximación a la modernización.

24 Probablemente obedezca a la ya referida temprana homogenización, la que impidió que los “populismos” de diverso cuño apelaran decisivamente a la nación. Quizás la salvedad sea la actual disposición gubernamental, que enfrenta a la globalización desde una interpelación de “mercado nacional” antes que de los elementos de la nación. La “soberanía nacional” a la que hoy se recurre es un referente de autonomía / autodeterminación estatal antes que de elementos de la conformación nacional de los actores, “piso” del Estado.

25 Esta será la única referencia que haremos a la nación como “externalidad” del Estado (e incluso en sustitución de la sociedad). Al contrario, el concepto de nación es interior (co-constitutivo) al de Estado, es su politicidad y la forma de existencia de la comunidad como productora de legitimidad. La nación es el “ámbito” (no solo territorial) del Estado. Es su identidad, con las connotaciones de pertenencia.

26 En estricto sentido, deberíamos hablar de “Estado-nación” pero asumimos la precaución invocada en una anterior nota acerca del peso menor de la nación en la conformación del estado.

27 En este tema, el planteamiento más acabado fue formulado por Quintero, Rafael y Erika Silva: “Ecuador, la nación en ciernes”, estudio histórico que apela a la noción de soberanía nacional como articuladora del Estado y déficit sistemático de su estructuración.

la nación para reconformar al Estado ha tenido un peso menor que la apelación a la sociedad o al mercado, como hemos sostenido. La excepción son los momentos en que elementos constitutivos de la nación como el territorio han puesto en cuestión al Estado²⁸. Desde otro ángulo, también han cuestionado a la forma nacional del Estado, los diversos pueblos indígenas que asumen como respuesta social a la plurinacionalidad.

Además, en el momento actual, de reconformación (de la materialidad) estatal en su forma constitucional, se apela a la soberanía nacional jerarquizándola por sobre la soberanía popular²⁹.

En el Ecuador no se ha logrado estructurar una institucionalidad estatal sólida³⁰, que le permita acometer una consistente modernización³¹. Si se evalúan los productos de la política estatal, se destacan, como eslabones débiles, un desarrollo contemporáneo basado en una profunda inequidad, en mercados sin capacidad competitiva, y una dinámica pública–social y estatal– sin transparencia e ineficiente.

En la actualidad, el Estado y la sociedad tienen muchos problemas para abordar la complejidad del desarrollo económico y la globalización tanto como el estado tiene problemas para asumir los roles que les corresponde en relación a la cohesión social³² y al fortalecimiento (democrático) del orden social³³.

28 Durante esta fase democrática, lo han sido los enfrentamientos bélicos de 1981 y 2005.

29 Esta es una excepción, pues las reformas (estatales) constitucionales de los últimos treinta años no han tenido como orientación decisiva a la nación en el sentido de interpelación a la globalización sino de incorporación de la demanda social por la pluri/interculturalidad.

30 Por institucionalidad estatal sólida nos referimos al logro de una coherencia operativa de mediano plazo del “complejo institucional”.

31 Nos referimos a los componentes de la política pública en la modernización que son imputables al Estado y excluimos, por el momento, a los componentes políticos, que primariamente son imputables al régimen democrático, responsable de organizar la cadencia política de instalación de la modernidad.

32 El concepto de “cohesión social refiere básicamente a asentar y dar sustentabilidad a la disminución de las diversas brechas sociales y económicas en el desarrollo de identidades que fortalezcan la orientación estratégica de la comunidad. Son nociones cercanas el “capital social” (creación y desarrollo de confianzas que puedan ser transmitidas a las instituciones, en que se funden propósitos de estabilidad público-estatal e interacciones sociales en torno a la representaciones), “integración social” (participación del nivel mínimo de bienestar desde una perspectiva de colaboración con los objetivos colectivos) y “ética social” (dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales). Ver: CEPAL: “Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, Santiago, 2007.

33 Desde la perspectiva de los diversos momentos de reforma del Estado en el Ecuador, éste es inconciente de muchas funciones que ejerce y mucho menos ha evaluado la institucionalidad de la que dispone.

La renta petrolera configuró un tipo de fortaleza estatal tanto como su dinámica generó un “Estado rentista”,³⁴ con articulaciones y dependencias específicas de los actores y los procesos económicos. El petróleo permitió atenuar los efectos de la “década perdida” que afectara a toda la región y que, en el caso ecuatoriano, se expresó en una débil privatización. En la actualidad, frente a la crisis mundial, el Estado tiende a soportar los pesos de la crisis en una “apuesta” por los precios del petróleo y en el consumo de los “fondos” de diverso tipo (incluso de previsión de bajas de ingresos) creados en el presente siglo, que le han permitido en dos años (2006-2008) duplicar el gasto público.

El modelo de desarrollo iniciado en 2007 todavía no deja examinar con claridad qué tipo de Estado ni qué modelo de desarrollo emergerá, pese a los intentos de definición constitucional. En el país existe la percepción mayoritaria de que el Estado es fundamental para resolver los problemas de la ciudadanía, sea a través de transferencias condicionadas o directas. Se valoriza su papel redistribuidor y la idea de la inversión social como clave para la reducción de las desigualdades, pese a que en muchos casos, se ha arraigado la lógica del mercado dentro del Estado. Históricamente, se ha recuperado la idea de la centralidad del Estado para el desarrollo y no necesariamente para el fortalecimiento de la sociedad y de la democracia.

En el país, se han observado –con sus consecuencias prácticas– los dos paradigmas de desarrollo que sucesivamente prevalecieron en América Latina a partir de la segunda mitad del siglo XX: el “paradigma de la CEPAL” y aquel expresado en el “Consenso de Washington”. Los dos suponen papeles asignados al Estado, pero con impactos diferentes, atenuados o retrasados, en relación con otros países de la región. El esquema definido en el marco del llamado Socialismo del Siglo XXI no da cuenta de un paradigma diferente, con actualizaciones instrumentales cosméticas, a la invocación al nacionalismo revolucionario vigente en la década de los setenta, a inicios de la exportación petrolera.

34 El Estado rentista comprende al desarrollo como transferencia del excedente público (renta=excedente no producido), que desplaza al cambio social y productivo y al emprendimiento privado. La consecuencia política es una sociedad que se convierte solamente en demanda corporativa de recursos al Estado. Ver al respecto, Laserna, Roberto et.al: “La trampa del rentismo”, La Paz, Fundación Milenio, 2006.

En gran parte de la región, una tarea central del Estado es regular los mercados una vez que los fundamentalismos se han derrumbado. En nuestra opinión, sin embargo, no consideramos que el Estado encarne todas las soluciones a los problemas sociales y, menos aún, a los problemas que generados por el vaciamiento de la política y sus consecuencias en el deterioro de la democracia.

Una nueva relación Estado-mercado es una simplificación.³⁵ No están en el mismo plano ni son categorías análogas. La solución no es solamente “más Estado” frente a “menos mercado”, tarea fácil y de pobres resultados, como se observa en el país. Es preciso “mirar” y actuar a partir de abordar la transformación –y complejidades– del capitalismo y dentro de éste, el papel del Estado y del mercado tanto como de la sociedad.

Dentro de las complejidades, también es preciso considerar cómo en el Ecuador el mercado capitalista ha llevado a invisibilizar y ocultar otros mercados no capitalistas basados en principios distintos.³⁶ Este énfasis pretende poner en evidencia que no existe un único tipo de mercado. Los diferentes tipos de mercado articulados influyen, cada uno a su manera, en los comportamientos sociales, económicos y políticos.

Las constituciones y el Estado

Hay correlaciones entre Estado, sociedad y mercado óptimas, subóptimas o negativas desde el punto de vista del cumplimiento / operación de los atributos estatales. Estas correlaciones devienen en momentos estatales de rápida modernización y configuración estratégica de características ideales; o, en su defecto, de neutralización de los factores que interactúan por el acento desproporcionado de uno de ellos en detrimento de los otros.

Con base en estas relaciones podemos configurar nuestras hipótesis en referencia a la realidad constitucional.

35 Eduardo Gudynas: “Estado y mercado en América Latina: una pareja despareja”, Buenos Aires, Revista Nueva Sociedad No. 221, 2009.

36 La nueva Constitución menciona a ocho tipos de espacios económicos enmarcados en el principio del “vivir bien”.

La Constitución de 1978³⁷ asume todos los *in put* de la modernización petrolera de la década de los setenta y la configuración estatal de la transición de los años sesenta.³⁸ En este sentido es la Constitución de énfasis burocrático/estatal. La Constitución de 1998 asume los acentos mercantiles y de liberalidad económica que demandaba la consolidación del capitalismo ante la inminencia de la crisis económica³⁹ pero fundamentalmente, política (nacional). La Constitución de 2008 privilegia a los derechos sociales desde una perspectiva interpeladora del poder prevaleciente y de “reconformación” del Estado contra el mercado (y la globalización)⁴⁰.

Dicho rápidamente, el momento constitucional de 1978 es fundamentalmente “estatalista”, acompañado de un momento político socialdemócrata que condiciona a las instituciones; el momento constitucional de 1998 es “mercantilista” aparejado a una tendencia política (neo)conservadora pero de definición institucional liberal; y, el momento constitucional de 2008 es “societalista” –si cabe el término y recusando cualquier asimilación al socialismo histórico– aparejado a definiciones nacionalistas e instrumentos políticos nacionalistas / “populistas”⁴¹.

37 Tuvo vigencia con la transición a la democracia en 1979 pero fue terminada de elaborar en 1978. Esta fecha, aunque inexacta, es funcional para establecer períodos aproximados de diez años para los cambios constitucionales en Ecuador: 1968, 1978, 1998, 2008. En estricto sentido, esta constitución elaborada durante la transición a la democracia, no responde a un proceso democrático, aunque tampoco se deba asimilar a una continuidad de la dictadura. Fue consecuencia de la intervención de los nuevos actores (políticos), producto de la primera década de modernización petrolera sin una incidencia decisiva de un régimen democrático.

38 Llamamos transición a la década de los años sesenta pues abarca la configuración estatal surgida durante la estabilidad económica 1948-1960, la acelerada urbanización y re-regionalización del país, la complejización estatal derivada de un primer modelo de modernización y reforma, y la necesidad de orden asociado a la burocratización estatal a través de una experiencia de débil autoritarismo.

39 Cabe recordar que Ecuador se “saltó” la “década perdida” pero llegó al fin de siglo cabalgando sobre la crisis financiera más importante de su historia republicana.

40 La interpelación de la sociedad que canaliza la Constitución como falta de Estado se produce en el momento de mayor crisis de los instrumentos políticos de la democracia, sobre la que se asienta.

41 Utilizamos con cautela las definiciones de Laclau que señala que el “populismo es una forma de construcción de lo político que puede operar con las ideologías más divergentes. Puede haber un populismo de izquierda y un populismo de derecha. Por eso, el populismo no es ni bueno ni malo. Todo depende de cómo uno evalúe lo que se construye como identidad populista en un momento determinado. Hay dos lógicas de construcción de lo social. Una es la lógica de la

A su vez, estas tres tendencias que acompañan a los momentos constitucionales son las que estructuraron el escenario político de la democracia en estos últimos treinta años (1979-2009) que, como hemos sostenido, no serán tratadas en este artículo. La socialdemocracia / democracia cristiana; la democracia cristiana / conservadurismo; y, el populismo / izquierda marxista son las tres grandes tendencias políticas vigentes en la democracia, al margen de partidos u opciones de carácter transicional⁴². Si la escena política caminó en este desorden, tampoco ha sido posible encontrar un orden estatal. El desorden político y la ausencia de orden estatal se alimentaron mutuamente.

Para nuestros efectos, podemos señalar que los tres momentos constitucionales configuran momentos estatales. Levantemos algunas hipótesis.

Respecto de la evolución constitucional en el Ecuador nos formulamos dos preguntas. De un lado, cómo se ha conformado la tradición político-constitucional del Ecuador –significante de la conformación estatal– en relación a la democratización –variaciones del régimen– de los últimos treinta años; y, de otro lado, cuáles han sido las principales propuestas de organización temático-estatal y/o agendas de las tres últimas constituciones.

Para comenzar desde el momento actual, como clave para la comprensión de las tendencias constitucionales que han cambiado o se han ratificado durante la democracia, conviene interrogarnos si con la Constitución aprobada en 2008 ¿Nos encontramos frente a una Constitución que aporta una nueva teoría y un nuevo sistema constitucional frente a los prevalecientes en el país? ¿Este orden constitucional neonato recon-

equivalencia. La otra es el institucionalismo, que yo llamo la “lógica de la diferencia”: cada demanda individual es absorbida dentro del sistema. Pero un discurso puramente institucionalista lleva al reemplazo de la política por la administración. El populismo no es para él una ideología de contenido específico.” Entrevista Revista Noticias sobre: “La razón populista”. En suma, es una forma de “interpelación” y se la asume con mucha más cautela al término populista, al que acudimos a falta de una mejor definición.

42 Aparecieron muchas formas políticas transicionales, sin referencias estructurales y peor históricas. Cabe resaltar la reubicación de la Democracia Cristiana que abandona el centro-izquierda y ocupa el espacio de la centro-derecha; la izquierda marxista que se corre desde la izquierda de la socialdemocracia a ocupar el espacio del populismo; del populismo que se apega a la socialdemocracia y, finalmente, ahora se reconfigura como nacionalismo con la izquierda; y, la socialdemocracia que, habiendo sido el donante de cuadros y ubicación / referencia política, ahora se des-ubica ante este panorama y ante las opciones estratégicas de construcción democrática.

forma el Estado y la política dentro de una nueva modalidad de la democracia?

El “neoconstitucionalismo” –expresión que pretende conformarse como escuela dentro de los estudios constitucionales– está en circulación durante varias décadas en los escenarios especialmente europeos y alemanes en particular, alineando detractores y defensores, proponiendo críticas y ratificaciones frente al positivismo y al neopositivismo en el Derecho. Los recientemente fabricados neoconstitucionalistas locales no habían incorporado ese léxico hasta la Asamblea Constituyente de 2008⁴³, que, a la postre, se convirtió en su púlpito, enaltecidos por una red de impulsores especialmente de España.

El Ecuador ha entrado en una búsqueda de soluciones a las debilidades acumuladas de su sistema institucional, orientado, más bien, por sus necesidades básicas insatisfechas, que por los aciertos conceptuales o por una sólida recuperación de la historia de la humanidad y la historia de las ideas. Los neoconstitucionalistas se plantean como los portadores de las propuestas instrumentales que permiten, desde el plano de la reforma institucional, reactivar los planteamientos de cambio, en general, antes asumidos por un tipo de marxismo opacado con la crisis del socialismo real. En América Latina han logrado una imagen de reemplazo del socialismo real por el socialismo del siglo XXI, al menos en el terreno de la comunicación.

Hasta acá, poco es reprochable. Sin embargo, el Ecuador entró a esta red con superiores credenciales, pues generó las mejores condiciones políticas para una Constitución de esa ortodoxia⁴⁴ y mantiene un ambiente político adecuado para la vocería y el altavoz para los neoconstitucionalistas en la región.

En la práctica, la solidez o debilidad de las propuestas conceptuales o institucionales pretende resolverse en la administración autoritaria de la

43 No existe bibliografía local sobre neoconstitucionalismo. Los introductores cabalgan al anca de ideólogos jurídicos que asesoraron a la Constituyente de 2008 y, en todo caso, se han convertido en racionalizadores de prácticas jurídico-políticas del régimen en detrimento de tendencias históricas del Estado, al que tiñen de críticas al neoliberalismo originadas y destinadas al desarrollo.

44 Los “candados” contemplados para la reforma constitucional son extremos, sujetos a formas plebiscitarias que devalúan la delegación política y pretenden perennizar al régimen constitucional, convirtiéndose, de este modo, en los más ortodoxos e ingenuos institucionalistas, sin vínculos con la renovación de la sociedad.

fuerza política y en la derrota del adversario. Muchas propuestas sólo han servido para justificar a las formas instrumentales de la política / gobierno y a las correlaciones de fuerza, amparadas en supuestas autorizaciones abiertas otorgadas por la mayoría.

Planteada aquella primera reacción frente a la Constitución de Montecristi (2008), es importante proceder a su re-examen. Mirada desde el momento actual, la pretensión de introducir un “constitucionalismo garantista” tiene el propósito político de multiplicar la demanda ciudadana y orientarla hacia la Constitución, para consolidar un pacto político-social que se encontraría en su base constituyente. La condición obvia es la capacidad estatal de respuesta, para lo cual se multiplican las centralizaciones (recursos, poder, decisiones), entendiéndose que el actor gubernamental es el depositario de la soberanía popular, avalado en muchas variantes plebiscitarias y de medición de la opinión.

Este diseño rompe con la tradición republicana y liberal de las dos constituciones precedentes en el Ecuador, en que la formulación de un sistema de pesos y contrapesos buscaba equilibrios funcionales (no siempre logrados ni adecuadamente diseñados); los sistemas institucionales se pretendían sensibles frente a la evolución de la voluntad popular (criterio básico de una “Constitución democrática”); y, fundamentalmente, se respetaba un principio representativo asentado en la soberanía popular, con asientos institucionales específicos.

El eje fundamental de la actual formulación constitucional ecuatoriana se encuentra en la extrema devaluación del rol del parlamento y en la emergencia de una supuesta forma plebiscitaria (participativa), que reemplaza los equilibrios sistémicos, e indirectamente a la República. La estructuración del Estado en base a cinco funciones –con vínculos asistémicos– y de una grotesca pirámide representativa –que quiebra la delegación ciudadana y la soberanía popular– podría generar dos consecuencias: un “constitucionalismo vacío” en el contenido (por convertirse en espejo de la media de la demanda de la opinión pública) y/o un constitucionalismo cuya “jurisdicción” sea el de una “comisaría de derechos”⁴⁵.

45 La demanda y el espacio para plantearla no es la garantía del derecho. El derecho se garantiza en la sistémica institucional que actúa como horizonte de la reproducción social.

Las Constituciones antecedentes tuvieron acentos claros al ubicar en el centro de la organización institucional al Estado (1978) y al mercado (1998). La Constitución de 1998 asumió, a su modo dentro de un nuevo equilibrio de acento mercantil, esto es, la posibilidad de gestión privada de recursos estratégicos del Estado, que sin embargo, no perdía su titularidad. En la construcción de la ecuación histórica del constitucionalismo ecuatoriano, la expectativa para la Constitución 2008 consistía en ubicar el acento en la sociedad, entendiendo por ella, los estímulos al desarrollo de identidades originadas en todas las dinámicas de la sociedad, la política, la economía y su procesamiento político pacífico⁴⁶. Esta tarea que implica una comprensión compleja y densa de la modernidad no pudo ser acometida por los actores constituyentes, quienes solamente alcanzaron a ver en la reposición de la materialidad estatal (el excedente y el aparato) la concreción del garantismo. Una constitución articulada sistémicamente por la sociedad implicaba mucha mayor complejidad estatal, que está muy lejos de su mero crecimiento material o la dimensión del aparato o del gasto central.

La nueva teoría del Estado de derecho que se introduce en el Ecuador reduce al Estado a su mera materialidad, como posibilidad para “responder” a sus prácticas garantistas o, desde el punto de vista del régimen, “populistas” como sustitución de la democracia. Es un esquema demasiado “sencillo”, propio de un primitivismo socializante, antes que producto de una adecuada y profunda visión de: ¿En qué consiste el socialismo hoy?

El socialismo reducido a un Estado así concebido, detiene bruscamente la profundización democrática y concibe a la gestión pública como mera transferencia monetaria o inversión física pública. Pero también detiene a la construcción ciudadana, a la que retrotrae como agentes clientelares de un Estado rentista.

La Constitución ecuatoriana de 2008 se basa en un ensanchamiento de la base de derechos. La viabilidad de esta propuesta consiste en la centralización política (hiperpresidencialismo), económica (planificación protagónica) y territorial (redefinición de competencias subnacionales); y, en el engrosamiento de la base material del Estado (captación de excedente).

46 Se trata de relaciones entre los actores que generan efectos públicos, que generan límites cambiantes entre lo público y lo privado.

Las condiciones políticas del modelo constitucional son el desplazamiento progresivo de la democracia representativa (delegada) por la democracia plebiscitaria (autorización directa del pueblo sin mecanismos de control), la subordinación de la legalidad a la legitimidad, la legitimación auto-referida de la gestión pública por sobre la soberanía popular⁴⁷, el liderazgo personalizado como mecanismo de la cohesión social y la minimización / degradación del sistema de mediación política (partidos).

Las condiciones económicas del modelo constitucional son la generación de un “pensamiento económico único” desde la planificación y la política económica, el diseño y la ejecución de acciones redistributivas por sobre las productivas, el control del mercado (de sus principales mecanismos) mediante la política pública, la conformación de nuevos agentes económicos sectoriales y regionales, y el decisionismo / eficientismo en la política pública / económica por sobre los procedimientos, especialmente, la concertación.

Las condiciones sociales del modelo constitucional son el reemplazo progresivo de la participación política por la participación social, la polarización social a través de la exacerbación de la intolerancia (mayorías excluyentes de las minorías), el enfrentamiento intraempresarial e intrasindical que debilita a sus expresiones corporativas y con los formadores de opinión, la deslegitimación de los sistemas de comunicación social y la “estatización de la sociedad” (contra la lógica de la “autorregulación” social que es su única vocación de libertad).

En suma, la Constitución se ha convertido en un instrumento para el ejercicio de una “vía rápida” para la transformación, antes que procedimiento que asegure principios dentro de un proceso de cambio, que pueda contener flexiblemente opciones de desarrollo, que incluyan a la oposición tales como un modelo de ensanchamiento de la producción como condición de la redistribución o un modelo de “engrosamiento” del capital social como medida de la profundidad y ritmo del cambio.

En el intento por encontrar, a través de las instituciones, una vía (manipulación) para el cambio (modelo de desarrollo), se ha formado esta

47 Bajo ninguna circunstancia las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones sociales populares o empresariales pueden plantearse como portadoras de la legitimidad política y menos aun en sustitución de la soberanía popular.

adaptación de las apariencias y cuasi teoría constitucional, que desconoce la historia de las ideas y el proceso ecuatoriano. Pero, más riesgosamente, se ha subordinado a la “polis” y la capacidad republicana tras el articulado constitucional, cuyas imperfecciones son excesivas y cuya capacidad de rectificación se le ha retirado al pueblo y se le ha entregado a las “actas constituyentes”, que recogen la voluntad de los participantes en la Asamblea de Montecristi. El propósito es constituir en norma lo que fue la voluntad modificable y discurso del bloque que conforma el gobierno. En esa lectura, la “mayoría” no deja de ser un “comodín” para perennizar al gobernante. O la “tiranía de la mayoría” como camino hacia una “democracia totalitaria”⁴⁸.

La responsabilidad política de la elite –de la vieja y de la nueva elite– frente a las instituciones –lo que podría denominarse “sentido de Estado”– debió ser una protección de las instituciones frente a la pérdida de legitimidad, que provenían de las modificaciones de la reconversión económica. Al contrario, los protagonistas de las nuevas ideologías neoconstitucionales contribuyen a personalizar a las constituciones –como prolongaciones del régimen– y a crear mecanismos de uso rutinario para la trasgresión, en consecuencia con la estrategia de uso prolongado del poder.

En el Ecuador, en temas constitucionales sucedió lo mismo que en la economía y en la sociedad. Durante la democracia, se produjeron avances importantes de sustentación de la responsabilidad pública y privada de satisfacción de necesidades sociales tanto como de estímulo a la densificación del mercado. Pero fueron avances insuficientes, que no lograron impulsar al país más allá del punto de equilibrio en el desarrollo, y primaron las vulnerabilidades y las prácticas rentistas que se ofrecieron ante el crecimiento del precio del petróleo. Igualmente, en términos constitucionales correspondía un paso definitivo en la modernidad al instalar a la sociedad en el centro de los nuevos equilibrios. Y fue reemplazada por la vaguedad de listas de derechos y enunciados imprecisos. La vaguedad y la imprecisión hace de la Constitución un arma de los nuevos consumidores constitucionales, gladiadores de una arena protorepublicana, en la que

48 Ver: Przeworski, Adam, “La democracia y sus límites: Una memoria personal”, www.razónpublica.com, Bogotá, 2010.

se acuerda poco y se “judicializa” todo. La pirámide jurídica se sustituye por la jerarquía de las instituciones constitucionales, diluyendo toda forma de procesamiento soberano y autogobernado de la sociedad.

Una propuesta general

Hasta la actualidad, el sistema político –la democracia– no ha logrado la centralidad necesaria para articular al Estado, el mercado y la sociedad, como antes hemos sostenido. Esto impidió la (re)conformación de lo público y la transformación ciudadana de dominantes y / o subalternos dentro de la sociedad ecuatoriana.

La (re) conformación del Estado ecuatoriano fue un proceso lento, pero al mismo tiempo, sobre la base de la institucionalidad que iba conformándose y a partir de la consolidación de la única institución nacional conocida y reconocida, y que son/fueron las Fuerzas Armadas, quienes además, se constituyeron en “árbitros” de la democracia. La institucionalidad pública, en general, no logró consolidarse y constituye una asignatura pendiente de la actual democracia.

El sistema de partidos ha cambiado en los últimos cuarenta años, aunque las matrices históricas permanecen y se renuevan permanentemente. Los partidos que no hacían parte del gobierno, se constituían en árbitros eventuales.

Con el riesgo que implica la generalización, podemos dividir a la conformación en el mediano plazo del Estado ecuatoriano en tres momentos, en los que una función y una relación aparecen como dominantes, las que pueden permanecer en el tiempo y a las que se le pueden adherir nuevas.

Durante la década de los cincuenta y sesenta, la relación estatal dominante es con la sociedad y la configuración de nuevos actores del desarrollo. El protagonismo funcional del Estado se ubica en las políticas especialmente agraria y regional, en que procura la gestación y orientación de procesos que dieron nacimiento a actores del desarrollo y de los procesos sociales. Por un lado, la redistribución de tierras, la colonización y la capitalización agraria; y, por otro lado, el proceso urbano y paralelamente la reconfiguración institucional autárquica de las regiones. En este contex-

to, aparecen sectores sociales como los indígenas y pequeños productores agropecuarios tanto como sectores económicos ligados a las nuevas estructuraciones regionales intermedias.

En esta década se configura como característica central del Estado la heteronomía, cuya característica central es la creación de lazos de dependencia de los procesos sociales –y de los actores subsecuentes– en las políticas públicas⁴⁹. El Estado aun no cuenta con los recursos económicos para imponer un ritmo a la acumulación, pero empieza a disponer de los recursos institucionales para impulsar procesos. La sociedad pierde la dinámica de la acumulación de sostén privado y traslada la iniciativa cualitativa para gestar nuevos procesos al Estado.

Durante la década de los setenta, la relación estatal dominante fue con la economía. La exportación de petróleo generó una masa de excedente centralizada por el Estado sin precedentes en la historia del país. Se presentaron los peligros de la “enfermedad holandesa”⁵⁰ para la economía tanto como las oportunidades de multiplicar los ritmos de acumulación y redistribución, con sus consecuencias en la generación de nuevos actores sociales (y de la democracia en lo posterior). Todo ello, a partir de las modernizaciones logradas anteriormente. Emergió una industria cuyos ritmos de acumulación dependían de las políticas públicas y un sector terciario moderno, asentado en la circulación del excedente petrolero. Éste es el momento de fundación plena del rentismo en el Estado, cuya peculiaridad en el país fue profundizar la pérdida de las calidades de la relación

49 Una pequeña digresión que ayuda con la hipótesis. Desde este período, es cada vez más claro que la sociedad ecuatoriana es el “resultado” de los momentos de la construcción estatal. La ausencia de derechos civiles –pese a los derechos políticos tempranamente instalados– muestra las debilidades de la sociedad para construir a la democracia en sus múltiples dimensiones, como procedimientos y como búsqueda autónoma de equidad.

50 La *enfermedad holandesa* se presenta cuando una economía recibe una inundación súbita de recursos financieros proveniente de un recurso natural, la cual causa una expansión exagerada en la generación de bienes y servicios *no transables* (gasto público, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios financieros y seguros), a expensas de los sectores productores de bienes *transables* (agricultura, minería, industria manufacturera), por la sobrevaluación de la moneda y por la conversión de las divisas en moneda local a una tasa superior a la *capacidad de absorción* del aparato productivo real. En suma, se trata de un aumento significativo de los ingresos del país, que no permiten el desarrollo productivo, bajan la competitividad de los productos nacionales, cambian los índices macroeconómicos y aumentan la brecha de ingresos y la pobreza absoluta.

social y del proceso productivo privado, al generar, como horizonte básico, la competencia por el excedente estatal de procesos, actores y regiones. Se profundizó una visión unidireccional de construcción de la esfera pública en el Estado, y un debilitamiento de la construcción ciudadana⁵¹.

Desde la década de los ochenta, tema de nuestra preocupación en este artículo, a las características de heteronomía y de rentismo del Estado, se suma la característica de “desresponsabilidad” pública, que debilita al diseño e instalación de la democracia. Por desresponsabilización⁵² entendemos –desde una forma adaptada a nuestros intereses de investigación– como la acción estatal y social, sistemática, de configurar mecanismos y asentar procesos de dilución de la responsabilidad pública y privada⁵³.

El proceso socio-político introdujo en la configuración del Estado a una voluntad más o menos fuerte de implantar un régimen democrático, cuyos contornos se definirían en el camino. La democracia –mejor la inicial instalación de procedimientos democráticos– impuso, al ya configurado modo estatal, una relación de responsabilidad interfuncional (den-

51 El rentismo profundizó aún más a la heteronomía en el sentido del rol dependiente de las políticas públicas la economía, que se expresa en la escasa energía interna para constituir a los elementos matrices del capitalismo, esto es, clases fundamentales, movilidad libre de factores, mercados que se reproducen ampliamente.

52 Como se ha señalado, el espacio público es el espacio social compartido, el ámbito de responsabilidad colectiva y, en general, esa responsabilidad estaba ubicada en el Estado y sin acompañar la reivindicación de derechos con una asunción de deberes cívicos y colectivos. Sin embargo, en los últimos años, el Estado ha dejado de lado y se ha producido lo que ahora se llama desresponsabilización, con la creciente “privatización”. El Estado tiende a reducir su presencia y protagonismo o, como mínimo, ha frenado el constante incremento de políticas y servicios públicos, que ahora se resuelven por el mercado y los pobres, por la vía de servicios públicos estatales de mala calidad y, generalmente, no gratuitos

53 La función que entraña responsabilidades decisivas, que el Estado no puede dejar de cumplir es aquella relacionada con los mecanismos que profundicen la integración y/o cohesión social y que están relacionadas con los atributos analizados anteriormente. En estricto sentido, deberíamos referirnos a los mecanismos de *accountability* horizontales –de control entre aparatos especializados y de pesos/contrapesos de funciones del Estado–, verticales –de mandato ciudadano y renovación electoral– y sociales –de representación de identidades para el ejercicio del control social–. Esto implica la relación entre la efectividad de la política pública y la representatividad de la autoridad, que permite el ejercicio diáfano de la responsabilidad a la que nos referimos. Ver: Ibrahim, Alnoor y Edward Weisband (ed): “Global Accountabilities. Participation, pluralism, and public ethics”, Cambridge University Press, 2007 y Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (ed.) “Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas”, Buenos Aires, Editorial temas, 2002.

tro de funciones del Estado) mediada por una responsabilidad política (con los electores que funcionan como mandantes en la representación), que sumadas, forman un sistema de control social y político de las responsabilidades públicas. En la perspectiva ideal de construir un sistema ciudadano, esto es de ejercicio de los derechos de responsabilización –derecho a la corresponsabilidad y a la rendición de cuentas– en el período en análisis se produjo una reversión de resultados perversos. Planteémosla.

Lo que en este artículo hemos referido como los tres momentos (de reforma) constitucionales, se caracterizan como intentos de conformación institucional de la política, en que cada “modelo” de Constitución adopta un diseño que busca la responsabilidad y de (de)construcción de la ciudadanía⁵⁴.

Así, en el primero (1978) la búsqueda se centra en los roles y responsabilidades de la economía pública en el desarrollo, entendida básicamente por las capacidades de intervención de los instrumentos de política económica, particularmente la inversión pública y de los denominados sectores estratégicos. Este elemento transforma en matriz al modelo constitucional.

En el segundo (1998) se desplaza el eje de la responsabilidad del desarrollo hacia el mercado, cuya iniciativa debería marcar el ritmo de los procesos públicos y privados. La responsabilidad del orden económico y político deseado se diluye en situaciones y relaciones mercantiles, que deberían haber tenido efectos virtuosos en las necesidades sociales y políticas.

En el tercero (2008) la responsabilidad debía recaer en la sociedad, entendida como relaciones no estatales ni mercantiles que configuran procesos de estructuración identitaria y cultural, que mientras afirman sus diferencias con el Estado y el mercado, los estructuran. Pero, en la cotidianidad de los actores del diseño estatal⁵⁵, la sociedad fue entendida dentro de las visiones dicotómicas de pugna entre estado y mercado, quedando reducida al acto delegativo. De este modo, la búsqueda de la responsabili-

54 La ciudadanía es la relación central del Estado con la sociedad. Implica derechos y obligaciones. Sin embargo, éste no es nuestro tema de análisis.

55 En esta asamblea constituyente operó, además, un recambio de clase política, sin hábitos públicos ni oficio estatal, que debilitó aún más a los pobres contenidos estatales del personal reemplazado, cuya característica central fue la mediocridad político-ntelectual.

dad ciudadana se desplazó hacia la recuperación de algunas deformadas dimensiones del primer momento constitucional, especialmente, la retoma de “malas” prácticas estatales. Estas malas prácticas estatales básicamente consisten en la cooptación de la sociedad y el mercado, la reducción del estado a su materialidad —el gasto público y la burocratización—, la concentración de recursos de poder y la pérdida de la eficiencia de la política pública en manos del despilfarro del excedente y la corrupción. Para los actuales operadores, la memoria institucional y estatal, no está presente y se asumen los actos, como los primeros de la historia.

En resumen, los tres perfiles dominantes del Estado ecuatoriano son haberse convertido en asiento de la heteronomía de la sociedad, emisor de renta como orden de la economía y legitimador de la desresponsabilidad de los procesos públicos. Dicho rápida e inexactamente, el Estado es heterónimo, rentista e irresponsable, como sus características más importantes. Pero, en realidad el Estado ecuatoriano no es heterónimo sino la contraparte de una sociedad heterónoma, sede hacia donde se verifica el traslado de la iniciativa y emprendimiento de las relaciones sociales. Tampoco en sentido estricto es irresponsable, sino sede de mecanismos y estructuras que posibilitan la pérdida de responsabilidad de los procesos, posible por una configuración determinada de la política.

El Estado ecuatoriano ciertamente sí es rentista, pues la renta articula la materialidad de las características de heteronomía y desresponsabilización de la sociedad y la política.

En todo caso, durante el periodo, los cambios constitucionales producidos, no pudieron sustentarse en estructuras institucionales sólidas y no tuvieron tiempos políticos e institucionales para consolidarse. Cabe señalar que entre la primera y la segunda Constitución, se produjeron varias reformas y, también, severas alteraciones al orden constitucional.

Sostenemos que la democracia se instala en el Ecuador sobre el corpus estatal⁵⁶ ya determinado, en lo fundamental, en relación al desarrollo. Los aparatos públicos ligados al desarrollo no se modifican sustancialmente con la democracia, convirtiéndose ésta en una fortaleza —por la continui-

56 Denominamos “corpus estatal” la concreta disposición de los aparatos institucionales, cuyas relaciones determinan, a su vez, a la forma concreta del modelo estatal.

dad— y en una debilidad —las fórmulas de desarrollo transitan por una vía distinta a la incidencia social—⁵⁷. En la democracia, los desajustes se centran en las áreas estratégicas, la propiedad pública y las capacidades de intervención, inicialmente, y luego se desplazan hacia las capacidades mercantiles del sector financiero, las potencialidades del capital local y regional, y los límites de la regulación⁵⁸. Los desajustes Estado-mercado impidieron mirar a la sociedad, sin que se modifique sustancialmente esa limitada agenda estatal. La anterior afirmación nos sirve para presentar como especificidad de la democracia —las dimensiones estatales de la democracia—, también como una configuración determinada de la política que no puede actuar decisivamente en la dirección de profundizar a la modernidad estatal.

Una pregunta que nos formulamos, en consecuencia, es: ¿Qué rasgos (disposiciones) de los aparatos públicos hacen que el Estado no permita asentarse en los procedimientos democráticos, desarrollarse a una buena política e instalarse a un sistema político? Esta indagación acerca del “mal estado”⁵⁹ que impide funcionar a la “buena política”⁶⁰ y viceversa se corresponde a la otra pregunta que nos hemos formulado, ¿Cómo los procedimientos de la democracia ecuatoriana (sistema político), en especial la particular configuración de la política, condicionan a la conformación estatal? En general, las preguntas —que entrañan hipótesis— en los dos sentidos plantean que la “mala” política⁶¹ corresponde y profundiza en las características del “mal” estado en que se asienta la democracia y su sistema político⁶².

57 Las relaciones centrales del desarrollo caminan por una “doble vía”, una de las cuales incide sobre los temas estructurales y que no son visibles para la sociedad, mientras que la otra vía crea legitimidades superficiales sin asiento en esa realidad estructural. Así, los procedimientos democráticos tienden a ser legitimadores formales antes que procesadores de decisiones ciudadanas.

58 No examinamos esta parte de la hipótesis, pues está fuera del tema del presente artículo.

59 Llamaremos “mal estado” a la conformación institucional pública, que excluye a los mecanismos de responsabilidad, esto es, de evaluación de su eficacia y de relacionamiento estructural de la sociedad en las decisiones públicas.

60 Crick, Bernard, “En defensa de la política”, Madrid, Tusquets, 2003.

61 Por “buena política” nos referimos al procesamiento pacífico de los conflictos y al estímulo a la racionalidad redistributiva —justa— en las decisiones públicas.

62 Una vía de exploración muy importante es indagar hasta dónde el sistema político pudo y debió “independizarse” del estado, paralela a otra —con mirada más aplicada— si la reforma de la política (y del sistema) está asentada primariamente en la posibilidad de reconformación del “buen estado”.

No obstante lo anterior, coincidimos con O'Donnell en que lo más problemático no es tanto el “estado” o la “sociedad” sino su conjunción, el “y” que los une de manera ambigua y, como se verá, en varios sentidos fundamentales, engañosa.⁶³

La “mala” política impide que los esfuerzos de reforma estatal alcancen sostenibilidad y alineamiento con el tránsito del Estado (agenda estatal) hacia la modernidad. La exclusión de la sociedad y la falta de eficacia en la consecución de metas del desarrollo ilegitiman al Estado (instituciones del Estado), sin que la política pueda operar en la construcción ciudadana, esto es, el derecho al procesamiento concertado del progreso económico y social. La política que asienta y se deriva del régimen democrático ecuatoriano debilita a la eficacia estatal, tanto como la ausencia de responsabilidad estatal debilita a la democracia⁶⁴.

En una síntesis inexacta pero que facilita la comunicación, puede señalarse que el “mal estado” impide la conformación de la “buena política” tanto como la “mala política” impide la conformación del “buen estado”⁶⁵.

¿Qué buscamos como Estado democrático y moderno? Sin el radicalismo que implica el tipo ideal Estado democrático, la pregunta podría reformularse en lenguaje de O'Donnell: ¿Qué buscamos como Estado que aloje un régimen democrático? Probablemente buscamos una forma orgánica y armónica de relación del Estado con la economía —con las tendencias del desarrollo—, con la sociedad —una relación adecuada y ponderada históricamente de los derechos dentro de un sistema de gobernabilidad— y con la política —una legitimación estructural de la concertación como vigencia de la tolerancia y las relaciones pacíficas orientadas hacia el cambio—.

Lo que los ecuatorianos hemos construido como esfera pública, esto es, límites de lo (entre) público y lo privado, se refleja en las debilidades y fortalezas del Estado y la economía. La configuración de la esfera pública se transfigura en instituciones que cristalizan una correlación entre las burocracias públicas y los actores económicos.

63 O'Donnell, Guillermo, “Apuntes para una teoría del estado”, Documento de Trabajo

64 Así, la ciudadanía se constituye en un asiento de la doble debilidad estatal y política.

65 La virtud con la que debe romperse el círculo perverso parece no corresponder a la reforma de la política en el mediano plazo sino a la conformación del Estado en el largo plazo. Pero este es otro tema, quizás de la esfera de la reforma estructural de la política.

Un importante indicador de la construcción de una visión pública (por naturaleza estratégica) es la planificación del desarrollo.⁶⁶ Esto es, la posibilidad de generar visiones estratégicas de la economía y sociedad, y empujar a los actores en sus roles privados y públicos. Como consecuencias surgen las instituciones económicas y sociales.

En la economía, su orientación debe ser una visión del Estado abstracto que produce lucro y desorganización, combinada con unas visiones de los mercados concretos –mercados de tierras, bienes y dinero–, que ejercen como precondiciones de la democracia. La planificación y las instituciones subsecuentes no deben / pueden desconocer el efecto paralelo y simultáneo del mercado como desorden y como efecto “civil” (“civilizatorio”) económico y social. Este efecto civilizatorio se ejerce en la conformación de procesos (relaciones e interacciones), circulación de recursos y formación de “excentricidades” frente a los procesos, sociedades y economías cerradas.

En la sociedad, cuya dimensión empírica son los actores y las dinámicas sostenidos por instituciones, el reto público es pasar de la inexistencia y / o abstracción a la política pública. Expresado desde otro lenguaje, el estado debe ser el reconocimiento institucional de que individuos y comunidades son la correlación mutuamente necesaria de la modernidad en la economía y en la sociedad.

La política debe tratar de recrear una relación orgánica entre actores y dinámicas sociales con las instituciones que intervienen y/o regulan a la economía. Es decir, el Estado debería protagonizar la superación de la ficción de su despolitización, esto es, de separación de los actores y los procesos, y en perspectiva de fortalecer la democracia e impulsar la ciudadanía.

Desde la política, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y el logro de una nueva inserción internacional soberana, cooperativa, autodeterminada e interdependiente,⁶⁷ debe basarse en un nuevo tipo de Estado.

66 La planificación es, además, un indicador poderoso del grado y los campos de autoconciencia estatal. Por ello, la planificación es un inexcusable instrumento de análisis sobre el Estado. En el Ecuador, la planificación es un instrumento asumido por el Estado muy tempranamente, en relación a otros países de la región. La Junta de Planificación fue creada en 1954. Sin embargo, cuando más auge tuvo la Junta de Planificación fue en la década de los setenta y ochenta.

67 Metas de la relación sociedad y mercado.

El nuevo Estado ecuatoriano, a diferencia de su actual conformación, debe extrañar (expulsar fuera de sí) a muchas de sus características y prácticas tales como sus rasgos autoritarios, patrimonialistas, centralistas y excluyentes. El ejercicio de reducción de la complejidad propio del componente político del Estado —que pasa por un tipo de homogenización de situaciones, dinámicas, actores e instituciones— debe ser operado con un extremo celo de la diversidad y la articulación libre de intereses y posiciones.

La forma democrática del Ecuador hoy se configura en torno a cinco grandes supuestos. El sistema político atraviesa por la crisis más profunda de la historia republicana —en relación a la pérdida de representatividad de los partidos— en medio de la crisis nacional (no económica) de más larga duración. La crisis política se profundiza por la ausencia de líderes históricos, junto con un repliegue hacia la personalización y recentralización del gobierno. En el plano interno, el país vive una transición en la administración territorial, que permite jugar nuevos roles a los territorios en la creación de excedente. A su vez, el excedente público alcanza el volumen más grande conocido de la modernidad republicana, que ha generado, a su vez, el mayor gasto público de la historia. Esta situación económica ha permitido diferir y sobrellevar la profunda crisis internacional que afecta al orbe, que además ha generado una actitud hacia los países periféricos, incluido el Ecuador.

La recuperación del Estado, ciertamente débil, es planteada desde el ejercicio gubernamental como crecimiento del aparato y del gasto público, antes que como fortalecimiento de sus atributos de estímulo y regulación de procesos económicos y sociales. Esto es, como se mencionó antes, en dos años se ha duplicado el gasto público, con altas dosis de irracionalidad, dispersión y corrupción; el crecimiento del aparato ministerial (ministerios, secretarías, asesorías) alcanza dimensiones incomparables; y, a la par del crecimiento de los controles / limitaciones a segmentos específicos de la empresa privada, se ha debilitado el control público no estatal tanto de la gestión de organizaciones de la sociedad civil —abruptamente convertidas en agentes gubernamentales— o de instancias específicas como el Banco Central.

Dos instrumentos copan a la gestión pública. De un lado, los subsidios / transferencias monetarias directas, que deberían haber apuntado a

los procesos derivados de las políticas públicas, las han reemplazado. En todo caso, las políticas públicas omiten una intervención explícita en el incremento de la productividad. De otro lado, las emergencias –procedimientos de excepción para la contratación pública– solamente han conseguido elevar el despilfarro, fuente básica de la corrupción, que se generaliza a partir de estas áreas. Las emergencias ocultan corrupción por incumplimiento de contratos y por las mismas incorrecciones de la contratación.

La virtual duplicación del gasto público, que incluye a las reservas realizadas en los períodos precedentes, pone en una difícil situación al gasto público, cuya evaluación es pobre. Dicho de otro modo, si el país había empezado un proceso de decrecimiento de la pobreza durante este siglo, el incremento del gasto no ha cambiado el ritmo de decrecimiento de la pobreza. Esto plantea, por un lado, un problema de calidad y de orientación del gasto público; y, por otro, crecimiento de la demanda de gasto público, para el logro de mejores resultados, sin fuentes que crezcan en el ritmo demandado.

Igualmente, cabe interrogarse, ¿Cómo se logrará contener la demanda y la competencia de los gobiernos locales e intermedios, cuando se ha generado una demanda –por inversiones iniciales o por ofrecimientos discrecionales– que tiene una proyección geométrica de crecimiento?

Los actos económicos heroicos como reales o disfrazadas nacionalizaciones o la recompra de la deuda externa –erogación de liquidez en un momento de alta demanda mundial por recursos frescos– transforma el éxito inmediato de la renegociación, en una dificultad mediata para conseguir financiamiento. Más aún, si la única forma política es mantener los ritmos de gasto público.

La consolidación del “rentismo” estatal se traduce en reducción de la política pública a la transferencia de un excedente no producido (extraído), que evita el desarrollo de actividades productivas, y finalmente incentiva, por un lado, la corrupción asociada irreversiblemente al despilfarro; y, por otro lado, los conflictos para la apropiación del excedente ante su falta o por manipulación política. Es obvio concluir que un “mal estado” puede conducir, bajo una suma de circunstancias, irremediablemente a la quiebra democrática.

Existe una evidente falta de profesionalidad –u oficio– para hacer “buena política” en el personal estatal, especialmente político. Es cierta una manifiesta incapacidad para el procesamiento pacífico de los conflictos sin perder un horizonte de justicia. Específicamente, la emisión incontrolada de discurso presidencial, sumada a un copamiento y saturación de los medios de comunicación, han contribuido a una sistemática pérdida del capital social. Entendemos al capital social como transmisión de confianza, la que nace en las instituciones y en los emisores del discurso. Los costos económicos de las sistemáticas operaciones políticas de polarización no han sido cuantificadas, pero son evidentes sus grandes dimensiones.

La política camina asentada en dos amplias distorsiones. De un lado, la reducción de instrumentos políticos a los mediáticos y a las mediciones de opinión. De otro lado, acciones de intervención política que denota abuso de poder público. El gran temor que subyace es que la inundación de propaganda gubernamental, junto con la polarización de conflictos con los medios de comunicación, genere como resultado el acostumbramiento a una forma opaca de gestión pública, sin información o sin credibilidad.

La rendición de cuentas, entendida como un proceso sistémico de gestión estatal, ha sido reducida a un hecho comunicacional semanal del presidente. Esta devaluación del mecanismo básico estatal opera en el sistema legal y en el sistema político. La personalización de la política y el ocupamiento del espacio del liderazgo político por el carisma presidencial han roto con los supuestos sistémicos de la responsabilidad pública.

La *accountability* vertical se encuentra reducida a procesos electorales, que no cumplen con los supuestos de libertad *sine qua non* especialmente la ocupación excluyente de espacios públicos, intervención mediática gubernamental y utilización de gasto público.

Las elecciones se han convertido en mecanismos ineficaces de rendición de cuentas, pues la publicidad gubernamental las han convertido en avales “en paquete” de todas las políticas públicas y en emisiones de mandatos abiertos, sin posibilidad de fiscalización. En este sentido, son aprovechadas en su limitación de “oportunidades únicas” para la gestión gubernamental, ya que no existen ni se fomentan formas deliberativas de intercambio ciudadano. En suma, el gobierno nacional determina la sig-

nificación del voto, conformándolo en un mandato preciso y funcional a sus propósitos –que no puede serlo– o totalmente abierto –que es una forma de decodificación irresponsable del mandato–.

Más aún, estos procesos no pueden ser fuente la responsabilidad, pues los actores de la esfera pública más importantes, como son las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran, en buena parte, cooptados por las gestiones gubernamentales o intimidadas por la opción de quedar fuera de las prebendas gubernamentales. Así, se fortalece en la sociedad civil la “cultura delegativa” que se expresa en la recentralización en el Ejecutivo a todo nivel.

Pero la más significativa intervención contraria al funcionamiento de la *accountability*/responsabilidad es la presión sobre los medios de comunicación, que se traduce, en la actualidad, en la posibilidad de implantar una legislación de comunicación y medios, que rebasa a la regulación socialmente necesaria y aceptada, y se convierte en instrumento de operación política contra la información necesaria para establecer la responsabilidad pública. El propósito es claro: un “déficit de información” no permitirá evaluar el desempeño del gobierno.

Uno de los temas más controversiales de la gestión gubernamental actual es el uso arbitrario de la mayoría electoral o de los cuerpos colegiados. La mistificación conceptual de la mayoría no merece un tratamiento académico, pero sí sus consecuencias políticas. La mayoría es concebida, de modo primitivo, como una autorización para el atropello y para la sustitución del consenso. Los cuerpos colegiados, especialmente la Asamblea Nacional, funcionan de modo dependiente del Ejecutivo, sin capacidad de autogobierno, que no sea el ejercicio de la mayoría decidida fuera de sus capacidades.

El Ejecutivo bloquea el funcionamiento de la división formal de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Más aún, se concibe a sí mismo como la encarnación de la democracia y de la nación. En correspondencia, la Asamblea Nacional, que debió ser la depositaria principal de la soberanía popular ha perdido esta característica, junto con otros escenarios. La gestión fiscalizadora es inexistente y la gestión legislativa es inocua, pues no traduce sino la voluntad del sistema de planificación y, en ningún caso, de la sociedad civil o política. La participación popular ha sido

convertida en público circense y en función del Estado. La virtual “estatización de la participación” tiene como consecuencia la pérdida de los pocos componentes deliberativos que tuvo el sistema político.

Conclusiones

El Estado es la expresión institucional civilizatoria por excelencia. La política, su correlato, es necesariamente una actividad “civilizatoria”, que normaliza las relaciones entre los agentes sociales y contiene a los liderazgos autoasignados como portadores de roles mesiánicos o que se consideran como (auto) referencia de la interacción social. También, la política debe entenderse como una práctica social en la cual nos asumimos como iguales y como diferentes. Como interacción humana se ejecuta entre disyuntivas tales como tolerancia e imposición, paz y violencia, libertad y dominio, cuya resolución es la fortaleza del Estado⁶⁸.

La interacción humana busca objetivos comunitarios fundamentales como el logro de la equidad y de la paz. La condición de existencia de una comunidad es necesariamente el reconocimiento del otro –de los otros– y hacer factible una existencia, una convivencia y un gobierno en común. Las partes de una comunidad –en sus dimensiones sociales, institucionales y políticas– deben aceptarse como diferentes, es decir, como entidades que tienen corporeidad y realidad, que provienen de procesos productivos y simbólicos diversos basados en historias diferentes.

El reconocimiento de los otros implica reconocerse como parte de una historia diferente. A partir de este marco sustantivo, recién cabe preguntarse ¿Cómo construir un orden? Aceptar y ejercer un orden es un acto fundamentalmente libre, que sólo es posible en el marco del Estado de derecho. Es necesario disponer de órdenes desde los cuales ejercer la libertad, lo que implica un Estado y un sistema político con procedimientos para el tratamiento de las diferencias. El ejercicio de la libertad solo es

68 Transcribe el sentido de los párrafos iniciales de la Conferencia magistral sustentada por Luis Verdesoto, en la CATEDRA “RENE ZAVALA MERCADO” DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, CIDES-UMSA, 6 de diciembre de 2007, Salón de Honor de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.

posible en el marco del Estado de derecho y un sistema político, instituciones y procedimientos para el tratamiento de las diferencias en libertad. La libertad se verifica como construcción de un orden institucional / político nacional o subnacional.

Desde este punto de vista, la política es la construcción pacífica del orden público consagrado por una forma institucional. La garantía de la forma pacífica de la interacción social es un Estado, cuya complejidad institucional es el único soporte de decisores –agentes públicos– que pueden sujetarse con libertad a los procedimientos. El Estado democrático, entendido como orientación estratégica de los aparatos públicos, es un ideal de la humanidad.

Si el Estado es la forma institucional civilizatoria superior de la humanidad, la democracia es la forma estratégica superior de articular el Estado, sociedad y mercado. Frente a este ideal, las sociedades –la ecuatoriana entre ellas– viven el dilema de escapar de la construcción violenta del orden público, al que se ven periódicamente sometidos. El dilema se resuelve solamente en el largo plazo, dentro de un proceso de (re)construcción de una comunidad y de su ciudadanía. La construcción del orden público está precedida de la construcción de lo colectivo y de lo individual. Lo colectivo es una condición básica ya que la política no existe entre solitarios; y, lo individual es la condición correspondiente entre sujetos que precisan consagrar su emancipación ante la modernidad.

La política es asignación de roles y responsabilidades, aceptadas y funcionales, “proporcionales” –correspondientes– con el objetivo comunitario. Este es el objetivo de la República, es decir, que podamos entendernos todos en el ejercicio de responsabilidades diferentes dentro de la interacción social, y que estos roles y responsabilidades sean aceptadas y funcionales a la conducción colectiva y correspondiente con el objetivo común.

Ser republicano implica el reconocimiento de que pueda haber beneficios mutuos para las diferentes y garantías para la estabilidad. No existen sociedades que puedan vivir permanentemente en crisis. El sentido público implica una garantía básica a la estabilidad; un orden procedimental del que se ha dotado la sociedad; y, que sea aceptable la asignación de recursos que se determine colectivamente. El objetivo comunitario se

verifica en medio del conflicto (inherente a la democracia) que debe culminar en la concertación para poder determinar la política pública. La política pública es el “término” de la política aplicada, el que muchas veces se impide o no se puede ver.

La política, consiguientemente, no es un acto sencillo. La política no es la búsqueda de un ideal sino una construcción compleja. La complejidad proviene de la construcción de instituciones. A su vez, las instituciones son el requisito de la política.

La política se encuentra asediada, primero, por la insatisfacción con el desarrollo socio-económico, el que deviene, permanentemente, en la desconstrucción del pacto social, originada en la denuncia de los privilegios que se dieron en medio de la opresión. La permanente re-construcción del pacto social ha llevado, por un lado, a una legitimación de procesos, básicamente, aquellos que permiten la readquisición de la soberanía (popular); y, por otro lado, se ha llegado también a una permanente ilegitimidad y bloqueo de la institucionalización del Estado.

El dilema que se abre frente a estos procesos legitimados de readquisición de soberanía y, a la vez, de bloqueo a la institucionalidad pública es, siempre, el dilema público (y es también un dilema individual): la aceptación del otro y sus “demonios”. Es decir, dentro de los colectivos es preciso aceptar al otro en sus especiales formas de participación en el conflicto y en la construcción del orden público.

La política pública es la concreción del ejercicio del gobierno pacífico, es establecer, entonces, prioridades frente a las demandas, y prioridades frente a la construcción del bien público. El bien común es una construcción histórica, es una práctica de conciliación de diferentes en el marco de la nación. Ser republicano, en ese marco, es: “orientar concertadamente la cooperación ciudadana hacia los fines colectivos en la búsqueda del bien común”.

Estado, sociedad y mercado trascienden al capitalismo, forma de organización de la producción, de las relaciones sociales y de la administración de los recursos del poder. Sin embargo, con fundamento en la realidad solamente existen el Estado capitalista, el mercado capitalista y las relaciones capitalistas. Esto nos obliga, por un lado, a adoptar / tener como referencia, un “tipo ideal” de Estado, de mercado y de sociedad; y, por otro

lado, a reconocer a través de sus atribuciones y funciones, la modalidad específica de cómo se articulan en cada momento de la historia.

La construcción de un tipo de Estado en una formación social determinada está vinculada con el proceso de modernización que ha observado y con la construcción estratégica de la democracia. Las correlaciones entre Estado, sociedad y mercado están vinculadas con la forma cómo se construyen los procedimientos democráticos (régimen democrático) en la perspectiva estratégica de la democracia (categoría de igual perennidad que el estado). De este modo, y volviendo a nuestro propósito inicial y central en este artículo, la relación entre Estado y democracia, se encuentra mediada históricamente por las correlaciones entre “estatalidad” (atribuciones y funciones estatales), “sociabilidad” (interacciones individuales y comunitarias en la producción y reproducción) y “mercantiles” (difusión de mecanismos para la libre circulación de los factores).

Cabe reiterar que los rasgos más importantes del Estado ecuatoriano (y sus principales líneas de modernización) se configuraron previamente al régimen democrático; y, por otro lado, la democracia introdujo características modernizadoras de la mano del ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

No obstante, sí incluimos una mirada, aunque somera, de la evolución de las instituciones que configuraron al régimen democrático, encontramos escasa coherencia estatal en la orientación estratégica del análisis de la complejidad, y utilizarlas como síntomas de la conformación moderna del Estado. En general, las instituciones del régimen democrático no han sido eficientes en la modernización estatal y no han permitido articular una sinergia entre Estado, sociedad y mercado para el cumplimiento / operación de los atributos estatales.

Para terminar, se puede sostener que, pese a la crisis, la democracia se mantiene aunque, en apariencia, pareciera depender de un “extraordinario” ingreso estatal, haberse constituido en el “gran elector”⁶⁹. La ciudadanía –visión de la sociedad, no sólo derechos– no se ha integrado a la gestión de la democracia, pese al discurso. Las instituciones políticas tradicionales –Parlamento y partidos– se han deteriorado y no surgen nuevas instituciones. Los diseños constitucionales no apuntan hacia eso.

69 Fundamentar o rechazar esta hipótesis debe ser material de otro trabajo con ese propósito.

Existen riegos de la democracia ecuatoriana que se expresan en el autoritarismo, el “movimientismo”, las nuevas formas de tutela militar (apoyo militar “pasivo”) y, fundamentalmente, en la deslegitimación de la política, que afecta a la construcción interactiva de la comunidad y de los individuos.

El rediseño de la democracia no se reduce a las relaciones entre Estado y mercado. Tampoco en multiplicar la participación. La democracia es más que elecciones y mayoría. Es deliberación en un contexto en que las condiciones se cumplen (extensión del voto, limpieza, juridicidad, acceso a cargos públicos, acceso respetado) y existe justicia, comunicación y libertad, condiciones de la democracia.

Bibliografía

- Acosta, Alberto, y Fander Falconí (2005). “Otra política económica, deseable y posible” en Acosta, Alberto y Fander Falconí, *Asedios a lo imposible*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Althusser, Louis (1969). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. México.
- Andrade, Pablo (1999). “El imaginario democrático en el Ecuador”, en *Ecuador Debate No. 52*. Quito: CAAP.
- (2001). “Libertad, desarrollo y democracia: para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador”, en *ICONOS No. 10*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los 90*. Quito: USAL, CLACSO, CIUDAD, Abya-Yala.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007). *Estado y mercado en el nuevo desarrollo*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad No. 210.
- Bobbio, Norberto (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE, Duodécima reimpresión.
- Bretón, Víctor y Francisco García (Eds.) (2003). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.
- Burbano, Felipe (1999). “Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado”, en *ICONOS No. 7*. Quito: FLACSO-Ecuador.

- (Comp.) (2003). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador, Serie Antologías.
- Bustamante, Fernando (1998) “Política: a la búsqueda de la razón perdida”, en *Ecuador Debate No. 44*. Quito: CAAP.
- (1999). *Las Fuerzas Armadas ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, documento de trabajo.
- (2000). “Política. ¿Y después de la insurrección qué...?”, en *Ecuador Debate N. 49*. Quito: CAAP.
- Cañete, María Fernanda (Comp.) (2000). *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME.
- Carnoy (1984). *The state and political theory*.
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CORDES (1999). *La ruta de la gobernabilidad: informe final del proyecto CORDES-Gobernabilidad*. Quito: CORDES.
- Chiriboga, Manuel (2001). “El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación”, en *ICONOS No. 10*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Crick, Bernard (2003). *En defensa de la política*. Madrid: Tusquets.
- De la Torre, Carlos (2003). “Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador”, en *ICONOS No. 15*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Donoso, Miguel (2000). “Elites regionales y locales: entre la ausencia de una conciencia de clase histórica y la ignorancia endémica de lo que debe ser un país”, en Cañete, María Fernanda, (Comp.). *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME.
- Fontaine, Guillaume (2002). *Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de estado del 21 de enero de 2000*. Barcelona: Documentos del IIG No. 97, IIG.
- Gudynas, Eduardo (2009). *Estado y mercado en América Latina: una pareja desaparece*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad No. 221.
- Guerrero, Andrés (Comp.) (2000). *Etnicidades*. Quito: FLACSO-Ecuador, Serie Antología.
- Holloway y Piccioto (1978). *Towards a materialist theory of the state*.
- Iazzetta, Osvaldo (2007). *Democracia en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Politeia.

- Ibrahim, Alnoor and Edward Weisband (2007). *Global Accountabilities. Participation, Pluralism, and public ethics*. Cambridge: United States of America by Cambridge University Press, Cambridge University Press, First Published.
- Iglesias, Enrique (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Santiago: Revista de la CEPAL No. 90.
- Jessop, Bob (1982). *The capitalist state*.
- Laclau, Ernesto (2005). Entrevista Revista Noticias: *La razón populista*. Buenos Aires.
- Laserna, Roberto (et.al) (2006). *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- Lechner, Norbert (1999). *El debate sobre Estado y mercado*. Santiago: FLACSO / Documento de Trabajo.
- León, Jorge (2001). “Conflicto étnico, democracia y Estado”, en *ICONOS No. 10*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- (2003). “Un sistema político regionalizado y su crisis”, en Bretón, Víctor y Francisco García. *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.
- Mejía, Andrés (1999). “Indisciplina y deslealtad en el Congreso”, en *ICONOS No. 6*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Miliband, Ralph (1969). *The state in capitalist society*.
- O’Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Documento de Trabajo.
- *Apuntes para una teoría del estado*. Documento de Trabajo
- (1982). *El Estado burocrático-autoritario*. Quito.
- (2007). *Notas sobre el Estado y la democracia*. Buenos Aires.
- (2008). *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Buenos Aires: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, 4-7 de noviembre.
- Oszlak, Oscar (2006). *El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad No. 210.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.

- Poulantzas, Nicos (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*.
——— (1978). *Estado, poder, socialismo*.
- Przeworski, Adam (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
——— (2010). *La democracia y sus límites: Una memoria personal*.
Bogotá: www.razonpublica.com.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1989). *Ecuador, la nación en ciernes*. Quito.
- Ramírez, Franklin (2007). “Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”, en *ICONOS 28*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Saint-Upéry, Marc (2001). “El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento”, en *ICONOS No. 10*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (Eds.) (2007). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Touraine, Alain (2007). *Las condiciones, los enemigos y las oportunidades de la democracia*. Portal de la Unión Interparlamentaria Mundial.
- Verdesoto, Luis y Gloria Ardaya (1999). *Nuestra dolorosa crisis*. México: Glocalización.
——— (2000). *Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados*. Bogotá: Revista de Estudios Sociales N-6, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES; y Washington: Red Interamericana para la Democracia.
- Verdesoto, Luis (2005). *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia*. Quito: ABYA YALA.
——— (2007). “El nacimiento de una nueva clase política”, en *ICONOS 28*. Quito: FLACSO-Ecuador.
——— (2007). *Procesos constituyentes y reforma institucional*. Quito: FLACSO-ABYA YALA.
——— (2007). Cátedra *Rene Zavaleta Mercado*, de Estudios Latinoamericanos, CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia: Salón de Honor de la Universidad Mayor de San Andrés, 6 de diciembre.
- Zavaleta Mercado, René (1978). *El Estado en América Latina*. México.
——— (1986). *Lo nacional popular en Bolivia*. México: Siglo XXI.