

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE LICENCIADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

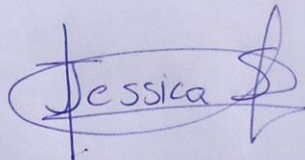
DECLARACIÓN y AUTORIZACIÓN

Yo, **JESSICA ALEJANDRA SOLÓRZANO ORELLANA**, C.I. **171520716-1** autora del trabajo de graduación intitulado: **"Cambio institucional de la administración pública del Estado ecuatoriano: 1970 – 2009"**, previa a la obtención del grado académico de **SOCIOLOGA CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA** en la Facultad de **Ciencias Humanas**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 11 de abril de 2012

A handwritten signature in blue ink that reads "Jessica" followed by a stylized flourish.

Jessica Alejandra Solórzano Orellana

C.I. 1715207161

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIA POLÍTICA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
SOCIOLOGA CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA**

**“CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL
ESTADO ECUATORIANO: 1970 – 2009.”**

JESSICA SOLÓRZANO ORELLANA

DIRECTORA: DRA. PATRICIA DE LA TORRE

QUITO, 11 DE ABRIL DE 2012.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	9
1. El cambio institucional.....	9
1.1. Las instituciones.-.....	9
1.2. Operación y cambio institucional.-	12
2. El Estado como institución.....	15
2.1. El Estado moderno como institución política de repartición de poder.-.....	16
2.2. El Estado como institución administrativa.....	19
3. La Administración Pública.....	21
3.1. Concepto de Administración Pública.	22
3.2. Cambio, reforma y reingeniería en la administración pública estatal.	24
CAPÍTULO 02: CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA.....	30
1. Cambio institucional en la década de los años 70: de la dictadura a la democracia.....	32
2. Cambio institucional en la década de los años 80: inicios del neoliberalismo.	34
3. Cambio institucional en la década de los años 90: crisis neoliberal y del Estado.	35
A) Primer proceso de cambio institucional de la década de los años 90.	36
B) Segundo proceso de cambio institucional de la década de los años 90.	38
4. Balance de los cambios desde los años 70 hasta los años 90.....	42
CAPÍTULO 03: ¿CAMBIO DE ÉPOCA O ÉPOCA DE CAMBIO?: LA REVOLUCIÓN CIUDADANA Y SU PROPUESTA DE REFORMA GENERAL DEL ESTADO. 2007 – 2010.	44
1. Contexto político de aparición y llegada al poder del movimiento social Alianza País	44
2. Alianza País y su propuesta de cambio.	46
3. El gobierno de Alianza País.	48
4. Características de la Asamblea Nacional Constituyente y sus resultados	50

CAPÍTULO 04: CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ESTADO ECUATORIANO A PARTIR DEL GOBIERNO DE ALIANZA PAÍS.	57
1. Cambio en el tema de derechos y garantías.....	58
2. Cambio y reorganización de la función ejecutiva y la administración pública.	59
3. Cambio en los mecanismos de representación política y participación social.	65
4. Cambio en la repartición del poder del Estado.	69
CAPÍTULO 05: CAMBIO ORGANIZACIONAL DEL ESTADO A PARTIR DEL DISCURSO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.	71
1. Conceptos de Estado y modelo de desarrollo.-	72
2. Concepto de planificación.-	76
3. Conceptos de burocracia y función pública.-.....	79
4. Concepto de participación ciudadana.-	82
5. Concepto de soberanía.-	82
CAPÍTULO 06: CONCLUSIONES	84
1. Contexto general del cambio institucional en el Estado ecuatoriano.-	84
2. El proceso de cambio institucional y sus mecanismos.-	86
3. Resultados políticos del cambio institucional en el Estado ecuatoriano.-.....	89
BIBLIOGRAFÍA	92

INTRODUCCIÓN.

El cambio institucional del Estado ecuatoriano impulsado por el líder del Movimiento Social Alianza País, Rafael Correa, se ha desenvuelto en un contexto histórico de constante tensión entre la crisis y la estabilidad institucional, respuesta de los últimos 30 años, al agotamiento progresivo del Estado y sus estructuras políticas y administrativas, desde la década de los años 70 hasta el año 2000.

Este agotamiento institucional se ha manifestado como la imposibilidad de la estructura estatal para dar respuesta a los contextos de activa complejización de la sociedad, con crecientes demandas que no han podido ser incorporadas y resueltas por el Estado. Una de las razones de este agotamiento, en el caso ecuatoriano, fue el Consenso de Washington y sus recomendaciones para la Administración Pública ecuatoriana, que en lugar de hacer más funcional a la estructura estatal, fue mutilando al Estado de acuerdo a las necesidades coyunturales de los gobiernos de turno, pero sin una agenda clara que direcciona los cambios institucionales impulsados.

El cambio institucional del Movimiento Social Alianza País, se plantea como una alternativa de recuperación del Estado frente al agotamiento institucional de las décadas pasadas. Para lograr este cometido de cambio, Alianza País se ha apoyado en: la realización de una Asamblea Nacional Constituyente y la emisión de una nueva Carta Constitucional; en la aprobación de leyes y disposiciones desde la Función Ejecutiva y el posicionamiento de un discurso político nuevo “La Revolución Ciudadana” donde la administración pública y la planificación del Estado son ejes centrales del quehacer estatal; todas estas acciones encaminadas a la construcción de un nuevo andamiaje político, según el líder del Movimiento Alianza País, Rafael Correa, para la formulación y construcción de un nuevo tipo de Estado y una nueva forma de Administración Pública en el Ecuador.

En este contexto, el motivo de esta disertación es comprobar si, efectivamente, ha operado un verdadero cambio institucional en la Administración Pública estatal del Ecuador. Para esto, se ha elegido analizar en profundidad, los principales cambios en la estructura de la Función Ejecutiva del Estado ecuatoriano a partir del año 2006.

Para esto se han planteado las siguientes preguntas de investigación, para poder encaminar metodológicamente el trabajo de esta disertación:

¿Cómo se plantea el campo de relaciones de la nueva estructura organizacional del Estado ecuatoriano, a partir de la reingeniería institucional diseñada por el gobierno central, dirigido por el Movimiento Social Alianza País?

¿A partir de qué necesidades institucionales se plantea la reingeniería organizacional en el gobierno actual?

¿De qué manera se ve modificada la estructura estatal actual, frente a la estructura estatal propuesta en la Constitución del año 1998? Y ¿Qué elementos son los que cambian?

¿Hacia dónde conducen las modificaciones institucionales realizadas por el gobierno del Movimiento Social Alianza País?

¿Se quiere configurar una nueva Administración Pública en el Estado a partir de este cambio institucional?

A partir de estas preguntas de investigación, se formularon las siguientes hipótesis de trabajo, para profundizar y direccionar el trabajo de la presente disertación:

HIPÓTESIS 1.- El cambio organizacional estatal deriva en un nuevo tipo de administración pública.

HIPÓTESIS 2.- Al operarse un cambio organizacional estatal, el proceso de repartición de poder cambia.

Ahora, para dar respuesta a estas preguntas de investigación y comprobar si las hipótesis planteadas para esta disertación son correctas para analizar el cambio institucional en la Función Ejecutiva a partir del gobierno del Movimiento Social Alianza País, se propone como marco teórico de referencia al Neoinstitucionalismo.

Para el caso que nos compete en esta disertación, se tomará como referencia al neoinstitucionalismo político y su discusión sobre el poder; y el neoinstitucionalismo económico y su discusión sobre la elección, que permiten una mejor comprensión de la forma de funcionamiento real de la institución estatal.

Además, se toman conceptos sobre Estado, como institución política y de administración y también se ocupan conceptos claves de las ciencias de Administración Pública.

A partir de estas nociones, se analiza la constante tensión entre cambio y estabilidad de la institucionalidad estatal del Ecuador y como la propuesta de cambio institucional del Movimiento Alianza País, representado por Rafael Correa, ha reorganizado el aparato estatal ecuatoriano, a través del cambio de los marcos institucionales, las rutinas institucionales y el desplazamiento de la atención organizacional hacia nuevas funciones del Estado que antes no eran tomadas en cuenta.

Para realizar esta disertación se ha realizado:

- Investigación bibliográfica y revisión teórica, para la elaboración del marco teórico de referencia.
- Investigación documental sobre textos institucionales oficiales del Estado.
- Recolección de información secundaria que muestra el proceso de cambio institucional-organizacional que está operando en el país.

Esta disertación está compuesta por seis capítulos que dan cuenta de la complejidad del cambio institucional que ha liderado el Movimiento Social Alianza País y su contexto político y social.

El *capítulo 1*, el marco teórico, está dedicado a desarrollar las herramientas teórico – metodológicas de análisis de esta disertación, realizando un acercamiento a las corrientes neoinstitucionalistas, teoría del Estado y de la Administración Pública, para dar cuenta de la creciente diferenciación y complejización del campo estatal, como institución política de toma de decisiones comunes y, como institución administrativa de ejecución de decisiones colectivas.

El *capítulo 2*, “Contextualización política del cambio institucional del Estado ecuatoriano”, realiza un breve análisis y síntesis del proceso de cambio institucional que el Estado ecuatoriano ha enfrentado desde la década de los años 70 hasta el año 2000, como una forma de dar cuenta del contexto histórico de cambio precedente al cambio institucional impulsado por el Movimiento Alianza País y que, en el caso del Estado ecuatoriano, ha estado marcado por un proceso cíclico y una respuesta institucional persistente para la solución de la crisis, aunque no ha logrado maximizar las potencialidades del Estado – ya sean neoliberales o de Estado de bienestar – sino satisfacer las necesidades políticas del momento.

El *capítulo 3*, “Cambio de época o época de cambio”, analiza al Movimiento Social Alianza País y su propuesta de Reforma Democrática del Estado, a partir de su contexto y rol dentro de la historia de crisis y estabilidad en el Ecuador, de sus acciones como gobierno constitucional y de su principal acción política para introducir el cambio que lidera: la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi.

El *capítulo 4*, “Cambio institucional y organizacional en el Estado ecuatoriano”, profundiza el análisis de la propuesta de reforma del Estado de Alianza País y, a través de la comparación de la Carta Constitucional de Montecristi con la Carta Constitucional de 1998, da cuenta de las principales modificaciones institucionales del Estado. Además, se analizan las diferentes leyes y disposiciones, que el gobierno de Alianza País ha generado para que las propuestas de cambio discutidas y aprobadas en la Asamblea de Montecristi y otras decisiones políticas del Ejecutivo, sean efectivamente operativas para la Administración Pública del Estado ecuatoriano.

El *capítulo 5*, “Cambio en organizacional del Estado a partir del discurso de la Revolución Ciudadana”, a través del análisis de la elaboración discursiva de Alianza País, rastrea los cambios en los conceptos institucionales que direccionan las rutinas y procesos organizacionales del Estado, dando cuenta de que al momento en que se modifica la percepción institucional sobre un concepto, por ejemplo de Estado neoliberal hacia Estado del Buen Vivir, las prácticas y rutinas organizacionales también se modifican.

El *capítulo 6*, se reserva a la presentación de las conclusiones de esta disertación, a través del análisis de si efectivamente ha operado un cambio institucional en la administración pública del Estado ecuatoriano, de la descripción de cómo se ha operado, o no este cambio, y cuales son las implicaciones de estas acciones para la Administración Pública del Ecuador.

A partir del desarrollo de esta disertación, se abre la posibilidad de una mayor comprensión del proceso de cambio institucional actual del Estado ecuatoriano y más importante aún, se pretende dar una lectura crítica sobre las implicaciones que este cambio institucional conlleva para el Estado y la sociedad ecuatoriana.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1. El cambio institucional.

1.1. Las instituciones.-

Para explicar la forma en que las instituciones emergen en la sociedad es necesario comprender que las instituciones generan pautas de acción – resolución de conflictos en la sociedad, lo que les posibilita su continuum en el tiempo. Las instituciones se constituyen como patrones de conducta frente a la contingencia, a la complejidad que presenta la sociedad moderna.

“Las instituciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que hay que seguir frente a los problemas. La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente le presentará a la organización acaba por darles un carácter institucional.” (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001, pág. 22)

De esta manera, al constituirse en patrones – rutinas sociales, las instituciones no requieren acciones de diseño continuo para su permanencia, aquí es donde aparece el marco institucional. En cierta medida se puede asegurar, que las instituciones una vez que han puesto en marcha sus mecanismos de auto reproducción, funcionan por sí mismas, bajo sus propias lógicas y bajo sus propios parámetros.

“rutinas organizacionales son una cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, sino que se disparan automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones. (...) Las rutinas son mecanismos para atender asuntos cotidianos.” (March, James, Olsen, Johan, 1997, pág. 13)

“marco institucional son las reglas, prácticas y tradiciones institucionales que permiten una explicación del funcionamiento consistente de las organizaciones políticas. (...) Este marco institucional facilita la estabilidad porque estas reglas y tradiciones son los puntos de referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento.” (March, James, Olsen, Johan, 1997, pág. 25)

La teoría neoinstitucionalista abre una posibilidad de explicación y profundización de este tema:

“(…) El término institución toma un significado diferente. En los primeros enfoques, las instituciones son producto del diseño humano, resultado de acciones útiles realizadas por individuos orientados instrumentalmente. Pero (...), aunque las instituciones ciertamente son el resultado de la actividad humana, no son necesariamente producto de un diseño consciente. (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001, pág. 42)”

De esto se puede derivar que las instituciones crean sus propios mecanismos de acción y procesamiento de la contingencia. Este proceso de relativa autonomía institucional se debe a que para lograr esta recursividad, las instituciones burocratizan sus procedimientos y actividades, para de esta manera, configurar sus mecanismos de autoreproducción. En este sentido, se comprende que las instituciones no requieran diseños continuos y que gran parte de su reproducción se encuentre en el transcurrir de su vida cotidiana y en las rutinas que desarrolla la burocracia.

“Las instituciones son aquellos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, le deben su supervivencia a un proceso social relativamente autoactivado. Su persistencia no depende, notablemente, de una movilización colectiva recurrente, movilización repetidamente dirigida y reactivada para asegurar la reproducción del patrón. Así, las instituciones no se reproducen por la “acción”, en el sentido estricto de intervención colectiva en una convención social. Por el contrario, son los procedimientos reproductivos rutinarios los que sostienen y apoyan al patrón y promueven su reproducción – a menos que la acción colectiva o los impactos del entorno bloqueen o rompan el proceso de reproducción.” (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001, pág. 14)

Entonces, al ser las instituciones patrones de comportamiento ya sea político, económico o social, el apareamiento de las instituciones es inevitable en contextos sociales atravesados por una continua complejización¹ y, de esta manera, las instituciones se hacen necesarias para normar la sociedad y procesar sus demandas. Conjuntamente, se puede afirmar que el proceso de institucionalización de la sociedad, es una forma social de responder al contexto de incertidumbre, en el cual, los sujetos deben alinear sus posturas y acciones para lograr mayores umbrales de certidumbre de las acciones posibles de otros actores sociales.

“las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, pues las rutinas institucionales existen sobre todo para reducir los costos entre individuos y grupos con el objetivo de aumentar la eficiencia.” (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001, pág. 13)

Es de vital importancia, a partir de este concepto, entender que las instituciones si bien son normas sociales, a partir de la rutinización y sedimentación de prácticas que se legitiman ante la sociedad por una serie de variables, como por ejemplo, la coerción, estas son susceptibles de cambio a través de la acción humana.

¹ “Se puede caracterizar un sistema como complejo cuando es tan grande, es decir, cuando incluye tantos elementos, que ya no puede ser combinado cada elemento con cada uno de los otros, sino que las relaciones deben producirse selectivamente. Donde se impone rápidamente la selectividad interna. Los elementos ya no están entonces determinados solo por el número y por características comunes, sino además de eso, calificados diferencialmente de acuerdo con la relación con respecto a otros elementos del sistema. Luhmann, Niklas. Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento. Editorial Arthropos. 1997.

Pero generalmente, las instituciones tienden a la permanencia/estabilidad. Si bien, las instituciones ven para sí mismas como necesario realizar cambios en su interior, esto responde a necesidades de supervivencia, ya que si no cambian desaparecen, por que dejarían de ser isomorfias² con su entorno y además, dejarían de ser necesarias al interior de la sociedad, ya que no estarían solucionando/mediando problemas, por lo que se requiere desde la institución hacia el entorno, un proceso de constante adaptación.

Este proceso de adaptación se regula en las instituciones a través de la atención organizacional: “la atención organizacional es la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales” (March, James, Olsen, Johan, 1997)³. Pero es importante considerar que, si bien las instituciones son estructuras estables, no necesariamente son eficientes: “Las instituciones prestan mayor atención a las actividades que fallan en el cumplimiento de las metas que a aquellas que las logran” (March, James, Olsen, Johan, 1997)

Como se ha mencionado, el sistema social en que las instituciones despliegan sus mecanismos de organización está atravesado por la contingencia y por la falta de información. Esta contingencia está referida a las acciones individuales a las que se enfrenta la sociedad y que requieren ser normadas.

“En la relación entre individuos existen incertidumbres, producto de la información incompleta sobre la conducta de otros individuos. La complejidad y lo incompleto de la información que poseemos (los individuos), y los esfuerzos tentaleantes que hacemos por descifrarla, hacen necesario el desarrollo de patrones regulares de interacción humana para hacer frente a esas complejidades.” (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001, pág. 12)

De esta manera, la definición de institución del neoinstitucionalismo se configura en un elemento novedoso que permite el análisis de formas sociales institucionalizadas desde otros marcos analíticos, abriendo la posibilidad para una lectura más enriquecedora. Desde el neoinstitucionalismo:

² A breves rasos, se puede conceptualizar al proceso de “isomorfismo” como la búsqueda de un sistema de la justa correspondencia con otros sistemas, pero no como un proceso causal de relación, sino como una respuesta hacia adentro, para lograr la organización y equilibrio entre los elementos que conforman el sistema. Este concepto es tomado de la teoría general de sistemas.

³ Se puede definir a la institución dependiendo de en donde está su atención institucional ¿qué es lo que le interesa proteger, definir, potenciar? Ya que no puede atender todo tienen que priorizar a qué atender y este es uno de los espacios de cambio, modificar el foco de su atención.

“Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico.” (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001, pág. 30)

1.2. Operación y cambio institucional.-

Ahora, para comprender como las instituciones funcionan y la manera en que cambian, es importante tener en cuenta la forma en que opera la racionalidad al interior de las instituciones. Para esto se toma de referencia el modelo de racionalidad limitada del neoinstitucionalismo, el mismo que impugna el modelo de elección racional de toma de decisiones y postula que cuando se toman decisiones al interior de las instituciones, no se busca la máxima optimización, sino que los actores buscan encontrar el curso de sus acciones que les proporcione resultados aceptables, en función a sus objetivos, es decir, al realizar elecciones institucionales no se consigue la eficiencia institucional total, sino la satisfacción temporal de las expectativas del actor.

Otro defecto de este enfoque (de elección racional) es que no se aplica a situaciones de incertidumbre, en las cuales la elección se hace sobre distribuciones probabilísticas alternativas de los resultados previsibles. La racionalidad es concebida como la coherencia entre las creencias y las preferencias de cada persona. No se trata de una teoría positiva, sino de un conjunto de reglas o prescripciones de coherencia de manera similar a la lógica, y por extensión, el análisis se pervierte y pasa a ser una parte de las matemáticas o de la lógica en el sentido de que se refieren a la "optimización restringida". Como parte de la lógica, el análisis se restringe a la pura elección, a un conjunto de proposiciones que son autoevidentes y no requieren de prueba alguna de coherencia. Pero las condiciones son distintas porque no existe conocimiento perfecto de los objetivos y las restricciones, además de que los datos no son cien por ciento confiables. (Guerrero, Teoría Administrativa del Estado , 2000, pág. 446)

Entonces, la optimización de recursos organizacionales del modelo racional, para el nuevo institucionalismo, es hasta cierto punto irreal. Esto se debe a dos cuestiones fundamentales: 1.- la capacidad cognitiva de los sujetos que toman decisiones es limitada, ya que no se puede capturar/procesar toda la información de un problema; 2.- las decisiones organizacionales se toman bajo restricciones de tiempo y presupuesto.

La visión del homo economicus (racional, maximizador, calculador, etc.) se desarma frente al nuevo institucionalismo, ya que la socialización anterior de los sujetos, su subjetividad, su background, etc., definen la forma en que se relaciona con otros sujetos y su forma de tomar decisiones.

También (el nuevo institucionalismo) supera a la teoría de las decisiones que propone que las preferencias son estables, consistentes, precisas y exógenas al proceso de decisión y argumentan que las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en algunas ocasiones los agentes incluso pueden tener preferencias inconsistentes. Además, las preferencias no son exógenas.

En este contexto de tensión entre institución y acción en el cual, el entorno de la institución se modifica más rápido que las instituciones, es que los sujetos toman decisiones institucionales/organizacionales⁴. Es importante aclarar, que los sujetos de cambio no son sujetos aislados, sino actores que muchas veces recurren a la colectividad para hacer posible que sus acciones se vean plasmadas en cambios institucionales.

“El cambio es consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones que, debido a nuevas características en el ambiente se vuelven incapaces de satisfacer y se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias.” (March, James, Olsen, Johan, 1997, pág. 35)

En los espacios sociales en que se desenvuelven los sujetos aparecen dos tipos de reglas para normar el comportamiento humano, que son muy importantes para describir como opera el cambio institucional. Estas dos reglas son: las relaciones formales y las relaciones informales. Por relaciones formales se entiende a las reglas (rutinas, procedimientos, formas organizativas que construyen actividad política) jerárquicamente ordenadas que constituyen el mundo del derecho, por relaciones informales se entiende a las prácticas sociales que provienen de una información socialmente transmitida y que forman parte de la cultura.

A partir del juego institucional entre estos dos tipos de relaciones, formales e informales, es que las instituciones tienen la posibilidad de actualizarse – cambiar en cuanto a lo que sucede en su entorno y pueden incorporar ciertas pautas acordes a los nuevos contextos, además, a partir de las relaciones informales es que nuevas prácticas se rutinizan y permiten que ciertos cambios se operen al interior de la institución.

Este proceso de estructuración del intercambio humano es de vital importancia para el desarrollo de las sociedades, ya que esto permite a nivel institucional, reducir la

⁴ Es importante explicar la diferencia que hace el neoinstitucionalismo en cuanto a institución y organización: “(...) una distinción fundamental (...) es la que se refiere a las instituciones y a las organizaciones. Conceptualmente, lo que debemos diferenciar con claridad son las reglas (las instituciones) de los jugadores (las organizaciones). El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo, dado el conjunto de reglas, es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación mediante intervenciones limpias y, a veces, sucias.” (Powell, Walter. Dimaggio, Paul, 2001)

incertidumbre que plantea el entorno en que se desarrollan las instituciones y se genera la estabilidad institucional. Además, las instituciones permiten a través de su estructuración, que se de un proceso de asignación de funciones para un mejor desempeño y además, permiten redireccionar las acciones, en caso de ser políticas, a partir de la ideología o modelo de desarrollo que el Estado formule perseguir, a partir de las necesidades concretas de su población.

“La estabilidad institucional tiene como base la existencia de 1) la cultura organizacional homogénea, que generan rutinas organizacionales y que después dan cuerpo al marco institucional y 2) la obediencia a normas de la institución por parte de los individuos.” (March, James, Olsen, Johan, 1997, pág. 56)

De esta manera, el cambio institucional es una reorganización del patrón de agregación de los elementos que constituyen una institución y se manifiesta como un proceso que posibilita el acoplamiento de la institución a los contextos a los que se ven enfrentadas. En esta medida, el cambio institucional es una herramienta útil para los Estados, en su intento permanente de responder a sociedades cada vez más complejas y lograr mayor estabilidad institucional frente a la contingencia.

En este punto, se puede visualizar que las instituciones enfrentan una paradoja. Están creadas para durar, para permanecer en el tiempo, ya que su deber ser está vinculado a una pretensión de universalidad (valen para todos) y de perennidad (valen para siempre), pero a la vez, deben cambiar para adaptarse al medio y seguir siendo útiles y necesarias para normar conductas en la sociedad.

De esta manera, el cambio institucional se genera cuando el mundo simbólico de los sujetos pertenecientes a la institución cambia, cuando las prácticas que se habían rutinizado anteriormente dejan de ser legítimas y se ven forzadas a cambiar para poder seguir funcionando como institución.

Según plantea Goodin (Goodin, 1996) existen tres vías para el cambio:

- a) El accidente, la casualidad: el cual se da por contingencia (no es necesario pero no es imposible)
- b) La evolución – adaptación: esta evolución se puede dar por mecanismos de selección, por búsqueda de adaptación al entorno, o por la idea motivadora que se va depurando a sí misma.

- c) El diseño intencional: relacionado directamente con la agencia intencional de los actores y su voluntad.

En casos reales, para que el cambio institucional se de, estos tres elementos deben involucrarse, obviamente uno de ellos en muchos casos, será el rector / motivador del cambio.

Es importante que al hablar de cambio institucional, se mencione las consecuencias no deseadas a las cuales los agentes de las instituciones se ven enfrentados, ya que una vez que cierto cambio a operado, la institución crea sus propios mecanismos, su propia dinámica y esto a la postre, es difícil de cambiar.

“El momento de cambio (por la relación entre institución política y entorno) se produce una serie de acciones que muchas veces no se buscaba. Esto se puede catalogar como consecuencias inesperadas de las acciones de cambio, ya que el cambio modifica las estructuras institucionales de tal manera, que no siempre es posible predecir hacia donde van los cambios o los verdaderos efectos de estas modificaciones.” (March, James, Olsen, Johan, 1997, pág. 115)

Toda esta corriente de explicación del cambio institucional se encuentra ligada al pensamiento clásico de Max Weber, ya que él menciona, dentro de su teoría de la burocracia, que si bien en las instituciones opera un tipo de racionalidad enfocada hacia los fines institucionales, en el pequeño grupo al interior de la institución, encargado de resolver problemas, tomar decisiones, etc., no opera la racionalidad, sino que los contextos de cada uno de los individuos, es primordial para explicar sus actuaciones.

2. El Estado como institución.

Para comprender al Estado moderno como institución, es necesario analizar dos dimensiones de su estructura:

1. El Estado moderno como institución política
2. El Estado moderno como institución administrativa

2.1. El Estado moderno como institución política de repartición de poder.-

El Estado, como institución política, ha perdurado en la sociedad por su alta capacidad de evolución, pero también de conservación de sus estructuras y funciones propias.

“La notoria longevidad del Estado obedece a que en su seno se han desarrollado dos fuerzas mutuamente complementarias: la continuidad y el cambio. La primera ha conservado su identidad, pues de tal modo ahora sería algo diverso a lo estudiado sucesivamente por Maquiavelo y Waldo, así como por Tomás Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y Max Weber; el cambio, por su parte, propició los comienzos y terminaciones que engendraron una serie de etapas progresivas que dieron fuerza a su transformación.” (Guerrero, Teoría Administrativa del Estado , 2000, pág. IX)

Como se anota, una característica importante de la configuración institucional del Estado es la capacidad de perdurar y, a la vez, de cambiar. En la capacidad de perdurar del Estado, se muestra que es una institución que ha logrado mantenerse en la sociedad como relevante para el procesamiento y resolución de demandas sociales; y en la capacidad de cambiar, se visualiza la capacidad de esta institución para receptor los cambios que se dan en su entorno para continuar cumpliendo su función.

Ante estas características, a manera de aclaración, es importante manifestar qué es lo que se entiende por Estado y cuáles son sus características fundamentales, que son las que le han permitido asentarse en la realidad social y perdurar, como mecanismos apropiados de reproducción social e institucional.

Siguiendo la teoría webberiana, la definición del Estado moderno es:

“una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.” (Weber, 2004, pág. 1060)

Otra mirada que abona la definición de Estado, es la de David Held, que propone:

“aparatos políticos distintos tanto de los gobernantes como de los gobernados, con suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada, basados en el monopolio del poder coercitivo y dotados de legitimidad como resultado de un nivel mínimo de apoyo o lealtad de sus ciudadanos.” (Held, 1997, pág. 71)

Desde la perspectiva de Paul Recaer, la definición de Estado se complementa:

“El Estado es el centro de decisión. En cuanto al objeto de esta decisión, se lo puede resumir en una palabra: la supervivencia, la existencia duradera de la comunidad histórica, y esto, contra todas las amenazas exteriores e interiores.” (Ricouer, 2000, pág. 367)

A partir de estas conceptualizaciones del Estado, se pueden extraer como fundamentales, las siguientes nociones, que permiten configurar un rostro y una identidad a la institución estatal:

- El Estado es fuente de dominio institucional racional – legal.
- El Estado tiene jurisdicción sobre un territorio delimitado.
- El Estado requiere de legitimidad para poder operar.
- El Estado es fuente de poder legítimo.
- El Estado es una comunidad o aparato político que se ha separado de lo social, es decir, el Estado es parte de la sociedad, pero no es la sociedad. En este punto aparece la burocracia como espacio de reproducción cotidiana del Estado.
- El Estado mantiene el monopolio de la coacción física legítima.
- El Estado es el centro de decisión y ejecución de las acciones sociales encaminadas a la generación de lo público.

Estas conceptualizaciones del Estado, pueden ser resumidas o contenidas en el concepto de “estatidad” que propone Oslak,

“La estatidad supone la formación de instituciones que detentan la organización del poder (político) y el ejercicio de la dominación política.

Esta entidad requiere un conjunto de propiedades:

- 1.- reconocimiento de su soberanía por otros estados.
- 2.- capacidad de imponer una estructura de instituciones monopolistas de poder
- 3.- capacidad de diferenciar su control a través de un conjunto de instituciones con funciones diferenciadas.
- 4.- capacidad de crear una identidad colectiva mediante símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social, es decir el control ideológico como mecanismo de control.

Los objetivos finales del orden: la soberanía externa indisputada, autoridad institucionalizada en todo el territorio, centralización jurídico-administrativa y la creación simbólica de consenso, legitimador de la soberanía del Estado.” (Ozlack, 1982, págs. 1-2)

A partir de estas aproximaciones al concepto de Estado y de las nociones que se han derivado de ello, se puede ubicar categorías teóricas explicativas acerca del Estado, para dar cuenta de su funcionamiento como institución política. Estas categorías permitirán

abordar al Estado, como institución que se encarga del reparto del poder político entre los miembros del Estado, de manera legal – racional, no autoritaria, a través de estructuras legitimadas socialmente.

El Estado, siguiendo la línea del neoinstitucionalismo político, al ser una institución política concentra poder. De igual manera, dando continuidad a las definiciones de Estado, al ser una institución de monopolio de la coerción física legítima, al tener suprema jurisdicción sobre un área territorial delimitada y ser el centro de decisión de la comunidad histórica, el Estado tiene poder.

Para esta explicación, el poder será entendido como “la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros.” (Weber, 2004, pág. 682)

De esta manera, el Estado se configura como actor político que puede imponer su voluntad sobre los demás. Pero esta imposición de la voluntad, en el Estado moderno que tiene como característica la racionalidad de su administración, es muy diferente a la imposición de la propia voluntad en otros tipos de Estado, por ejemplo el Estado absolutista, ya que cuenta con dos características fundamentales, siguiendo la línea de análisis weberiano:

1. La legitimidad de la imposición de la voluntad, que recae en la autoridad legal y el derecho.
2. El tipo de dominación del Estado: legal – racional y su cuerpo administrativo: la burocracia.

La legitimidad de la imposición de la voluntad en el Estado, está sustentada en la autoridad legal que rige como mandato propio y no cuestionable. En este tipo de autoridad “se obedecen a las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia.” (Weber, 2004, pág. 1065)

A partir de la autoridad legal – racional instituida en el Estado moderno, aparece el campo de la política. Este campo está marcado por la permanente aspiración de participación e influencia en la distribución del poder.

Ahora, para que esta autoridad legal manifestada en la institucionalidad estatal sea legítima se requiere que las diversas formas de repartición de poder y las acciones que de esto derivan sean aceptadas – legitimadas – socialmente. Una vez legitimada la autoridad legal,

el Estado puede llevar a cabo todo tipo de acciones, es decir, la legitimidad es habilitante para el Estado.

La legitimidad desde la teoría weberiana, es la auto justificación de los motivos de acceso al poder. Estos principios de legitimidad se expresan de diferentes maneras, a partir de tipos puros, en el caso del Estado moderno, la legitimidad esta sustentada a través de normas racionalmente estatuidas (la ley) y se manifiesta como obediencia de todos a estas normas.

Para este caso, la obediencia “significa que la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en la máxima de su conducta” (Weber, 2004, pág. 1065)

La obediencia referida a esta dominación, está referida al derecho – la ley – y no a una persona específica. La ley es la que establece la duración, la persona y en la medida en la que se debe obedecer, además la forma en que se accede y reparte el poder.

Entonces, el Estado moderno idealmente, es legítimo, se sustenta en la autoridad legal y logra la obediencia a través de la ley. A partir de esta estructura aparece el campo político como pugna por el poder y su repartición. Weber aborda este tema a través de la definición de la cuestión política:

“en la cuestión política los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes. El que hace política aspira poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines – ideales o egoístas –, o poder “por el poder mismo”, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere.” (Weber, 2004)

Gran parte de la repartición de este poder del Estado se realiza en la vida cotidiana del Estado, es decir, en su administración. De tal manera, que la visión del Estado como institución política, es incompleta si no se mira el Estado también como institución administrativa.

2.2. El Estado como institución administrativa

Al ser el Estado moderno una institución política, que mantiene poder y requiere repartirlo para funcionar de acuerdo a su razón de ser, necesita necesariamente desarrollar funciones administrativas que le permitan hacerlo. Como se explicó en el apartado anterior, el Estado moderno ha configurado su forma administrativa a través del tipo de dominación legal – racional, que encuentra en su cuerpo administrativo la forma de administración cotidiana que

perpetúa las acciones administrativas del Estado. Este cuerpo administrativo es la burocracia, compuesta por los funcionarios.

Las condiciones fundamentales de reproducción de la burocracia, según Weber, son:

- 1) "Ejercicio continuado sujeto a la ley de funciones, dentro de
- 2) Una competencia, que significa:
 - i) Ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones.
 - ii) Con la atribución de los poderes necesarios para su realización
 - iii) Con fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación
- 3) Principio de jerarquía administrativa, es decir autoridades fijas con facultades de regulación
- 4) Funcionamiento a partir de reglas técnicas o normas. Lo cual exige una formación profesional
- 5) Rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.
- 6) En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce
- 7) Rige el principio administrativo de atenerse al expediente" (Weber, 2004, pág. 1103)

A partir de estas condiciones de reproducción es que el Estado moderno ha logrado un tipo de administración racional y ha configurado una base fuerte de operación cotidiana. En esta medida, es que la burocracia se inscribe como el brazo administrador de las políticas que se generen en el campo de la política y sus diversas modalidades de negociación y ajuste.

Ahora, para que este tipo de burocracia se desarrolle se requiere la penetración del racionalismo en la forma de vida de los funcionarios y que el cuadro administrativo atienda a características racionales, reguladas por el derecho. Sus miembros – los funcionarios – se afilian individualmente por su calificación profesional únicamente y su dedicación es entera al cargo. Además obedecen en función a sus competencias.

"En la administración burocrática la disciplina es indispensable para el éxito. Además, la burocracia moderna tiene cada día – y en forma cada vez más inevitable – mayor preparación profesional y especialización en concordancia con la técnica racional de la vida moderna" (Weber, 2004, pág. 1073)

De esta manera se revela que el cuadro administrativo burocrático, es la forma más racional de ejercer la dominación. Siendo así que, la dominación burocrática, se convierte en el germen del Estado Moderno Occidental en la medida en que el Estado, a través de su cuadro administrativo – los funcionarios burocráticos –, conduce, produce y administra las acciones de la sociedad, burocratizando e institucionalizando las relaciones entre dominantes y dominados.

Según Weber:

“El verdadero funcionario, de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de “administrar” y, ante todo, de modo imparcial; y esto es así también, al menos oficialmente, por lo que se refiere a los llamados funcionarios administrativos “políticos”, en la medida en que no se plantee la “razón de Estado”, es decir, en la medida en que no estén afectados los intereses vitales del orden dominante. (...) El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en un orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo.” (Weber, 2004, pág. 1071)

Y desde la perspectiva de la Administración pública:

“Servidor público es aquél que, independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.”

“Uno de los rasgos que deben ser resaltados, es que la labor del servidor público se realiza de manera *permanente* a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo.” (Guerrero, Principios de la administración pública , 2007, pág. 58)

A partir de estas reflexiones, se puede asegurar que la base de la dominación burocrática y, por ende, de la administración del Estado moderno son los funcionarios. Por este motivo las características de los funcionarios y de las estructuras en las que desarrollan sus funciones toman gran relevancia al momento de analizar al Estado y su desempeño como político y como administrador.

3. La Administración Pública.

El Estado como institución de dominio legal – racional, canalizadora de demandas colectivas, política y administrativamente operativa, requiere una disciplina específica que se haga responsable por el estudio y la administración de esta institución. Así aparece la administración pública del Estado moderno, como una necesidad de poner directrices claras a la administración del Estado.

“Como el Estado asume las más diversas y mayúsculas actividades, su organización funcional crece y se diversifica al ritmo acelerado que le imprime la ejecución de desusadas y novedosas funciones en el seno de la sociedad civil. Crecen sus atribuciones, aumenta su organización, se incrementa su personal; se desarrolla la profesionalización y, con ella, la importancia de la administración pública dentro del ámbito del Estado. Las condiciones históricas, sin embargo, varían y modifican las relaciones sociales, el Estado y, como consecuencia, el papel de la administración pública.” (Guerrero, Fases del desarrollo de la administración pública capitalista , 1980, pág. 12)

La administración pública como disciplina de análisis, tiene su objeto de estudio en la acción del Estado, en tanto institución política – como institución de repartición del poder soberano del Estado – y en tanto institución de administración de lo público – como administración burocrática de los bienes, servicios, población, etc., del Estado –. Por este motivo, en términos ideales, la administración pública es una disciplina de la ciencia política que constantemente revisa y estructura la forma de ser el Estado político y administrador, aunque muchas veces ha sido puesta de lado y peor aún, se la ha confundido con otras disciplinas como la administración empresarial o técnicas gerenciales.

“Reducir la administración pública a la administración o a la política deriva en una misma situación: la de engendrar un monstruo mecánico, un leviatán artificial independizado no solo de su raíz social, sino también de su presencia estatal.” (Guerrero, La administración pública del Estado capitalista, 1979, pág. 369)

3.1. Concepto de Administración Pública.

La administración pública como disciplina tiene un único objeto de estudio: el Estado. Pero este estudio del Estado no está enfocado a los temas del quehacer del Estado, sino del como hacer del Estado. Esta diferenciación es fundamental en la medida en que permite delimitar el campo de estudio de la administración pública y a la vez de la presente disertación, como el espacio de realización del Estado, para relacionarse con la sociedad.

De esta manera:

“La administración pública, como lo hemos afirmado, es la acción del Estado en la sociedad. Pero la administración pública, como acción, es ejecución, es decir, el poder ejecutivo delegacional que hace realidad la presencia del Estado en la sociedad. En el ejecutivo se plasman el dominio y la dirección, se concretan en unidad la política y la administración como ejecución, como realización de la acción del Estado en la sociedad.” (Guerrero, La administración pública del Estado capitalista, 1979, pág. 368)

A partir de esta breve conceptualización de la administración pública se debe realizar dos puntualizaciones fundamentales:

1. La administración pública es ejecutada por el poder ejecutivo del Estado.
2. La administración pública es una función del Estado para relacionarse con la sociedad, pero no es la administración de la sociedad.

Para aclarar la segunda puntualización realizada, la siguiente cita es esclarecedora:

“Puede decirse (...) que la administración pública no es la administración de la sociedad, sino la administración del Estado en la sociedad (...) que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad.” (Guerrero, La administración pública del Estado capitalista, 1979, pág. 368)

De esta manera, se acota el campo de estudio de la administración pública en tanto función del Estado para administrarse a sí mismo, ya que esta disciplina es la que posibilita a la institucionalidad estatal mirar hacia adentro de su estructura y lograr una mayor y mejor funcionalidad interna. Pero esto no debe confundir al lector al parecer que el Estado se autorregula hacia adentro únicamente, sin mirar lo que sucede fuera de sus bordes. Es menester recordar que la realización de un Estado está íntimamente relacionada con la realización de la sociedad de tal manera que

“La administración pública es concebida originalmente como una gran potencia constructora, mejoradora y positiva; es un dominio complejo de tecnología y prácticas políticas y económicas que alimentan el desarrollo social” (Guerrero, Introducción a la administración pública, 1985, pág. XXXI)

“La administración pública (...) no es una institución, sino una magna tecnología que actúa sobre la sociedad, una potencia que arregla, corrige y mejora, es decir, una fuerza organizadora, correctora y constructora que como tecnología estatal actúa mediante estos tres procesos conservando y mejorando la sociedad”. (Guerrero, Introducción a la administración pública, 1985, pág. 92)

Entonces, como se puede ver hasta ahora, el Estado a través de la administración pública tiene la posibilidad de generarse a sí mismo y mantener y mejorar constantemente su relación con la sociedad. Esta sería una parte de la administración pública, en tanto supone la construcción de la institucionalidad estatal acorde con la configuración de la sociedad – que tengan sincronía – que permite la conservación de las relaciones Estado – sociedad, a través de leyes y acciones encaminadas a mantener el orden social. Sin embargo, también se debe considerar que en tanto función del Estado, la administración pública es una herramienta que sirve para organizar el poder que se reparte en la institucionalidad estatal, a través de su burocracia, siendo esta otra parte de la administración pública:

“Hay que señalar, sin embargo, que la ciencia de la administración estudia a la actividad estatal cuando se enfila a expandir las fuerzas interiores del Estado. La ciencia de la administración es la disciplina social aplicada a los problemas del Estado, que estudia como

hacer que el Estado incremente sus fuerzas y se desarrolle en cuanto tal. Por tanto, la ciencia de la administración estudia al Estado cuando tiende a potenciar sus fuerzas e incrementar su poder.” (Guerrero, La teoría de la administración pública , 1986, pág. 31)

En este punto la discusión estaría focalizada en dos dimensiones de la función de administración pública estatal: la dimensión funcional (Estado – sociedad y los elementos legales que permiten vehiculizan esta relación) y la dimensión propiamente interna o institucional (el Estado en su intento de acrecentar y repartir su poder, a través del cambio de su estructura, sus funcionarios y burocracia, etc.). En el caso de la dimensión funcional de la administración pública, el sentido es que la institucionalidad estatal logre ser un canal apropiado de procesamiento de demandas y de generación de acuerdos. En el caso de la dimensión institucional, el sentido es lograr una estructura que procure la repartición del poder estatal para hacer más eficiente la gestión y haga realidad la dimensión relacional.

“Hemos adelantado que la administración pública es la actividad del Estado. A grandes rasgos, dicha actividad puede clasificarse en dos grandes tipos: actividades funcionales y actividades institucionales. Las *actividades funcionales* son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las *actividades institucionales* son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo.” (...) “Para la Ciencia de la Administración, *administrar* significa el desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad.” (Guerrero, Principios de la administración pública , 2007, pág. 11)

Por este motivo, la administración pública se encuentra en manos del ejecutivo, ya que en este poder del Estado, idealmente, se encuentra concentrada la capacidad de administrar al Estado, en cuanto tiene asignadas las capacidades de acción administrativa directa sobre los bienes del Estado y de ejecución de actividades de interés público, todo esto bajo el amparo de las cartas constitucionales.

3.2. Cambio, reforma y reingeniería en la administración pública estatal.

La noción de cambio en la administración pública estatal supone la modificación de la estructura y del mundo simbólico de los sujetos que conforman la institución y la pérdida de legitimidad de las prácticas que se había rutinizado. Según esta noción, el cambio podría darse por tres vías: el accidente, la evolución y el diseño intencional. Una mirada que

complementa esta perspectiva del cambio, es la concepción de la reforma. La reforma esta será entendida, a partir de la gestión pública, como:

“El cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, calidad y responsabilidad de la acción pública”. (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 146)

El término “posburocráticas” en este caso, será utilizado para denotar un tipo de burocracia diferente a la descrita por Weber – clásica, jerárquica, piramidal – que se acopla a las nuevas necesidades del Estado moderno:

“Posburocráticas en tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la visión tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la AP y a nuevos valores administrativos en el servicio público.” (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 147)

En la misma línea de la gestión pública, el programa PUMA (OCDE 1997) sugiere cuatro situaciones en las que la profundidad, ritmo o alcances de los cambios pueden ocurrir (Oslack, Oscar. Malvicino, Guillermo, 2001):

- cambios ad-hoc: modificaciones oportunistas, sin planificación, influenciadas por presiones fiscales para reducir gastos y deuda pública.
- cambios incrementales: iniciativas adoptadas en un sector y más tarde extendidas a otros sectores.
- cambios globales: con alcance a todo el gobierno en base a criterios y principios pre-establecidos.
- Cambios continuos: reformas permanentes a partir de experiencias explosivas (“big bang reforms” según PUMA) o de origen incremental para el mantenimiento de los logros alcanzados.

Desde la teoría neoinstitucional, hay tres aspectos importantes en la reorganización institucional:

“1.- la reorganización está influenciada por la atención institucional y por la oportunidad de elección, los problemas, soluciones y los participantes se vinculan en función de su disponibilidad simultánea.

2.- la reorganización es producto de la adaptación a problemas cambiantes, con soluciones disponibles, más que de planes y decisiones políticas. “una solución que esté persistentemente disponible es probable que encuentre una ocasión.”

3.- Gobernar es una interpretación de la vida y una afirmación de valores e instituciones.” (March, James, Olsen, Johan, 1997, pág. 164)

Como se puede ver, estas tres nociones sobre la modificación de la administración pública son complementarias y dan cuenta del mismo proceso, aunque desde diferente registro teórico.

Ahora, retomando las dimensiones de la administración pública y clarificadas las nociones teóricas a usarse, se puede delimitar cual es el objeto que será analizado a partir de este punto.

Tabla 1: Dimensiones institucionales de la Administración Pública

DIMENSIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Dimensión funcional de la administración pública	Dimensión institucional de la administración pública
SENTIDO INSTITUCIONAL	Determina las relaciones políticas Estado – sociedad	Determina la estructura estatal que vehiculiza la administración de poder
CAMPO DE INTERVENCIÓN	Generación de decisiones políticas	Generación de actos administrativos
ACCIONES	Toma de decisiones	Ejecución de decisiones

Realizado por: Jessica Solórzano.

Como se puede visualizar en el cuadro anterior, las dos dimensiones de la administración pública del Estado mantienen diferente sentido institucional, campo de intervención y acciones propias de cada una, aunque esta división es únicamente analítica, ya que en la realidad, estas dos dimensiones se relacionan íntimamente y se complementan. De esta manera, en la dimensión funcional de la administración pública el sentido institucional determina las relaciones políticas del Estado con la sociedad, es decir, del Estado con su entorno, con aquello que se relaciona pero que no es parte de su institucionalidad – recordemos que el Estado es parte de la sociedad, pero no es la sociedad – y en la dimensión institucional de la administración pública el sentido institucional determina la estructura estatal que vehiculiza la administración del poder, en el sentido más estricto, en cuanto a la forma del Estado.

El campo de intervención de la dimensión funcional es el procesamiento de demandas y generación de decisiones políticas, mientras que en la dimensión institucional el campo de intervención es la generación de actos administrativos. En cuanto a las acciones de cada una de las dimensiones de la administración pública, en la dimensión funcional se visualiza que la administración pública genera procesos de decisiones políticas, mientras que en la dimensión institucional, las acciones están encaminadas a ejecutar las decisiones políticas.

A partir de estas consideraciones y a partir del reconocimiento de que el tema de esta disertación está referido a la estructura organizacional del Estado, se define que el objeto de análisis a partir de ahora es el cambio en las estructuras institucionales de la administración pública estatal en sus dimensiones funcional e institucional.

Primordialmente, los cambios en estas dimensiones de la administración pública están vinculados a los cambios que han operado en el entorno del Estado y que han afectado al correcto desempeño de las estructuras estatales, es decir, estas estructuras comienzan a perder legitimidad y autoridad frente a las crisis que tienen que enfrentar, por lo que es necesario que modifiquen su estructura para volverse a estabilizar.

“La reforma administrativa ha sido la respuesta obligada a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal paralizante de los Estados, a la calidad incierta de los servicios públicos y a los tristes hechos de políticas económicas erróneas que postraron el desarrollo de la sociedad y ocasionaron la crisis, como ocurrió en buena parte de las sociedades latinoamericanas.” (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 140)

De esta manera, se visualiza que el cambio o reforma del Estado es necesaria para enfrentar las crisis y las modificaciones en el entorno estatal, para acoplarse⁵ a las nuevas necesidades de gestión y administración pública, pero estas reformas también conducen a generar nuevas referencias y nuevos intereses institucionales. Es decir, el cambio como acción y la generación de nuevas herramientas discursivas para el cambio es un proceso que se retroalimenta.

Tabla 2: cambio del Estado Moderno

TIPO DE ESTADO	Estado Moderno	
	Primera modernidad	Segunda modernidad
MODELO DE GOBIERNO	Democracia representativa Neoliberalismo	Democracia participativa Posneoliberalismo
MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	Ciencias modernas de la administración pública	Nuevas tendencias de administración pública: Management, gerencialismo, nueva gestión pública.

⁵ Se toma como referencia el sentido sistémico de acoplamiento estructural que propone: todo sistema que aparece diferenciado al interior de su sistema, necesita generar acciones que le permitan conectarse con el exterior. En el exterior de los sistemas se encuentran otros sistemas, para lo cual necesita desarrollar un mecanismo de acoplamiento, buscando ser isomorfo y de esta manera lograr su correcta operación y su correspondencia con las acciones de otros sistemas. Luhmann, Niklas. “Sociedad y sistema: la ambición de la teoría”. Ediciones Paidós. Barcelona. 1997.

ENFASIS DE LA GESTIÓN ESTATAL	Refuerzo de la dimensión funcional del Estado (relación Estado - sociedad) ACHICAMIENTO DEL ESTADO	Refuerzo de la dimensión institucional del Estado (estructura burocrática) REGRESO AL ESTADO
--------------------------------------	---	---

Realizado por: Jessica Solórzano.

En el cuadro anterior se puede visualizar la forma en que se retroalimenta el cambio con los desarrollos discursivos y técnicos de la administración pública. Como se puede visualizar en el Estado moderno de la primera modernidad el modelo de gobierno que prima es la democracia representativa que tiene como marco teórico de referencia a las ciencias modernas de la administración pública. A partir del desarrollo de estas ciencias de administración pública, el énfasis de la gestión estatal está en el refuerzo de la dimensión funcional del Estado, por lo que en este tipo de Estado tiene primacía la generación de relaciones entre el Estado y la sociedad, de tal manera que la estructura organizacional burocrática estaba supeditada a estos desarrollos.

En cambio, en el Estado moderno de la segunda modernidad, el modelo de gobierno es la democracia participativa, como un avance de la democracia representativa, en la que los ciudadanos tienen mayor acceso a la participación política. De manera conjunta, los marcos teóricos de referencia de este nuevo tipo de Estado, derivan en las nuevas tendencias de administración pública: Management, gerencialismo, nueva gestión pública, que precisamente apoyan la generación de un Estado más participativo y, a partir de estas modificaciones, el énfasis de la gestión estatal también se modifica hacia el refuerzo de la dimensión institucional del Estado como estructura burocrática, que permite que el Estado genere un tipo de burocracia ya no funcional al entorno externo, que a la final hace que el Estado no se pueda independizar de áreas como la economía, el mercado, etc., sino más bien una estructura funcional hacia adentro, que le permite al Estado consolidar su función de administrador y político, para a partir de esto, empezar el diálogo con los otros campos.

En este punto se podría percibir que esta perspectiva quita poder y relevancia al Estado en cuanto gestor de campos como la economía, el comercio, la cultura, etc., pero de ningún modo se persigue eso, sino más bien, se quiere dar cuenta de la forma en que el cambio en la estructura de la administración pública cambia también la forma en que el Estado se relaciona con su entorno, que en el momento actual, es mucho más complejo que hace 20 años.

En el caso de América Latina, el desarrollo de este cambio en la estructura administrativa estatal ha estado marcado por dos tendencias:

1. Hacia el mejoramiento en el diseño de políticas públicas
2. Hacia el mejoramiento de la gestión pública, como reorganización y gestión del aparato gubernamental.

La primera tendencia marca la dimensión más funcional del Estado y se enfoca en el refinamiento de la burocracia como servicio, pero no ha llegado a influenciar en la estructura estatal, mientras que la segunda tendencia se enfoca en el desarrollo de la estructura estatal y su reorganización, atendiendo así, no solo la dimensión funcional del Estado, sino también su dimensión institucional.

Ahondando en la tendencia hacia el mejoramiento de la gestión pública, sus desarrollos técnicos y conceptuales han estado enfocados en dos temas:

1. La reactivación de la naturaleza pública del Estado
2. La reactivación de la capacidad administrativa del Estado.

CAPÍTULO 02: CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO DESDE EL RETORNO A LA DEMOCRACIA

El proceso de cambio institucional del Estado ecuatoriano a partir del gobierno encabezado por Rafael Correa, líder del Movimiento Social “Alianza País”, es el resultado político – histórico de los anteriores cambios institucionales efectuados desde la década de los años 70, como respuesta a las tensiones entre crisis y estabilidad institucional. Esta conexión se debe al vínculo existente entre las decisiones político – institucionales tomadas en gobiernos anteriores y sus resultados – esperados e inesperados – que generaron un entorno social favorable para el proceso de cambio impulsado por este gobierno.

La referencia temporal de cambio institucional, a partir de los años 70, también da cuenta de que el cambio institucional del Estado ecuatoriano ha sido una respuesta institucional persistente, que no ha respondido a procesos evolutivos de la estructura estatal, sino más bien a procesos de solución de crisis económicas, sociales y de gobernabilidad, que han colocado a cada uno de los gobiernos que han impulsado procesos de cambio, en contextos limitados de tiempo, recursos y pocas posibles elecciones de resolución de la crisis.

La siguiente contextualización política del cambio institucional del Estado ecuatoriano explica, a partir de las categorías de contexto de cambio, toma de decisiones y atención organizacional, como cada cambio institucional, desde los años 70 hasta el año 2006, se ha desarrollado y ha abonado al proceso de cambio institucional de Alianza País del año 2007.

Los momentos de cambio institucional del Estado que se toman en cuenta en esta contextualización son:

- El retorno a la democracia y su Carta Constitucional (1978) en la que se organiza la función ejecutiva y la administración pública del Ecuador de tal manera que se fortalece al Estado para impulsar un modelo de Estado desarrollista, que robustecía su burocracia.
- El gobierno de Sixto Durán Ballén (1993) que a partir de dos consultas populares modifica la administración pública del Ecuador, aprueba la ley de modernización del Estado y, al contrario de la carta constitucional de 1978, neoliberaliza al Estado, reduciéndolo numérica y operativamente.

- La presidencia interina de Fabián Alarcón y la Carta Constitucional que se redacta en este mandato (1997) que realiza una serie de reformas al diseño de la Constitución de 1978, pero que descuidó su aplicabilidad en el marco normativo, por eso su baja eficiencia y legitimidad. Además, fue el resultado de diferentes arreglos políticos coyunturales entre las mayorías políticas de ese momento.
- La presidencia constitucional del presidente Rafael Correa y su propuesta de Reforma Democrática del Estado, que buscó la superación del modelo económico neoliberal e implantar en el Ecuador un Estado del Buen Vivir. Para que esta propuesta se materialice, se reformó la Constitución del Ecuador y se han emitido una serie de leyes y disposiciones que apuntalan los cambios impulsados por esta presidencia.

El Estado ecuatoriano, desde los años 70 – retorno a la democracia – hasta el año 2006, ha enfrentado una constante tensión entre momentos de cambio institucional y de estabilidad institucional. Los momentos de cambio institucional han sido mayoritariamente realizados a través del llamamiento a procesos políticos constituyentes o de consulta popular, como respuesta a las demandas del entorno social del país; en cambio, los momentos de estabilidad institucional del Estado ecuatoriano han sido el resultado de la satisfacción – social, política e institucional – por las decisiones tomadas en cada uno de los momentos de cambio institucional precedentes, aunque esta satisfacción ha sido momentánea.

Cada uno de estos procesos de cambio ha sido la solución institucional persistente para la resolución de las demandas sociales del entorno, que siempre han sido definidas por constantes crisis, en pos de la añorada estabilidad institucional. Además, cada cambio institucional ha sido un reinicio de un pacto social que “apaga” la crisis que desencadenó el cambio. Lo que difiere en la solución persistente de cambio del Estado ecuatoriano, son las alternativas de cambio que cada actor ha elegido, determinadas por las condiciones del entorno de ese momento y por el modelo político que se buscaba impulsar.

1. Cambio institucional en la década de los años 70: de la dictadura a la democracia.

El contexto de cambio institucional de esta década estuvo marcado por el fin de la dictadura y su Plan de Retorno a la Democracia, que buscaba dar estabilidad política al país y asegurar canales efectivos de representación política de la sociedad, a partir de la “subordinación de la administración pública a las determinaciones del sistema de representaciones” (Echeverría, El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador, 2006).

La característica principal de esta dictadura fue su interés en modernizar al país y a las instituciones de administración pública, con una inclinación fuertemente democratizadora, a través de:

- a) Modernización de la estructura productiva de país, a través del fortalecimiento del intervencionismo estatal, para modificar la estructura socio – productiva.
- b) Modernización de las relaciones socio – políticas, a través de la constitución – retorno – al sistema político democrático, reforzando al sistema de representaciones, como mediadores de las demandas sociales ante el Estado.

En cuanto a política económica, la dictadura impulsó la consolidación de un modelo de Estado de Bienestar,

“En esta década, se promueve una versión ecuatoriana de la estrategia keynesiana intervencionista del Estado en la economía a través de la utilización del aparato burocrático para transformar la estructura productiva del país y así desmontar el poder oligárquico.” (Echeverría, La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano, 1997, pág. 42)

Un elemento muy importante que posibilitó que estas reformas sean implementadas fue que el Estado ecuatoriano contó con los recursos económicos para sustentar su estrategia de modernización del Estado, provenientes del reciente “boom petrolero” que dotó a las arcas fiscales del dinero necesario para llevar a cabo estas reformas.

“En la década de los 70 la riqueza petrolera permitió al gobierno militar expandir considerablemente el tamaño del Estado a través de inversiones gubernamentales en infraestructura y servicios públicos, en la creación de empresas públicas y, en el incremento de la inversión en el sector petrolero. El sector privado también se benefició, así accedió a créditos subsidiados, incentivos a las exportaciones, políticas de sustitución de importaciones, reducción de los impuestos para las actividades no-petroleras y políticas proteccionistas.” (Consejo Nacional de Modernización del Estado , 2006)

En este contexto socio – económico, la dictadura de esta década es el actor principal que toma la decisión institucional de convocar a un proceso constituyente para emitir una nueva Carta Constitucional y asegurar que los principios de la democracia y la modernización y desarrollo del país se realicen. En este proceso, la demanda de cambio provenía de la sociedad, pero no fue el actor que desencadenó el cambio y las demandas sociales, fueron introducidas al sistema político a través de comisiones que se encargaron de elaborar la nueva Carta Constitucional.

“El Plan (de retorno a la democracia) contempló varias etapas previas a la entrega del poder a los nuevos mandatarios elegidos. Etapas en las cuales se precedería a la organización técnica y administrativa de las futuras convocatorias electorales – reedulación general de la población, tribunales electorales, etc., - dotar de infraestructura jurídica al proceso y al nuevo régimen – elaboración y puesta en vigencia de una Carta Constitucional, leyes de partidos y elecciones, reglamentos, etc., por parte de comisiones creadas para tal efecto-; dotar del suficiente consenso y legitimidad al proceso a través de la puesta a consideración del electorado de alternativas constitucionales – referéndum – así como también, la nominación de los nuevos gobernantes.” (Cap. II. El periodo de la iniciativa política del triunvirato militar)

La atención organizacional de esta decisión institucional estuvo enfocada en:

- a) “Introducción de un principio fundamental, que es el de entender la formalidad procedimental como una condición básica de existencia de la racionalidad política superando, de manera formal, la arbitrariedad del uso del poder en el régimen anterior.
- b) Fortalecimiento e incremento del aparato administrativo del Estado.
- c) Fortalecimiento del sistema de representaciones, a través de mecanismos que permitan que los partidos políticos sean representantes directos de las demandas sociales de la población.” (Echeverría, La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano, 1997)

De esta manera, el Estado ecuatoriano cierra la década de los años 70 con una nueva Carta Constitucional, que era el pacto social de los ecuatorianos, representados por actores sociales que conformaron comisiones en el proceso constituyente, para estabilizar la política del país a través de la democracia, para evitar nuevos procesos dictatoriales y asegurar efectivos canales de representación política de la sociedad.

Pero, las expectativas sociales que se generaron a partir del regreso a la democracia fueron mayores que las acciones efectivas que el Estado podía realizar para cumplir con el pacto social que se expresaba en la carta Constitucional de 1979, por lo que al poco tiempo este nuevo consenso se fue debilitando y a inicios de la década de los años 80, con la crisis económica y fiscal, el Estado inició un nuevo periodo de inestabilidad.

“Así, los servicios de la deuda, los ajustes y las reestructuras debieron procesarse en el ambiente de explosión de demandas y expectativas que, naturalmente, había sido estimuladas por la llegada de la democracia.” (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 64)

2. Cambio institucional en la década de los años 80: inicios del neoliberalismo.

El contexto de la década de los 80 se inicia con una crisis económica que desestructura toda la política económica y de administración pública realizada por la dictadura de los años 70. Esta crisis se caracterizó por el deterioro del sector exportador, por la caída de los precios del petróleo y la reversión de préstamos a los países del Tercer Mundo, lo que llevó al país a un alto endeudamiento público para mantener las políticas del Estado de Bienestar propuesto en la constitución de 1979, el mismo que poco después se volvió insostenible.

Además, la década de los años 80 estuvo caracterizada por un retraso del sistema político ecuatoriano, frente a un contexto mundial dinámico / globalizado, por su tardía constitución y organización en la década pasada. El contexto mundial general de esta década se puede resumir bajo las siguientes características:

- a) Intensidad de innovación tecnológica
- b) Diversificación y flexibilización de procesos productivos
- c) Apertura e internacionalización de los circuitos productivos y comerciales.

En cuanto al contexto económico y político mundial específicamente se posicionó como una alternativa a la crisis económica de esta década el “Consenso de Washington” que consistió en un conjunto de ajustes estructurales en materia económica y política, para hacer frente a la crisis, que paulatinamente buscaban la neoliberalización de las economías latinoamericanas. Estas políticas de ajuste tendían a la estabilización de las economías a través de la restricción de la acción e influencia estatal en los campos de la economía y el mercado.

Ante este contexto de crisis el Estado ecuatoriano se enfrentó repentinamente a un cambio obligado del modelo de desarrollo que impulsaba la carta Constitucional de 1979: del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal. Pero este cambio no pudo ser correctamente absorbido por la estructura institucional estatal, ya que la Constitución de 1979 y los acuerdos políticos y el pacto social que se realizaron en el proceso de generación de esta Constitución, no eran

favorables para introducir funcionalmente las nuevas “recetas” que el Estado neoliberal demandaba.

Por estos motivos, el proceso de toma de decisiones institucionales estuvo marcado por un fuerte bloqueo entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, por lo que el sistema de representaciones se volvió un espacio de obstrucción y estancamiento de decisiones de cambio. En este contexto, como solución institucional para salvar la crisis, aparecen en la estructura del Estado las “unidades ejecutoras adscritas a la presidencia” que permitieron viabilizar una política decisionista, en un contexto de bloqueo político, pero a un precio político alto, que se mantendría hasta entrada la primera década del 2000: el debilitamiento de las instituciones representativas y democráticas, como los partidos políticos.

De esta manera, en la década de los 80, las funciones administrativas del Estado empiezan a primar sobre las funciones representativas y en este contexto de implementación de ajustes estructurales y de bloqueo político, la reforma política – institucional de esta década finalizó ejecutando los ajustes mencionados en el Consenso de Washington con su atención institucional enfocada en:

1. Reducción del tamaño del Estado
2. Fortalecimiento del modelo presidencialista, en detrimento del sistema de representaciones como aparatos decisionales.

A finales de los años 80, el Ecuador enfrenta una nueva crisis – económica y política – que hace que su modelo institucional se resquebraje. Los años 90 inician con las reformas del Consenso de Washington que reducen el tamaño e influencia estatal y privatizan gran parte de la organización de la administración pública.

3. Cambio institucional en la década de los años 90: crisis neoliberal y del Estado.

La década de los años 90 se inicia en el Ecuador, una vez más, enfrentando la crisis económica creciente, la deslegitimación de los mecanismos de representación social y con un marco institucional estatal – de Estado de Bienestar – que no se compatibilizaba con las demandas del nuevo modelo de desarrollo que, desde los gobiernos de turno, se esperaba aplicar – Estado neoliberal –.

En este contexto, el Estado en la década de los noventa, estuvo marcado por dos procesos institucionales que perseguían cambiar al Estado, pero al igual que en las dos décadas pasadas, los objetivos de estos cambios no buscaban el reforzamiento del Estado – entendido como maximización de las potencialidades del Estado – sino que buscaban satisfacer las necesidades coyunturales de cada uno de los gobiernos que impulsaron estos procesos de cambio, en pos de lograr estabilidad y gobernabilidad a sus respectivos periodos presidenciales, pero ahora desde una visión neoliberal del Estado.

Por estos motivos, los procesos de toma de decisiones políticas y la atención organizacional de los procesos de cambio institucional de esta década, se enfocaron hacia:

“obligar a que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo con los imperativos básicos de una estricta dirección financiera, mayor economía, eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, desaparición de entidades y programas innecesarios e ineficientes, recorte de personal sobrante o improductivo.” (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 141)

A) Primer proceso de cambio institucional de la década de los años 90.

La primera presidencia, de la década de los años 90, que toma la decisión de ejecutar un cambio institucional para que la estructura estatal sea compatible con el modelo de desarrollo neoliberal, es la presidencia de Sixto Durán Ballén. El actor principal en este proceso de toma de decisiones fue el presidente de la república, que por el alto bloqueo político existente, utilizó mecanismos plebiscitarios para hacer posible su reforma.

Esta presidencia se caracterizó por centrar la atención organizacional del Estado en la consolidación del modelo económico y político neoliberal, a partir de los siguientes ejes:

- a) Reducción y racionalización de la administración pública.
- b) Transformación del sistema de representaciones.

Los mecanismos para operar este cambio institucional fueron: dos consultas populares, la aprobación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada (Ley Trolebus I)

“Esa ley fue el marco de las reformas de liberalización económica ecuatoriana, con la desregulación y apertura de mercados, además de la autorización legal para los procesos de privatización de las empresas públicas. (Escuela Superior Politécnica Nacional, 2003)”

Y la creación del Consejo Nacional de Modernización – CONAM, adscrito a la Presidencia de la República, al que le correspondería definir procedimientos, coordinar, dirigir y ejecutar los procesos de modernización.

“En 1993 se aprobó la Ley de Modernización del Estado que crea al Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como responsable de la política nacional de descentralización y dispone la ejecución de un Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración que debía detallar las competencias y recursos a transferirse. Durante 8 años hubo varios intentos de elaborarlo pero nunca fue puesto en práctica.” (Consejo Nacional de Modernización del Estado , 2006)

Estos primeros cambios institucionales en la década de los años 90 perseguían cambiar las bases de la Constitución de 1979 para implementar el modelo neoliberal en el Ecuador y salvar la crisis de representación política y bloqueo que existía entre el poder ejecutivo y legislativo⁶, que desde la visión neoliberal, eran las causas del bloqueo político y de la imposibilidad del mercado, que libraría la crisis económica del país, a desarrollarse. Aunque a la larga, el cambio se redujo a un mero conjunto de instrumentos legales para lograr resultados a corto plazo, pero sin miras hacia la estructuración real del Estado.

“Si bien desde el inicio se planteó la urgencia de la modernización, se redujo su concepto a la simple privatización de las empresas públicas, a la compra de renuncias para reducir número de trabajadores estatales y a la limitación del papel del Estado como regulador de la economía.” (Endara, 1999, pág. 40)

Un ejemplo de este proceso desarticulado de reforma del Estado, es la reducción de la burocracia estatal y del tamaño del Estado a través del Decreto Ejecutivo No. 1572 de “Racionalización de funciones del Gobierno Central”, el cual a pesar de contener una serie de disposiciones para racionalizar al Estado, terminó minimizando el tamaño del Estado, pero sin un objetivo claro y con poca funcionalidad institucional, por lo que se continuaron creando más organismos estatales para cubrir las demandas de la institucionalidad estatal.

“Se entiende como modernización a la *racionalización y simplificación* de la estructura administrativa y económica del sector público; la *descentralización y desconcentración* de las actividades administrativas y recursos del sector público; la *desmonopolización y privatización* de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado (art. 5). Se crea el mecanismo de la compra de renuncia para que voluntariamente se separen de sus funciones, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de dos años ininterrumpidos en el sector público. Esta compensación será de hasta un máximo de 400 salarios mínimos vitales generales vigentes a la fecha de separación, la misma que estará exenta del impuesto a la renta (art. 52). Prohíbese el reintegro al sector público de quien haya

⁶ Echeverría, Julio. El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador. Abya Yala / ILDIS. Quito. 2006.

recibido esta compensación; únicamente podrá reingresar en los cargos de ministros, subsecretarios, ministros jueces, presidentes, gerentes generales de empresas públicas, embajadores, profesores universitarios y cargos de elección popular. Para dar fuerza al cumplimiento de estas disposiciones se suprimen las partidas de quienes se acogen a este mecanismo de la compra de renuncia (art. 53).” (Endara, 1999)

De esta manera, se puede visualizar que las decisiones que se realizaron en esta presidencia ahondaron la crisis del Estado y de su representación de los intereses de la sociedad. A partir de este contexto institucional, se puede apuntar que, en el sistema de representaciones – la función legislativa – operó una desnaturalización institucional en la que esta función del Estado dejó de representar efectivamente a la sociedad y en cambio, se comprometió con la esfera privada:

“Esta desnaturalización institucional se expresa como déficit de producción política, pero también como institucionalización de valores y prácticas ajenos a la esfera de lo público. Los comportamientos admitidos, definidos y pautados por nuestras institucional políticas, resultan orientarse en la dirección de asegurar y mantener la estabilidad y posición de determinados grupos de poder, y no de definir un campo de acción público, fin de toda institución política democrática.” (Romero, 2005, pág. 18)

Esta forma neoconservadora de enfrentar la crisis económica e institucional profundizó el debilitamiento de las reformas Estatales planteadas en la constitución de 1978 y de las estructuras del sistema de representaciones ecuatoriano, reflejando dimensiones extremadamente cortoplacistas en las que la planificación y universalización, quedaron totalmente a un lado y gran parte de la idea de modernización del Estado, estuvo anclada en las cartas de intención y en las “recetas de ajuste estructural” que recomendaba la banca internacional.

“La idea que se ha impuesto de «modernización» es la de marchar acorde con los cambios que se dan en la economía mundial, sin reparar en cuales sean las necesidades de nuestra economía.” (Endara, 1999)

B) Segundo proceso de cambio institucional de la década de los años 90.

Para el año 1996, la crisis del Estado había llegado a uno de sus límites, siendo así que la presidencia de Abdalá Bucaram “es la concreción de todas las crisis de los años anteriores” (Echeverría, El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador, 2006, pág. 46). Esta presidencia claramente populista, logró la adhesión de grandes sectores populares que habían sido relegados o no habían sido considerados por el sistema político neoliberal anterior. Pero esta presidencia, como respuesta o concreción a la crisis,

“rápidamente se mostró falaz y no pudo ocultar la depredación de los fondos públicos y la desinstitucionalización de todo el proceso democrático” (Echeverría, El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador, 2006, pág. 47).

Durante este periodo presidencial además, pese a los discursos ampliamente populistas y paternalistas del presidente, las acciones político – institucionales continuaron apuntalando los supuestos del “Consenso de Washington” y las

“medidas de políticas de estabilización terminaron en gigantescas manifestaciones populares, estimuladas por innúmeras denuncias de corrupción. En consecuencia, Bucaram fue depuesto en febrero de 1997 por el Congreso Nacional.” (Escuela Superior Politécnica Nacional, 2003)

Después de la destitución de Abdalá Bucaram, en el año 1997, asume la presidencia interina Fabián Alarcón. En este periodo se realiza una Asamblea Nacional que va a consulta popular y es aceptada por la población. La asamblea del año 1997 fue la forma de dar continuidad a las reformas planteadas en 1994, pero de la misma forma que la presidencia de Abdalá Bucaram, la “crisis a partir del año 1997 fue el resultado del descalabro institucional que arrastraba el país desde el año 1981 aproximadamente” (Echeverría, El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador, 2006).

La Asamblea Nacional llamada por la presidencia interina en 1997 y aprobada vía referéndum por la población, mantuvo los tintes conservadores – neoliberales – en la forma de construcción del Estado y fortaleció la privatización de los espacios públicos de participación del Estado. El proceso de toma de decisiones políticas en esta Asamblea Constituyente estuvo a cargo de los mismos diputados que se habían encargado de destituir a Abdalá Bucaram y que habían logrado recuperar su legitimidad a través del acto de destitución del presidente, como una manera de conectarse con los intereses y deseos de la sociedad, aunque se mantuvo la desnaturalización institucional.

Las reformas de esta Asamblea Constituyente se realizaron en los siguientes ámbitos (Echeverría, El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador, 2006):

1. Mayor disciplina en la política económica
2. Se suprime el Sistema Nacional de Planificación y se lo reemplaza con el CONADE
3. Los partidos políticos son limitados en su participación de incidir en la definición de la estructura del presupuesto público.

4. Mayor conexión con organismos de regulación financiera internacional.

Como se puede ver, las reformas realizadas en esta asamblea nacional, continuaron ahondando el neoliberalismo y reduciendo la fortaleza del Estado a través de la reducción de sus capacidades decisorias en temas económicos, por la fuerte influencia de organismos económicos internacionales. Además, el sistema de representaciones – los partidos políticos – también fueron reducidos en su función de representantes de la sociedad civil, a través de la reducción de su capacidad de incidencia en la formulación de políticas públicas.

Esta reducción de la función de los partidos políticos se debió a que el sistema de representaciones fue percibido como obstruido por los mismos partidos políticos y sus disputas con el ejecutivo. Por esta razón, la visión de gobernabilidad se modificó desde la concepción de consenso hacia el minimizar las presiones que desde el campo de los partidos políticos o desde lo social podían surgir. De esta manera, se opusieron dos conceptos que deberían ser complementarios: gobernabilidad y democracia.

Entonces, si los partidos políticos cada vez más eran reducidos en sus funciones de representantes e intermediarios entre la sociedad y el Estado, ¿por qué permanecían? Gran parte de esto se debe a que representaban a las élites económicas ecuatorianas, que mantenían sus intereses y arreglos, a través de los partidos políticos.

En el año 1998 asume la presidencia el Sr. Jamil Mahuad. Este gobierno buscó proseguir y profundizar las reformas económicas anteriores, hasta ampliar el programa de privatización de empresas públicas. Durante este año el país enfrentó una serie de problemas económicos que impidieron el crecimiento económico y más aún, profundizaron la crisis. Por estas razones, el gobierno de Jamil Mahuad no pudo plantearse medidas de planificación, sino más bien de reacción frente a las crisis nacionales e internacionales.

Un ejemplo de esto es el congelamiento de depósitos del año 1999 y la consecuente dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000.

“La fórmula de dolarización emergió, en esta coyuntura, más como una suerte de boya política de la cabeza del ejecutivo que como resultado de algún tipo de solución técnica contra la crisis. Al punto que, pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificó su medida como “un salto al vacío”. Sin embargo, en momentos en los que la estabilidad del régimen corría peligro, y aun en contra de la opinión de muchos funcionarios y técnicos del Banco Central del Ecuador, el Ejecutivo, saltó al vacío” (SENPLADES, 2009, pág. 64)

Ante estas reformas institucionales reactivas frente a la crisis, sin planificación y con altos costes económicos y sociales para la población ecuatoriana, en el año 2000 es depuesto el presidente Jamil Mahuad y toma la presidencia el Sr. Gustavo Noboa, vicepresidente de Mahuad.

Este cambio de presidencia, logra establecer un corto periodo de estabilidad en el Ecuador, ya que la destitución del Presidente Jamil Mahuad fue, al igual que la destitución de Abdalá Bucaram, una forma de recoger las demandas sociales de ese momento, pero el nuevo presidente no consideró parte de su agenda la renovación del Estado y, una vez más, se da continuidad a reformas institucionales anteriores. De esta manera, envió al Congreso la ley para la “Transformación Económica del Ecuador”, que incluía la reglamentación de la dolarización y “profundizó el proceso de privatización del sector público del Ecuador, por medio de la reforma a algunos artículos de la Ley Trolebus I” (Escuela Superior Politécnica Nacional, 2003) acrecentando de esta manera los procesos de reducción del aparato estatal y permitiendo que el sector privado sea el que tome las riendas de las actividades sobre el espacio público del Ecuador.

Este proceso de reducción y privatización del Estado y de control de lo público por el sector privado solamente fue posible por que los actores que tomaron las decisiones políticas – colectivas tenían estas soluciones institucionales a mano, para satisfacer las demandas del contexto político del momento. En este proceso de toma de decisiones, el contexto político estaba fuertemente acotado e influenciado por las presiones de la banca internacional y por los grupos de poder del país, además la amenaza de crisis de gobernabilidad estaba siempre presente, por lo que estas decisiones eran las que más se ajustaban a las necesidades políticas. Pero lo que estas decisiones translucen, es que una vez más, la representación de las verdaderas necesidades sociales e institucionales, que fueron las que destituyeron al presidente Jamil Mahuad, no fueron realmente solventadas y generaron una institucionalidad funcional para intereses particulares, no generales.

De esta manera, se cierra la década de los 90 con un sistema estatal reducido a su máxima expresión en el que

“Las instituciones estatales radicalizaron su funcionamiento como una maquinaria de transferencia de recursos públicos hacia élites privadas, gracias a los nexos estables, regulares e institucionalizados entre determinadas entidades estatales, la clase política y ciertos poderosos grupos económicos y financieros” (Años 98 – 2000) (SENPLADES, 2009)

Dejando de lado su función de administración y repartición de recursos en pos del bien común del país. Y con un sistema de representaciones deslegitimado socialmente y que ya no contaba con una estructura estatal que le permitiese cumplir con su función de representantes y procesadores de las demandas sociales.

4. Balance de los cambios desde los años 70 hasta los años 90.

A manera de evaluación de las tres décadas en las que la reforma del Estado fue un mecanismo para modernizar el aparato Estatal y para hacerle frente a las crisis económicas y políticas a nivel mundial, el siguiente cuadro resume los contextos económico, político e institucional y el modelo político de cada década, para contrastar cada una de estas variables y visualizar como se modificaron – o mantuvieron – a través del tiempo y la historia de la institucionalidad estatal del Ecuador y permitir el análisis comparativo con las nuevas visiones de la institucionalidad del Ecuador, realizadas a inicios del año 2005, por el Movimiento “Alianza País”.

Tabla 3: Balance del cambio en Ecuador

AÑOS	CONTEXTO ECONÓMICO	CONTEXTO POLÍTICO	CONTEXTO INSTITUCIONAL	MODELO POLÍTICO
70	Reforma agraria Boom petrolero	Fin de la dictadura Retorno a la democracia Intervencionismo estatal	Nueva constitución – subordinación de la administración pública al sistema de representaciones	Intento de Estado de Bienestar.
80	Crisis fiscal Caída del precio del petróleo Endeudamiento público	Consenso de Washington Debate entre intervencionismo y neoliberalismo	Reforma del Estado en dos sentidos: 1. Reducción del tamaño del Estado 2. Fortalecimiento del presidencialismo	Transición hacia el neoliberalismo
90	Inflación Recesión productiva	Sistema de partidos se fragmenta. Caída de la legitimidad institucional Estatal Desarrollo de democracia plebiscitaria para tapar los huecos del sistema institucional del país.	3 Consultas populares 1 nueva constitución - 1997	Neoliberalismo

Realizado por: Jessica Solórzano

El cambio institucional en el Ecuador ha respondido, desde el año 1979 hasta la Constitución de 2008, a las constantes crisis económicas, políticas y sociales que el Estado ha enfrentado durante estos años. Eso demuestra que la toma de decisiones políticas y la atención organizacional del Estado ecuatoriano hasta la constitución de 1998, solamente respondió a las necesidades y demandas sociales en momentos en que las fuerzas sociales se desbordaron, en tiempos de crisis, es decir, la sociedad por no tener canales efectivos de representación, únicamente ha sido un actor de decisión manifestando su descontento a través de la crisis, pero mientras estos momentos críticos no se sucedieron, el Estado ecuatoriano – política y administrativamente – funcionó dando las espaldas a sus representados: la sociedad, por estos motivos es que el Estado perdió sistemáticamente la legitimidad y el sistema de representaciones – el poder legislativo – dejó de ser el intermediario entre el Estado y la sociedad, y fue modificando su rol hacia la representación de intereses privados.

“en el Ecuador, sólo cuando esta inminente crisis social alcanza grados cercanos a la descomposición total de las mediaciones institucionales, se producen las decisiones colectivas necesarias para reducir los riesgos sociales que los ciudadanos no pueden asumir por sus propios medios.” (Romero, 2005, pág. 16)

Además, las recetas del Consenso de Washington redujeron y agotaron a la institucionalidad estatal a tal punto, que en el Ecuador, se cerró la década de los 90 con una de las mayores crisis político – institucional – económica del país. De igual manera ocurrió a nivel mundial, lo que obligó a que se replantee el rol del Estado.

CAPÍTULO 03: ¿CAMBIO DE ÉPOCA O ÉPOCA DE CAMBIO?: LA REVOLUCIÓN CIUDADANA Y SU PROPUESTA DE REFORMA GENERAL DEL ESTADO. 2007 – 2010.

1. Contexto político de aparición y llegada al poder del movimiento social Alianza País

El Estado ecuatoriano, desde los años 70 hasta la primera mitad de la década del 2000, como se ha demostrado en el capítulo precedente, no ha sido un espacio de decisión colectiva, no ha tenido representantes sociales efectivos que permitan la efectiva representación de los intereses de la sociedad y progresivamente ha perdido la legitimidad requerida para ser la voz máxima en asuntos públicos, centrándose principalmente en satisfacer las demandas de los políticos de turno y de las élites económicas del país. En esta medida, el Estado ecuatoriano no ha desarrollado sus características institucionales distintivas, ni políticas ni administrativas, por lo que constantemente ha sido objeto de impugnaciones y crisis.

La primera mitad de la década iniciada en el año 2000 no cambió mucho este contexto institucional. Después de la presidencia del Sr. Gustavo Noboa, se sucede la presidencia de Lucio Gutiérrez (año 2003). La presidencia de Lucio Gutiérrez estuvo marcada por la corrupción y desmantelamiento de la institucionalidad que le quedaba al país: disolvió la Corte Suprema de Justicia, nombró nuevos magistrados para esta Corte, tuvo múltiples denuncias de nepotismo, durante esta presidencia retornó Abdalá Bucaram al país por unas horas, etc. Todos estos elementos hicieron que la legitimidad de todo el sistema político se resquebraje una vez más, por lo que el 15 de abril de 2005, después de marchas masivas de protesta en la ciudad de Quito, las fuerzas armadas ecuatorianas retiraron el apoyo a Lucio Gutiérrez y así finalizó su gobierno.

Después de este incidente, el Dr. Alfredo Palacio, vicepresidente de Lucio Gutiérrez, asumió la presidencia de la República y su emblema político fue “la refundación de la patria”, aunque esta oferta no pasó de eso y los cambios que la sociedad esperaba, no llegaron con este gobierno.

En este momento, la institucionalidad del Estado ecuatoriano se encontraba marcada por el dominio de los intereses particulares y los partidos políticos anulaban su misión de velar por el bien común. La única manera de mantenerse en el poder era mediante redes clientelares que, más allá del sistema formal, permitieron un intercambio de lealtades políticas a cambio de favores y obras, de tal manera que los niveles de desencanto político y de desconfianza en las instituciones estatales, llegaron a su punto álgido en el año 2007.

En este contexto de crisis del Estado, pero no de crisis social, entendida como manifestaciones sociales de descontento, se convocan a elecciones presidenciales en el año 2007, en las que aparece en la palestra pública Rafael Correa con el Movimiento Alianza País, con la propuesta política de cambio a través de la Revolución Ciudadana. En la primera vuelta electoral, Rafael Correa logra llegar en segundo lugar con el 23% de los votos, frente a Álvaro Noboa y en la segunda vuelta electoral, Rafael Correa ganó las elecciones presidenciales con el 57% de los votos. Gran parte de su ganancia electoral, estuvo marcada por:

- Una estrategia comunicacional que debilitó a todos los partidos tradicionales, a través de mensajes que responsabilizaban a estos partidos por las crisis anteriores y que llamaban a la población ecuatoriana a no incurrir en los “errores” del pasado.
- Su posicionamiento como movimiento social y no como partido político, como una forma de distanciamiento de la política tradicional y de los políticos tradicionales.
- La no presentación de candidatos a diputados para el Congreso Nacional, por parte de Alianza País, que delineó en la sociedad ecuatoriana la identidad política originaria del movimiento y prefiguró la estrategia de cambio político que Correa conducía.
- La propuesta de cambio del sistema político, a través de la convocatoria a una nueva Asamblea Nacional Constituyente, que era lo que la sociedad había estado esperando desde el derrocamiento de Lucio Gutiérrez y que Alfredo Palacios no supo cumplir.

En estas condiciones, Alianza País se constituyó en un movimiento político atractivo, cuando todas las demás alternativas, de derecha, centro e izquierda, demostraron ser incapaces de dar una salida a la crisis nacional. En esta medida, Alianza País se convirtió en opción frente a los partidos tradicionales y sus propuestas de cambio tuvieron la oportunidad de ser recibidas por la sociedad en un momento de relativa estabilidad político – institucional, por lo

que el lapso de tiempo para tomar decisiones, no fue tan reducido ni con tanta presión, como en momentos anteriores.

2. Alianza País y su propuesta de cambio.

El Movimiento Alianza País llegó a la presidencia por la propuesta de cambio que se incluía en el discurso político de la Revolución Ciudadana. Este discurso de la Revolución Ciudadana planteaba que la reforma del Estado debe lograr “una sociedad basada en el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, la justicia social, la armonía con la naturaleza, el bienestar, y la felicidad de todos y todas” (Movimiento Social Alianza País, 2008, pág. 38) El pilar para los planteamientos de este movimiento social es el Socialismo del Buen Vivir o Sumak Kawsay: “El Socialismo del Buen Vivir busca redefinir la estrategia de desarrollo y busca propiciar una transición hacia una modernidad entendida en nuestros propios términos ecuatorianos.” (Movimiento Social Alianza País, 2008, pág. 40)

La Revolución Ciudadana, como discurso político y propuesta de modelo de desarrollo, tiene como base la búsqueda de superación del modelo económico neoliberal que disminuyó el poder de influencia del Estado en la sociedad, dejándola en manos de las reglas del mercado, para posicionar al Estado como el ente rector del concierto político y social del Ecuador. En este contexto, el eje fundamental de la Revolución Ciudadana era cambiar el Estado para que, a partir del fortalecimiento de esta institución, se generen los cambios sociales encaminados a lograr el Socialismo del Buen Vivir, cambios que se proponen como de largo aliento, sustentados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta propuesta de la Revolución Ciudadana de cambio institucional, rompe los cánones de desarrollo neoliberales y le devuelve al Estado el primer plano de la escena política, centrando la atención organizacional en el:

1. Restablecimiento de la capacidad de planificación del Estado.
2. Restablecimiento de la capacidad de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía.
3. Distribución y redistribución de la riqueza social.

De esta manera, la Revolución Ciudadana es un discurso político que plantea una agenda posneoliberal basada en: (Movimiento Social Alianza País, 2008, pág. 34)

- Una estrategia nacional de desarrollo para la innovación productiva, el empleo y la inclusión
- El financiamiento del desarrollo en lo fundamental en base a capitales nacionales y ahorro interno
- Que la estabilidad no debe ser solo de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés adecuado
- La responsabilidad fiscal a fin de no quebrar al Estado, principal instrumento de desarrollo nacional
- La búsqueda de ahorro e inversión pública y no superávit primario
- El diseño de un plan nacional de inversiones que recupera la inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional
- Impulsar políticas distributivas y redistributivas

Esta agenda de la Revolución Ciudadana tuvo como fin articular un proceso sostenido de cambio, a través de la reforma del Estado y de su rol en la sociedad. De tal manera que la reforma del Estado, es una estrategia para el relanzamiento de la acción pública para la coordinación de lo social, y para la racionalización, modernización, democratización y descentralización del poder estatal para volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas.

Para lograr materializar esta agenda de cambio, Alianza País formuló cinco ejes de la Revolución Ciudadana, aunque han sido modificados a siete, a partir del nuevo contexto que tiene que enfrentar la revolución ciudadana, con su llegada al gobierno.

Los siete ejes discursivos de la Revolución Ciudadana son (Movimiento Social Alianza País, 2008):

1. Revolución política: Estado ciudadano y radicalización de la democracia
2. Revolución del Sistema de Justicia
3. Revolución económica, productiva y laboral
4. Revolución ecológica
5. Revolución por la inclusión social, la igualdad y la sociedad de derechos
6. Revolución de las relaciones internacionales, la integración y la soberanía
7. Revolución ética y combate a la corrupción

A partir de este desarrollo discursivo de la Revolución Ciudadana, las estrategias externas – políticas – que llevó a cabo el movimiento Alianza País, son:

- Posicionamiento de los siete ejes de la revolución ciudadana como rectores de la gestión pública y administración del Estado.
- La convocatoria a una asamblea constituyente.
- La formulación y aprobación de una nueva carta constitucional.
- El cambio del antiguo congreso nacional por la asamblea nacional.
- El posicionamiento de SENPLADES como el rector de la planificación del Estado.

Las estrategias internas del Movimiento Alianza País – técnico gerenciales – para controlar el rediseño de la Administración Pública del Estado son:

- Diferenciación interna en SENPLADES, con la creación de una Subsecretaría exclusiva para la reforma democrática del Estado.
- Procesos sostenidos de reformas estructurales en la función ejecutiva, tales como (SENPLADES, 2009):
 - Homologación de las estructuras funcionales básicas.
 - Realización de matrices de competencias para cada organización de la Administración Pública.
 - Formulación y aplicación de sistemas de descentralización y desconcentración.
 - Redefinición de estructuras orgánico funcionales de las carteras del Estado.

3. El gobierno de Alianza País.

A partir de la ganancia de las elecciones presidenciales, fue grandemente notoria la importancia de Rafael Correa como líder carismático de la Revolución Ciudadana, tanto hacia adentro del Movimiento País, como hacia afuera en la imagen que la sociedad tenía del nuevo mandatario y del Estado, afirmando las tesis weberianas que, si bien el Estado moderno está legitimado por la dominación legal – racional como tipo ideal, los cargos más altos del Estado pueden atender a otro tipo de legitimación, como en este caso, a la dominación carismática.

Para gobernar, Rafael Correa constituyó un equipo de trabajo que está conformado por jóvenes profesionales que tienen el perfil de burocracia especializada, con estudios en universidades nacionales y extranjeras, que están a tono con los nuevos requerimientos de

la nueva administración pública que se está impulsando, rompiendo con los usuales “pagos de campaña” en los que los nuevos gobernantes pagaban el apoyo de electores de la campaña, con cargos políticos.

Una vez posesionado el gobierno, Rafael Correa tomó las riendas del Estado y se posicionó como el actor principal en la toma de decisiones políticas, diferenciándose así de todos los gobiernos anteriores, desde la década de los 70, que negociaban con otros partidos políticos las siguientes acciones de gobierno. De esta manera, convocó a la Asamblea Nacional Constituyente, que había sido uno de los puntales de su campaña electoral.

A partir de este acto iniciaron las fricciones políticas con las mayorías de oposición que se encontraban en el Tribunal Supremo Electoral y en el Congreso, que intentaron bloquear esta iniciativa. Parte de esta oposición a la realización de la Asamblea, estaba relacionada con la pugna del liderazgo de la toma de decisiones políticas, por lo que una facción del Congreso – la función legislativa – se opuso a esta Asamblea hasta lograr una negociación que les favorezca para acceder al proceso de toma de decisiones y ganar legitimidad, pero el liderazgo de Rafael Correa se reforzó y esta actitud del Congreso a la postre fue inútil, ya que el gobierno de Rafael Correa logró el apoyo de la sociedad a la Asamblea Nacional Constituyente, con el 80% de los votos de aceptación de la Asamblea Constituyente y, en la elección para asambleístas constituyentes, alcanzando 80 de los 130 curules en disputa.

De manera colateral al proceso constituyente, el gobierno de Rafael Correa, posicionó a SENPLADES y al Plan Nacional del Buen Vivir como la herramienta técnica de planificación estatal y se sentaron las bases para la futura creación del Consejo Nacional de la Administración Pública, que permitieron al presidente Rafael Correa tomar las riendas de la Administración del Estado.

A continuación se presenta una cronología de los hechos políticos más importantes, desde que Rafael Correa asume la presidencia de la República, hasta que se instala la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, que muestra las tensiones entre el presidente que se encontraba liderando el proceso de toma de decisiones y el poder legislativo, que perdió fuerza en el espacio de decisión:

Tabla 4: Hechos políticos relevantes en Ecuador - 2007

FECHA	ACCION
15 de enero de 2007:	decreto 002, Rafael Correa convoca a consulta ciudadana para que el pueblo decida si quiere o no que se convoque a una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes
1 de marzo de 2007:	Tribunal Supremo Electoral recibe la resolución del Congreso Nacional y convoca a la consulta popular para el domingo 15 de abril de 2007
6 de marzo de 2007:	el Congreso decidió por 57 sobre 100 diputados, destituir al Presidente del Tribunal Supremo Electoral
7 de marzo de 2007:	el TSE destituye a los 57 diputados que votaron por la destitución del presidente del TSE
9 de marzo de 2007:	50 diputados destituidos por la maniobra desde el gobierno interponen un recurso de amparo ante el juez 14 de lo civil de Rocafuerte, Manabí. El juez titular deniega el amparo.
15 de abril de 2007:	Convocatoria a elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente el SI obtiene 81,5% de votos favorables, el NO el 12,43%
24 de abril de 2007:	el Congreso Nacional destituye al Tribunal Constitucional
4 de mayo de 2007:	el TSE siguiendo con lo prescrito en el reglamento, convoca a elecciones para elegir asambleístas constituyentes el 30 de septiembre de 2007
30 de septiembre de 2007:	en las elecciones de asambleístas Alianza País alcanza 80 de los 130 escaños
30 de septiembre de 2007:	se inaugura la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi, que nombra a Alberto Acosta como presidente

Realizado por: Jessica Solórzano.

Fuente: The Carter Center. Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador

4. Características de la Asamblea Nacional Constituyente y sus resultados

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló el 30 de septiembre de 2007, en Montecristi – Manabí. Esta Asamblea fue el espacio de toma de decisiones colectivas y se permeó de amplia legitimidad, por la fuerte participación de movimientos sociales de todo el país. Los reglamentos que regularon el desenvolvimiento de la Asamblea fueron:

1. Reglamento de funcionamiento de las mesas constituyentes
2. Reglamento de la mesa de legislación y fiscalización
3. Instructivo administrativo de los asesores de los asambleístas

A partir de la rotunda ganancia de Alianza País en las elecciones para asambleístas constituyentes, en Montecristi se conformo un “mega bloque”, con toda la bancada de este movimiento político. Posteriormente se unieron a este “mega bloque” asambleístas de pequeñas bancadas afines a Alianza País, provenientes de Pachakutic, MPD y la Izquierda Democrática. Con todos ellos la mayoría llegaba a 90 constituyentes.

La conformación de este “mega bloque” al interior de la Asamblea Constituyente, permitió que la legitimidad de este proceso aumente y que Alianza País gane legitimidad como movimiento social que agrupó diversas perspectivas para el desarrollo de la Carta Constitucional, además, este “mega bloque” en gran medida era la representación del presidente de la República en la Asamblea y, más importante, fue el grupo que lideró el proceso de toma de decisiones al interior de la Asamblea. De esta manera, el Movimiento Alianza País, aseguró que los ejes de la Revolución Ciudadana y su plan de Reforma del Estado, sean acogidos en la elaboración de la Carta Constitucional.

Esta mayoría de Alianza País y el “mega bloque” en el proceso de toma de decisiones se puede visualizar en la conformación de las mesas de trabajo de la Asamblea, que según el reglamento, cada asambleísta podía ser parte de una sola mesa y que el reparto fuera proporcional a los votos obtenidos. El bloque mayoritario de PAIS ocupó ocho de los trece puestos disponibles en cada una de las mesas.

La directiva electa para la Asamblea constituyente fue la siguiente:

Tabla 5: Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi

Directiva de la Asamblea Nacional Constituyente	Alberto Acosta (PAÍS) Presidente
	Fernando Cordero (PAÍS) Vicepresidente
	Aminta Buenaño (PAÍS) Segunda Vicepresidenta
	Jorge Escala (MPD) Martha Roldós (RED) Vocales
	Francisco Vergara Secretario General

Realizado por: Jessica Solórzano.

Fuente: The Carter Center. Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador

El proceso concreto de toma de decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, estaba determinado por los reglamentos que normaron este proceso. Entre las reglamentaciones más importantes estaban: la Asamblea dictaría la Constitución con la mayoría de votos, tendría plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado y debería someter la Constitución a referéndum. Además, que los tiempos para la realización

de la constitución serían de 6 meses, con oportunidad de prórroga de 2 meses; el referéndum aprobatorio se realizaría 45 días más tarde; y una vez finalizado este proceso, se convocaría a elecciones de un nuevo parlamento y de un nuevo presidente.

Ahora, el mecanismo de reforma del marco institucional, en la Asamblea de Montecristi, a partir de los ejes de la Revolución Ciudadana y liderado por el “mega bloque” se puede visualizar en los temas de las mesas conformadas para la Asamblea Nacional Constituyente, que de ninguna manera siguen el esquema de la anterior carta constitucional, sino que se corresponden con los temas de los ejes de la Revolución Ciudadana. Además, el mandato de convocatoria a la Asamblea Constituyente, realizado por el Ejecutivo, establecía que la Asamblea debía profundizar en su contenido social y progresivo, y debía profundizar el tema de los derechos:

Tabla 6: Mesas de trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi

	TEMA DE LA MESA	EJE DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA
Mesas conformadas en la Asamblea Nacional Constituyente	1) Derechos ciudadanos	Revolución por la inclusión social, la igualdad y la sociedad de derechos
	2) Organización y participación ciudadana	Revolución política: Estado ciudadano y radicalización de la democracia
	3) Estructura institucional del Estado	
	4) Ordenamiento territorial y asignación de competencias	
	5) Recursos naturales y biodiversidad	Revolución ecológica
	6) Trabajo y producción	Revolución económica, productiva y laboral
	7) Modelo de desarrollo	Todos los ejes coinciden en este tema
	8) Justicia y lucha contra la corrupción	Revolución ética y combate a la corrupción
	9) Soberanía e integración latinoamericana	Revolución de las relaciones internacionales, la integración y la soberanía
	10) Legislación y fiscalización	Revolución del Sistema de Justicia

Realizado por: Jessica Solórzano.

Fuente: The Carter Center. Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador

Una característica importante del proceso constituyente de Montecristi, que diferenció a este proceso de los anteriores procesos de cambio institucional es que no solamente se redactó una nueva Carta Constitucional a través de consensos sociales y políticos, sino que también

se tomaron decisiones administrativas, que apuntalaron el proceso de la Revolución Ciudadana. Además, se separó a la deslegitimado función legislativa de todo el proceso de toma de decisiones políticas. Para lograr esto la Asamblea, una vez instalada, emitió el mandato 01 y dio a la Asamblea Nacional Constituyente:

“...las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes [...] Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo” (Art. 7). Aprobado con 110/130 votos, siendo el artículo más votado (Asamblea Nacional Constituyente , 2007).

Al quedar en receso el Congreso Nacional y sin posibilidad de acceso a las decisiones de la Asamblea, los únicos actores políticos que pudieron efectivamente tomar decisiones eran: el Presidente de la República y la Asamblea Nacional Constituyente, lo que permitía mayor fluidez en las decisiones y se salvaba el bloqueo político de la oposición del Congreso Nacional.

En la Asamblea, por votación unánime, se decidió que la mesa # 10 de legislación y fiscalización, asumiera las funciones de Comisión Legislativa, es decir, que a través de esta mesa, se procesarían y redactarían las leyes que propusieran la Asamblea, las presentadas por el presidente de la República o las presentadas por iniciativa ciudadana.

De esta manera, en el discurrir de la Asamblea Constituyente de Montecristi, se creó un nuevo pacto social a partir de los ejes de la Revolución Ciudadana, pero también se agilitó procesos administrativos para que el Ejecutivo pueda gobernar de acuerdo a los presupuestos del movimiento Alianza País. Durante este periodo, se aprobaron 6 leyes y 20 mandatos constituyentes. Los mandatos constituyentes eran órdenes o actos decisorios de la Asamblea, en ejercicio de sus plenos poderes, según explica el art. 3 de su reglamento, y se expresaron como normas de efecto inmediato.

Las leyes aprobadas, a través de la mesa de trabajo # 10, fueron las siguientes:

Tabla 7: Leyes aprobadas por la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi

TEMA	FECHA DE APROBACIÓN
Ley de Reforma para la Equidad Tributaria del Ecuador	28 de diciembre de 2007
Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización administrativa de los procesos de endeudamiento	2 de abril de 2008
Ley Orgánica Reformatoria e interpretativa a las Leyes de Régimen Tributario Interno, Ley de Equidad Tributaria y Ley del Sector Eléctrico	21 de Julio de 2008
Ley Reformatoria al Código de Ejecución de Penas y Código Penal para la Transformación del Sistema de Rehabilitación Social	22 de Julio de 2008
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	22 de Julio de 2008
Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	23 de Julio 2008

Realizado por: Jessica Solórzano.

Fuente: The Carter Center. Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador

Y los siguientes mandatos constituyentes:

Tabla 8: Mandatos constituyentes aprobados por la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi

NO.	TEMA	FECHA DE APROBACIÓN
1	Plenos poderes para la Asamblea Nacional Constituyente y declara en receso a los diputados del Congreso Nacional	29 de noviembre de 2008
2	Remuneración mensual unificada máxima del Sector Público	24 de enero de 2008
3	Suspensión elección de diputados de provincias Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena	24 de enero de 2008
4	Tope máximo de indemnizaciones por despido intempestivo	12 de febrero de 2008
5	Ayuda Damnificados (CAE)	10 de marzo de 2008
6	Mandato Minero	18 de abril de 2008
7	Designación Procurador General del Estado	22 de abril de 2008
8	Mandato Tercerización	30 de Abril de 2008
9	Capitalización de empresas del Fondo de Solidaridad	13 de Mayo del 2008
10	Implementación de la Portabilidad Numérica en el Ecuador	23 de mayo de 2008
11	Designación del Superintendente de Compañías	13 de junio de 2008

12	Mandato que suspende las Elecciones Seccionales y otorga voto a los Ecuatorianos domiciliados en el exterior	7 de Julio de 2008
13	Mandato AGD	9 de Julio de 2008
14	Derogatorio de la Ley 130 de creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, reformatorio de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y de Regularización de la Educación Superior	22 de Julio de 2008
15	Mandato del Sector Eléctrico	23 de Julio de 2008
16	Mandato Agrícola	23 de Julio de 2008
17	Mandato "Ciudad Alfaro"	23 de Julio de 2008
18	Mandato Defensor del Pueblo	23 de Julio de 2008
19	Mandato que declara el Receso de la Asamblea Constituyente	23 de Julio de 2008
20	Mandato de Cancelación de los Pasivos por Depósitos y Captaciones del Público	23 de Julio de 2008

Realizado por: Jessica Solórzano.

Fuente: The Carter Center. Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador

Toda la estrategia política de aprobación de leyes y mandatos constituyentes (muchos de ellos enviados directamente desde el Ejecutivo) permitieron que las iniciativas del gobierno sean aprobadas sin mayor oposición política y, por ser temas que se encontraban en la agenda política ecuatoriana desde hace mucho tiempo, como mejoras laborales, mejoras al sistema tributario, etc., estas acciones permearon de legitimidad a la Asamblea durante los primeros meses de funcionamiento.

Pero, para los últimos meses de trabajo de la Asamblea de Montecristi, la legitimidad del proceso empezó a decaer por que las voces de protesta empezaron a tener mayor eco y por que empezaron a visibilizarse las fricciones y desacuerdos entre los mismos miembros del "mega bloque".

En este contexto, pero con una larga agenda de debate de temas estructurales para el país, el proceso de toma de decisiones empezó a tener mayores restricciones de tiempo, por lo que el proceso inició a satisfacer las necesidades políticas de ese momento y, según el presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, se podía perder la riqueza del debate social. Por este motivo el presidente de la Asamblea de Montecristi, planteó la necesidad de extender el periodo de las deliberaciones por dos meses más. Según su argumento, el tiempo político no

podía condicionar la calidad del debate constituyente. Pero esta propuesta fue interpretada por el presidente, Rafael Correa, y por el buró político como un “suicidio político” motivo por el que el 24 de junio de 2008, Alberto Acosta renunció a la presidencia de la Asamblea y se posicionó Fernando Cordero, Vicepresidente de la Asamblea hasta entonces, como nuevo presidente, para agilizar el proceso decisorio.

La separación de Alberto Acosta de la Asamblea Constituyente disparó críticas al proceso constituyente y desgastó la legitimidad que tenía. En este contexto, el gobierno, en un intento de restablecer la legitimidad de la Asamblea y del gobierno mismo, anunció el 8 de julio de 2008, la incautación de 200 empresas del grupo Isaiás, uno de los grupos económicos más poderosos del país, para recuperar una parte de los 660 millones de dólares de los ahorristas víctimas de la crisis bancaria del año 1999. Con esta acción, la legitimidad del gobierno y de la Asamblea se restituyó inmediatamente.

A partir de esto en Montecristi, con algunos altos y bajos, se concluyó la redacción de la Carta Constitucional y se llamó a referéndum aprobatorio para el 28 de septiembre de 2008, en el que fue aprobada la Nueva Carta Magna de la República, con el 63,93% de los votos (The Carter Center , 2008).

CAPÍTULO 04: CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL ESTADO ECUATORIANO A PARTIR DEL GOBIERNO DE ALIANZA PAÍS.

A partir de la propuesta de reforma del Estado⁷ impulsada por el Movimiento Social Alianza País y con la aprobación de la sociedad ecuatoriana de la nueva Carta Constitucional producida en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, se puede manifestar que en el tema estatal, este proceso ha desencadenado un nuevo tipo de Administración Pública para el Ecuador, con tintes posburocráticos, entendida como el paso hacia una nueva forma de administración del Estado

En tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la visión tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la Administración Pública y a nuevos valores administrativos en el servicio público. (Cita tomada del marco teórico de esta disertación.)

Esta nueva forma de administración del Estado ha sido posible por:

- a) Las modificaciones institucionales a la Constitución, a través del proceso de toma de decisiones políticas colectivas en la Asamblea Nacional Constituyente, que permitieron fundar un nuevo pacto social en el Ecuador, con la 20ava Carta Constitucional del Ecuador.
- b) Las modificaciones organizacionales a las leyes y disposiciones ejecutivas que representaban a la antigua forma de administración del Estado y además la emisión de nuevas leyes que ayudaron a que las decisiones realizadas en la Asamblea de Montecristi tomen forma y puedan ser operativas para el funcionamiento del Estado.

A partir de esta reflexión, el objetivo de este capítulo será rastrear puntualmente los cambios institucionales y organizacionales que se han realizado a partir del gobierno de la Revolución Ciudadana y su propuesta de reforma del Estado. Para lograr este objetivo se analizarán los siguientes elementos:

- Lo institucional – constitucional, es decir la Constitución del año 2008 y sus innovaciones o exclusiones, en comparación con la Constitución de 1998.

⁷ “La persistencia aumenta la posibilidad de que una propuesta sea de actualidad en el momento oportuno, al tiempo que le crea un amplio clima de disponibilidad y legitimidad.” March, James. Olsen, Johan. EL REDESCUBRIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. Pág. 153.

- Lo organizacional – legal, es decir, los instrumentos que permiten la aplicabilidad de la Constitución, como lo son leyes, disposiciones, reglamentos, que se hayan emitido durante el gobierno de Alianza País y que también son los instrumentos que permiten que el Estado y sus organismos sean operativos, en función de los preceptos que presenta la Constitución Nacional.

1. Cambio en el tema de derechos y garantías.

En el tema de derechos, la Constitución de 2008 se caracteriza por su avance en este tema, al igual que en la Constitución de 1998. Lo que diferencia a la nueva Constitución de Montecristi es el cambio en la manera de percepción de los derechos, que ya no son únicamente garantías individuales, sino que para lograr su aplicabilidad individual, los derechos colectivos deben ser garantizados y 73 de los 444 artículos de esta Constitución están dedicados a exponer derechos, mientras que 152 artículos están dirigidos a garantizarlos.

De esta manera, la forma de enunciación de los derechos que permite rastrear este cambio de percepción, se realiza de la siguiente manera: los derechos civiles son ahora los derechos de libertad; los derechos colectivos son los derechos de los pueblos, los derechos políticos son los derechos de participación, los derechos del debido proceso son ahora los derechos de protección, y los derechos de los grupos vulnerables son los derechos de las personas y los grupos de atención prioritaria.

De manera conjunta, la Constitución de 2008 introduce en los elementos constitutivos del Estado las nociones de plurinacionalidad, interculturalidad y laicismo. En cuanto a los deberes primordiales del Estado, en la Constitución de 1998 se enunciaban seis deberes, mientras que en la Constitución de 2008 se enuncian ocho. Los deberes que se introduce en la nueva Constitución son:

1. “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”
2. “Garantizar y defender la soberanía nacional”
3. “Planificar el desarrollo nacional.” (Constitución de la República del Ecuador 2008)⁸

⁸ Título I.- Elementos constitutivos del Estado. Capítulo Primero: principios fundamentales. Art. 3.

Estos primeros datos, nos permiten una aproximación a la naturaleza de la nueva Constitución de Montecristi y la nueva perspectiva de Estado, incluyente de la diversidad cultural, garante de derechos, planificador y soberano.

2. Cambio y reorganización de la función ejecutiva y la administración pública.

La Constitución de Montecristi reconoce dentro de la Estructura del Estado cinco funciones: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y de participación, aumentando de esta manera, dos nuevas funciones a la estructura estatal.

Para el tema que nos compete en esta disertación, la función ejecutiva como rectora de la Administración Pública, está compuesta según la Constitución de 2008 por:

- Presidente y Vicepresidente
- Ministerios
- Fuerzas armadas y policía

Las modificaciones que introduce la Carta Constitucional de 2008 para esta función del Estado no son mayores. Los elementos que se introducen, en comparación de la Constitución de 1998 son la reelección presidencial por una sola vez (Arias, 2008)⁹ y las siguientes nuevas funciones presidenciales:

- Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación – antes se lo hacía al Congreso.
- Dirigir la función pública de forma DESCONCENTRADA.
- El Presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional por una sola vez.

La función presidencial que desaparece es: asumir la dirección de la política de la guerra y, la función presidencial que, en la Constitución de 1998, era fijar la política de población del país, se modifica en la Constitución del 2008, a través de pasar esta función a ser parte del Plan Nacional de Desarrollo.

⁹ Art. 144.

A partir de estos elementos se puede visualizar que la atención de la Asamblea de Montecristi, no estaba enfocada en el cambio de las funciones presidenciales y lo que hizo fue únicamente puntualizar ciertos temas no estructurales.

En cuanto a los ministerios, parte de la función ejecutiva del Estado, la nueva Constitución de Montecristi amplía las responsabilidades de los ministros y dice: “serán responsables política, civil y penalmente por actos y contratos que realicen en ejercicio de sus funciones” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)¹⁰. Pero en cuanto a las demás funciones ministeriales, de las siete funciones que señalaba la Constitución de 1998, la Carta Constitucional de Montecristi únicamente enuncia dos, como se muestra a continuación:

Constitución 1998:

“Art. 179.- A los ministros de Estado les corresponderá:

- 1) Dirigir la política del ministerio a su cargo.
- 2) Firmar con el Presidente de la República los decretos expedidos en las materias concernientes a su ministerio.
- 3) Informar al Congreso Nacional, anualmente y cuando sean requeridos, sobre los asuntos a su cargo
- 4) Asistir a las sesiones del Congreso Nacional cuando sean sometidos a enjuiciamiento político
- 5) Comparecer ante el Congreso Nacional cuando sean sometidos a enjuiciamiento político
- 6) Expedir normas, acuerdos y resoluciones que requiera la gestión ministerial
- 7) Ejercer las demás atribuciones que establezcan las leyes y otras normas jurídicas.” (Asamblea Constituyente , 1998)¹¹

Constitución 2008:

“Art. 154.- a las ministras y ministros de Estado, además de las demás atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:

- 1) Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativos que requiera su gestión.
- 2) Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)¹²

Estos datos apuntan a que el cambio sustancial de la función ejecutiva del Estado ecuatoriano no se realizó a través de la Constitución, sino a través de acciones directas de la función ejecutiva, en un intento de fortalecer la capacidad de rectoría del Estado, a través de disposiciones presidenciales que apuntaron a elevar la capacidad de control, evaluación y

¹⁰ Art. 151.

¹¹ Art. 179.

¹² Art. 154

planificación de los organismos de esta función del Estado. De esta manera, la atención organizacional del presidente de la República, mientras la Asamblea Nacional Constituyente armaba la Constitución Nacional, se enfocó en mejorar sus herramientas de administración.

En esta esfera, el cambio es muy importante ya que se trasluce la intención de modificar la estructura neoliberal reducida, numérica y operativamente, que el Estado heredó de las anteriores reformas, hacia una estructura amplia, que cubra las necesidades administrativas y de planificación del Estado.

El tema de la nueva normativa legal para administrar los ministerios y cómo esto fortalece la función del ejecutivo se demuestra en el siguiente cuadro:

Tabla 9: Normativa legal para la Función Ejecutiva

AÑO	PRESIDENCIA	INSTRUMENTO LEGAL	CONTEXTO POLÍTICO
1994	Sixto Durán Ballén	Ley de Modernización del Estado	Políticas de ajuste estructural - Reducción y privatización del Estado
2002	Gustavo Noboa	Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva	Estado desestructurado - intento de "refundación de la patria"
2011	Rafael Correa	Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva	Recuperación del Estado Nacional - fortalecimiento de la función pública y del Ejecutivo

Realizado por: Jessica Solórzano.

La atención institucional de la función ejecutiva, liderada por Rafael Correa, se muestra claramente en el documento “Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva”. En este documento, se modifica el “Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva” y se reorganiza completamente esta función del Estado. No está por demás aclarar, que esta disposición es una reestructuración profunda de los preceptos de la Ley de Modernización del Estado, que fue la ley que impulsó la reducción y privatización del Estado ecuatoriano, a partir del modelo neoliberal.

En esta disposición para la organización de la función ejecutiva, emitida directamente por el presidente de la República, Rafael Correa, se da jerarquía y estructura a los ministerios y a la articulación interministerial, que no existía anteriormente. Además, en esta disposición se muestra la reingeniería – cambio institucional del Estado, ya que los organismos pertenecientes a la función ejecutiva se reagrupan a través de Ministerios Coordinadores y

Consejos Sectoriales, cortando así el desorden institucional causado por los organismos adscritos a la presidencia.

Es necesario aclarar, que si bien algunas de las nociones de organización estructural de la función ejecutiva, ya se encontraban presentes en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, emitido en el año 2002, el gobierno de Alianza País los retoma con fuerza y los hace operativos, es decir, que a partir de estas disposiciones funciona el Estado ecuatoriano en la actualidad y es lo que ha permitido que la función ejecutiva del Estado tome la capacidad de conducción del Estado central y de las políticas públicas ejecutadas por este.

Todo esta reingeniería – cambio –, se logra a partir de esta disposición presidencial, a través de:

- Reorganización de la Secretaría Nacional de la Administración Pública. (Art. 1 y disposiciones 3era y 4ta).
- Creación el Consejo Nacional de la Administración Pública. (Art. 6), dándole funciones específicas. (Art. 7) y asignándole miembros específicos. (Art. 8).
- Generación de funciones específicas que permiten claridad en los procesos a los ministerios de coordinación que, aunque ya se encontraban en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva del año 2002, no contaban con esta especificidad de funciones. (Título III. Art. 9)
- Reorganización del trabajo institucional de la función ejecutiva a través de los Consejos Sectoriales (Título IV)

Los Consejos Sectoriales son uno de los elementos que más performan la nueva estructura y funcionamiento de la función ejecutiva, ya que “son instancias de obligatoria convocatoria institucional” (Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva, 2011)¹³ y son la base para el trabajo ministerial e interministerial, que está desarrollando en la actualidad el gobierno.

Los Consejos Sectoriales están estructurados de la siguiente manera: “forman parte del Consejo, el Ministerio Coordinador que los preside, así como sus miembros plenos,

¹³ Art. 10.

asociados e invitados. Cada Consejo contará con una Secretaría Técnica” (Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva, 2011)¹⁴ y son:

- Consejo Sectorial de desarrollo social (Art. 20)
- Consejo sectorial de sectores estratégicos (Art. 21)
- Consejo sectorial de patrimonio (Art.22)
- Consejo sectorial de política económica (Art. 23)
- Consejo sectorial de producción, empleo y competitividad (Art. 24)
- Consejo sectorial de seguridad (Art. 25)
- Consejo sectorial de la política (Art. 26)
- Consejo sectorial del talento humano y conocimiento (Art. 27)

Ahora, la disposición para la organización de la Función Ejecutiva dictada por el gobierno de Alianza País, es uno de los instrumentos con los que se fortalece el ejecutivo, pero para complementar esta disposición que está referida básicamente a la administración de la función pública, el ejecutivo requirió también apuntalar el proceso de planificación del Estado, que le permita dirigir la política pública y las acciones del Estado.

De esta manera, se fortalece y se da control a la planificación subordinando al organismo de planificación del Estado – SENPLADES – a la función ejecutiva.

Para explicar esto, se presenta el siguiente cuadro:

Tabla 10: Normativa legal de la planificación del Estado

AÑO	INSTRUMENTO LEGAL	ACCION INSTITUCIONAL
2004	Decreto ejecutivo 1372	Creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES
2009	Decreto ejecutivo 1577	Creación del Sistema Nacional de Planificación Participativa (Art. 1)
		Creación del Consejo Nacional de Planificación, órgano rector del Sistema Nacional de Planificación Participativa (Art.2)
		Definición de funciones del Consejo Nacional de Planificación (Art. 3)
		Ubicación de SENPLADES como secretaría técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa (Art. 4)
		Delimitación de funciones de SENPLADES como secretaría técnica (Art. 5)

Realizado por: Jessica Solórzano.

¹⁴ Art. 11.

En el decreto ejecutivo 1372 ya se enunció la noción del Sistema Nacional de Planificación, pero no existía un instrumento legal que operativice su funcionamiento. Con el decreto ejecutivo 1577, emitido por Rafael Correa, se hace operativa la Constitución y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación, subordinado a la presidencia de la república, además se define las funciones de SENPLADES, apuntalando así las funciones del Ejecutivo en cuanto a la dirección de la política de desarrollo del país.

A través de estos instrumentos legales - Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva y del decreto ejecutivo 1577 – la Función Ejecutiva del Estado, blinda sus dos funciones primordiales: la planificación y la administración de la función pública del Estado. En términos de poder, el fortalecimiento que agrega Alianza País al Ejecutivo a través de estas acciones, permiten que el Ejecutivo mantenga control sobre estas dos funciones y, complementando con el debilitamiento que ha recibido la función legislativa, permite que las decisiones políticas del ejecutivo se concreten, sin necesidad de mayor negociación política, más que con el argumento racional de la administración técnica del Estado.

Para la fuerza pública – Fuerzas Armadas y Policía – la Constitución de 2008 incluye que “son instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos” y “la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado”¹⁵ una concepción totalmente weberiana de la fuerza pública.

Acerca de la función o administración pública, es decir el cuerpo de funcionarios estatales, en la Constitución de 2008 no existen mayores variaciones en comparación de la Constitución de 1998. Esto se puede entender si se considera que en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi el interés no estaba en modificar la función pública. Pero después de este proceso y con un nuevo pacto social – logrado a través de la aprobación de la Constitución 2008 – construido con legitimidad renovada, el ejecutivo debía prepararse para gobernar y fortalecerse, por lo que aparece la Ley de Servicio Público – LOSEP –, en reemplazo de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa – LOSCCA –.

Entre las mayores variaciones de la LOSEP con la LOSCCA está la desaparición del SENRES y el reemplazo de esta organización, en funciones y responsabilidades, por el ministerio de Relaciones Laborales, para regular el talento humano estatal. Además se incrementa la atención institucional hacia la evaluación del talento humano público y se

¹⁵ Constitución política 2008. Art. 158.

modifica el régimen de remuneraciones, dando como resultado una mayor racionalización del sistema de servicio público.

3. Cambio en los mecanismos de representación política y participación social.

Durante la vigencia de la Constitución de 1998 la representación política de la sociedad frente al Estado se concentraba en la función legislativa, manteniendo a los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad y, la función legislativa, era el principal contrapeso político de la función ejecutiva. La participación social se ejercía a través de métodos democráticos representativos, es decir, a través de las urnas.

El cambio de la Constitución de 2008 para la función legislativa está relacionado con el paso de Congreso Nacional hacia Asamblea Nacional. Estas modificaciones a la función legislativa, traslucen la baja atención institucional de la Asamblea de Montecristi en introducir, en el nuevo pacto social, a esta función del Estado y a sus representantes, los diputados. Este poco interés en esta función del Estado está vinculado a la fuerte deslegitimación de esta función y además, por su desvinculación del proceso de toma de decisiones.

Pero esta baja atención institucional en la función legislativa no se queda ahí, sino que se desplaza, para cumplir con un requerimiento de la sociedad, hacia la participación y el control social. Y se crea una nueva función del Estado: Transparencia y Control Social que, según su estructura y funciones, es la puerta para la participación social sin intermediación política.¹⁶

Este desplazamiento es notorio, cuando se analiza las siguientes dos modificaciones en la Constitución de 2008, en comparación con la Constitución de 1998:

1. El legislativo ya no reforma directamente la Constitución – como menciona la Constitución de 1998 en el Art. 130, numeral 4 – sino que participa en el proceso de reforma constitucional – Constitución de 2008, Art. 120, numeral 5.

¹⁶ La Constitución de Montecristi describe en el Art. 204 que esta función fomentará e incentivará la participación ciudadana y que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en su ejercicio al derecho de participación. Esta descripción anuncia que el Estado acerca a la ciudadanía al poder estatal, pero como fiscalizador, no precisamente como decisor o deliberante.

2. El legislativo ya no nombra procurador, ministro fiscal, defensor del pueblo, vocales del Tribunal Constitucional y TSE – como se enuncia en la Constitución de 1998, Art. 130, numeral 11 – sino que ahora los posesiona – Constitución 2008, Art. 120, numeral 11 – y la función encargada de estos nombramientos es el Consejo de Participación y Control Social.

Además, la forma en que la función legislativa es desplazada como representante de la sociedad frente al Estado, se puede ver en los mecanismos de democracia directa y en la ley de participación y control social, en los que claramente ya no se necesita la intermediación de los partidos políticos, ya que existe una serie de mecanismos que permiten que los ciudadanos, individual o colectivamente, participen de la toma de decisiones públicas.

El representante de la nueva función del Estado, según la Constitución de 2008, es el Consejo de Participación y Control Social¹⁷. El cambio institucional que esto representa es sustancial ya que, en la Constitución de 1998, existía un equivalente en la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, pero que, si bien era un representante de la ciudadanía, este era un veedor, más no podía actuar. En cambio, el nuevo Consejo de Participación y Control Social, tiene un rango mayor de acción, aunque esto no significa que en realidad la participación ciudadana haya llegado a la plena participación en el ámbito público.

Entre las funciones del Consejo de Participación y Control Social, representante de la Función de Transparencia y Control Social, está la designación de las siguientes autoridades:

- 1era autoridad de la procuraduría general del Estado (de una terna presentada por el presidente.)
- 1era autoridad de las superintendencias (de una terna presentada por el presidente)
- 1era autoridad de la defensoría del pueblo
- 1era autoridad de la defensoría pública
- 1era autoridad de la fiscalía general del Estado
- Miembros del Consejo Nacional Electoral
- Miembros del Tribunal Contencioso Electoral
- Miembros del Consejo de la Judicatura

¹⁷ Constitución política. Art. 204, 207, 208.

Esta función de designación de autoridades por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en la Constitución de 1998 era realizada por el congreso nacional, lo que permite visualizar claramente que el legislativo se ve disminuido en su poder de tomar decisiones por la función de transparencia y control social y la participación, ya que el poder que se atribuye a esta nueva función del Estado ecuatoriano, proviene precisamente del poder legislativo. Además, por esta y otras acciones, se está generando contrapesos entre la participación ciudadana y la función legislativa, mientras que la función ejecutiva, queda libre de contrapesos.

También se puede ver que, desde el ejecutivo, hay una “externalización” de procesos hacia esta nueva función social, que permite que el ejecutivo no tenga que ocuparse de estos temas y además, el gobierno suma legitimidad social, ya que los procesos de esta función se revisten de transparencia, impulsada por el gobierno.

Como forma de afirmación de la atención institucional del gobierno de Alianza País y la Revolución Ciudadana en la participación social en detrimento de la función legislativa, está la nueva Ley Orgánica de Participación y Control Social. Esta ley hace operativos los principios de democracia directa y participación ciudadana enunciados en la carta constitucional de 2008, superando los errores de la Constitución de 1998, que era prolífica en derechos y participación, pero que no tenía leyes que permitan que estos principios sean operativos.

En esta ley se reafirma que los ciudadanos / as, no requieren la intermediación de los partidos políticos para participar y se dan los lineamientos para que esto sea posible. Esto se enuncia en la Constitución de 2008 de la siguiente manera:

Título II: de la democracia directa.

Capítulo 1: de la iniciativa popular normativa

Capítulo 2: de la reforma constitucional por iniciativa popular

Capítulo 3: de la consulta popular

Capítulo 4: de la revocatoria del mandato.

Esta parte de la ley indica todas las formas posibles de participación ciudadana directa y además, indica todas las posibles razones para llamar a consulta popular, iniciando los mecanismos para el desarrollo de una democracia directa y también plebiscitaria.

Sobre el poder ciudadano y la organización, la ley dice:

Título III: del poder ciudadano

Título IV: de las organizaciones sociales, el voluntariado y la formación ciudadana

Capítulo 1: de las organizaciones sociales

Capítulo 2: el voluntariado de acción social y desarrollo

Capítulo 3: de la formación ciudadana

Título IV de las acciones jurisdiccionales de los derechos a la participación

Título V de la participación ciudadana en las funciones del Estado.

Con estos capítulos, la ley normativiza todas las posibles maneras de organización social y las formas en que estas deben articularse al aparato estatal. Con esta normativa, quedan muy pocas posibilidades de innovación de la organización social por fuera del Estado.

Y los últimos títulos de esta ley son:

Título VI de la participación en los diferentes niveles del gobierno

Título VII de los presupuestos participativos

Título VIII de los mecanismos de participación ciudadana

Título IX del contrato social

Como se puede ver hasta ahora, todas las formas de participación social se encuentran enunciadas en esta ley, iniciando procesos de democracia directa y plebiscitaria en el Ecuador. Pero, a pesar de todas estas formas y mecanismos, después de una lectura atenta, se puede ver que ninguna permite una verdadera participación deliberativa sobre lo público. Entonces, se puede decir que la participación es el “contrapeso político” del legislativo, en temas de propuestas de ley, de control de instituciones y funciones públicas y privadas, y así

todo el sistema político gana legitimidad, pero la verdadera participación social, como deliberación, aún está lejos de realizarse.

4. Cambio en la repartición del poder del Estado.

A partir de la nueva configuración de las funciones del Estado y de sus organismos se puede asegurar fehacientemente que existe una nueva forma de repartición de poder del Estado.

A continuación, se realiza un recuento de los principales cambios, a partir de la Asamblea Nacional Constituyente y del gobierno de Alianza País, que dan luces sobre esta modificación de la repartición del poder:

- El Ejecutivo refuerza su poder a través de la Secretaría Nacional de Administración Pública y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Cumpliendo rigurosamente dos de sus principales funciones: la administración de la función pública y la planificación del Desarrollo. Pero en este reforzamiento, cierra de tal manera sus fronteras que impide que otros poderes del Estado sean efectivos interventores en las decisiones o acciones de política pública.

De esta manera, se puede afirmar que la función ejecutiva tiene el control sobre la Administración y la Planificación del Ecuador, pero con una característica nueva: estos procesos se los realiza de manera técnica, por procesos racionales, disminuyendo la injerencia política en estos temas.

- La función legislativa ha perdido gran parte de su legitimidad y por ese motivo tuvo menos oportunidad de ser incluida activamente en el proceso Constituyente de 2008.

Por estos motivos, la función legislativa ha perdido progresivamente su poder de mediación entre el Estado y la Sociedad. Además, por la creación de la nueva función de transparencia y control social con todos sus instrumentos de democracia directa y plebiscitaria, esta función del Estado, la función legislativa pierde su poder de contrapeso político del ejecutivo.

- La nueva función de Transparencia y Control Social, al ser la síntesis de años de algunos sectores de la sociedad por lograr espacios de participación efectiva, está impregnada de gran legitimidad.

Pero, precisamente por haberse convertido en función del Estado, ha perdido parte de su poder de contrapeso externo del Estado y, lastimosamente se queda en esto: función del Estado.

Además, por la forma legal en que la participación es incluida en el Estado enfrenta dos problemas:

- a) Requiere que los ciudadanos realmente se comprometan con la participación, porque si esto no sucede, pocos son los que realmente participan y el poder de esta función se ve aún más disminuido, ya que la fuerza de esta función se encuentra en la capacidad ejercer los mecanismos de democracia plebiscitaria.
- b) Por la manera en que esta nueva función está estructurada, aun no se logra que la ciudadanía tenga capacidad dirimente y decisoria en los temas de políticas públicas, sino que es únicamente veedora.

CAPÍTULO 05: CAMBIO ORGANIZACIONAL DEL ESTADO A PARTIR DEL DISCURSO DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA.

Después del análisis realizado sobre la forma en que los nuevos mecanismos legales del Estado, impulsados por Rafael Correa y el Movimiento Alianza País, han performado una estructura institucional estatal diferente para el Ecuador, ahora la propuesta de análisis se centra en comprender como estas reformas y el discurso político de Alianza País y la Revolución Ciudadana, han hecho que conceptos que performan la realidad institucional ecuatoriana, cambien y den una nueva dirección organizacional a la operación del Estado, en cuanto a la creación de rutinas, procedimientos, soluciones organizacionales, etc., para actuar dentro y desde la institución estatal.

Este análisis aborda los conceptos de Estado, planificación, administración – organización pública, participación social, burocracia – función pública y soberanía. Estos conceptos han sido elegidos ya que son los ejes para la comprensión de la institucionalidad estatal en esta disertación.

En el caso ecuatoriano, el proceso de cambio de interpretaciones de estos conceptos ha estado ligado a los diversos procesos de reforma del Estado y ha sido atravesado por las mismas preocupaciones, objetos de intervención, etc., en cada uno de los gobiernos: ¿cómo estructurar al Estado? ¿Cómo lograr que el Estado cumpla sus obligaciones y además satisfaga las expectativas sociales?

El indicador de la mantención de la atención institucional en el tema de reformulación del Estado, haciendo un corte desde la década de los años 90, hasta el año 2006 se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 11: Atención institucional de reforma del Estado

AÑOS	90's – 2005	2006	
INSTITUCIÓN ENCARGADA	CONAM	SENPLADES	Secretaría Nacional de Administración Pública
TEMA DE LA REFORMA	MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO	

Realizado por: Jessica Solórzano.

A partir de este cuadro, se puede interpretar que hay una continuidad en la atención organizacional sobre la reforma del Estado ecuatoriano. Como se analizó en el capítulo

histórico de esta disertación, desde el año 1979 existe la intención de reformular y dar nuevas bases al Estado. ¿Qué es lo que ha cambiado? El primer gran cambio que existe entre el gobierno de Alianza País y los gobiernos antecesores, es el nombre que se le asigna a la reformulación del Estado. Desde el inicio del CONAM – Consejo de Modernización del Estado – el proceso es llamado “modernización del Estado” aludiendo a la eficientización, apertura, privatización del Estado, en pos de una

“reforma administrativa pensada desde la perspectiva del ajuste financiero (...) tuvo como propósito prioritario y resultado relativamente rápido el redimensionamiento del Estado (“grande” “obeso” “hipertrofiado” “interventor” “propietario” “dirigista” “sobreregulador”... para recordar los adjetivos de mayor uso en todo el mundo), la reducción draconiana de su crecido aparato administrativo, de sus empresas y sus territorios de intervención.” (Aguilar Villanueva, 2006, pág. 142)

Al inicio del año 2006 en cambio, con el movimiento Alianza País y su desarrollo discursivo asentado en los ejes de la Revolución Ciudadana, el término se modifica y pasa a ser “reforma democrática del Estado” en donde se pueden leer principios en los que la participación social – democrática – es reforzada y el objetivo de la reforma es diferente:

“La estrategia de reforma democrática del Estado nacional apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de la acción estatal (planificación, regulación, control, redistribución) y hacia la puesta en marcha de un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo.” (SENPLADES, 2009, pág. 31)

El segundo cambio es que, en el gobierno de Alianza País, son dos las instituciones que se encargan de este proceso de reforma institucional – SENPLADES y la Secretaría de la Administración Pública – en vez de solo una, como sucedía con el CONAM, demostrando que el interés por la reducción de la burocracia ha sido abandonado y la manera en que se ha complejizado el campo Estatal.

1. Conceptos de Estado y modelo de desarrollo.-

En las nociones de Estado y de modelo de desarrollo, el principal cambio que ha operado a partir del gobierno de Alianza País, está referido a la superación de la forma “neoliberal” por la forma “posneoliberal”, de tal manera que se pasa de un momento en que el Estado debía ser reducido en tamaño y áreas de intervención, hacia un Estado que es actor principal en la regulación, control y planificación de áreas estratégicas, mercado, empresas privadas, etc.

Este cambio se sistematiza en el siguiente cuadro:

Tabla 12: Cambio en el concepto de Estado y modelo de desarrollo

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
ENFOQUE DE LA REFORMA	Reducción de las capacidades del Estado	Recuperación de las capacidades del Estado
RESULTADO DE LA REFORMA	Menos intervención del Estado en sectores estratégicos y en el mercado	Mayor intervención de control y regulación de sectores estratégicos y del mercado
ALIADOS ESTRATÉGICOS	Empresas privadas, élites políticas, banca internacional	Sociedad, civil, organizaciones sociales, empresas públicas, ONGs, empresas privadas.

Realizado por: Jessica Solórzano.

El gobierno de Alianza País persigue la instauración de un ciclo posneoliberal – posburocrático, a través del “relanzamiento de la acción pública, en el marco de un intenso protagonismo del Estado, y la recuperación de sus capacidades de promoción y conducción del desarrollo” (SENPLADES, 2009, pág. 17)

Expresado como voluntad de superar al ciclo predominado por el Consenso de Washington y sus medidas de ajuste estructural, en las que el Estado había perdido sus capacidades de gestión de lo público y su autonomía de planificación respecto de organismos internacionales.

Este ciclo predominado por el Consenso de Washington es el Estado neoliberal, que en el caso ecuatoriano, fue en gran medida, un Estado del y para el espacio privado. Esto se ve reflejado en la ley de Modernización del Estado del año 1993 y las leyes Trole, en que “La implementación de la agenda neoliberal (...), más que una plena desestatalización de la economía, implicó el uso selectivo de la intervención estatal, para precautelar los intereses privados.” (SENPLADES, 2009, pág. 21)

Entonces, si se analiza la reforma del Estado y estas dos diferentes concepciones, se puede identificar que han operado dos tipos ideales de intervención sobre la estructura estatal:

1. La reforma del Estado a través de la simplificación, achicamiento, privatización del Estado – propiamente neoliberal.
2. La reforma del Estado a través de la planificación, regulación y control, además, distribución y redistribución de la riqueza – comprendida como posneoliberal.

De esta manera, a través de conceptos como posneoliberal – posburocrático, se perfila una nueva concepción de Estado para este gobierno – garante de derechos humanos y del Buen Vivir –, que a su vez, desarrolla una nueva estructura constitucional, legal y funcional de la

institucionalidad estatal del Ecuador a través de instrumentos legales que garantizan la consecución de la nueva concepción de Estado. En el siguiente cuadro se muestra algunos de estos instrumentos legales:

Tabla 13: Instrumentos legales del cambio institucional

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
INSTRUMENTOS LEGALES GARANTES DE LA NUEVA CONCEPCIÓN DE ESTADO	Ley de Modernización del Estado	Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva
	Decreto ejecutivo 143.- creación del CONAM	Decreto ejecutivo 1372.- creación de SENPLADES Decreto ejecutivo 1577.- creación del sistema nacional de planificación participativa
	Sin correspondencia	Plan Nacional de Desarrollo.

Realizado por: Jessica Solórzano.

Así, la concepción de Estado del gobierno de Alianza País muestra un cambio importante con las concepciones anteriores en las que el Estado, en vez de acrecentar sus capacidades, las disminuía e iba dejando que la empresa privada vaya ocupando su lugar, con marcadas tendencias privatizadoras y simplificadoras del Estado, como se puede ver en el siguiente artículo de la Ley de Modernización del Estado:

“Art. 5.- ÁREAS DE APLICACIÓN: el proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:

- a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades y organismos.
- b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público, y
- c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas, asumidas por el Estado y otras entidades del sector público.” (Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada , 1993)

Este cambio en el concepto de Estado, implica también una forma diferente de operar de las instituciones, por ejemplo, según el Reglamento sustitutivo del reglamento general de la ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada – dictada y vigente en 1994 – en el tema de desmonopolización, el Estado también competía por la prestación de servicios, por lo que tenía el papel de una empresa más y se regía por las leyes del mercado. En esta medida, la dirección del Estado estaba determinada por el modelo empresarial.

“Art. 42.- el CONAM o la entidad del sector público que presta los servicios monopólicos no podrá prohibir ni impedir que terceros intervengan en el ejercicio de actividades económicas o en la prestación de servicios que han venido siendo ejercidos monopólicamente por una entidad del sector público (...)” (Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, 1994)

Pero en cambio, bajo la perspectiva posneoliberal, el Estado retoma un papel protagónico y no compite con el sector privado, sino más bien es un ente de control:

“El Estado es un actor básico del cambio: es el garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias autocentradas y monopólicas, y de la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas.” (SENPLADES, 2009, pág. 40)

Además de los instrumentos legales, la nueva concepción de un Estado posneoliberal, se refleja en la agenda pública que propone y ejecuta Alianza País, en la que se

“ha apuntado hacia el restablecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía, de distribución y redistribución de la riqueza y en el marco de la política exterior, de la concepción de una estrategia geopolítica que impulsa a diversos procesos de integración regional hacia la inserción soberana en el contexto global.” (SENPLADES, 2009, pág. 23)

Todo este cambio discursivo y normativo – legal a partir de la nueva perspectiva del Estado, ha hecho que se materialicen acciones administrativas y legales para que la nueva visión de Estado impulsada por Alianza País tenga efectos en las acciones institucionales y organizaciones que tienen relación con la función ejecutiva. Entre estas acciones organizacionales que se llevaron a cabo está la eliminación del CONAM por ser una entidad que representaba al modelo neoliberal y a la reforma de privatización del Estado y la eliminación de la Secretaría de Objetivos del Milenio, que era la expresión de cómo se creaba lo organizacional en el Estado ecuatoriano, de acuerdo a la coyuntura, y sin una planificación integral entre organizaciones estatales.

Conjuntamente, la nueva perspectiva de Estado regulador, controlador, planificador, ha impulsado que la estructura propia de la función ejecutiva se organice de forma diferente y, para poder cumplir de mejor manera estos presupuestos, se han conformado siete sectores estratégicos de coordinación:

1. Sectores estratégicos
2. Política económica
3. Desarrollo social
4. Producción
5. Seguridad interna y externa
6. Política
7. Patrimonio natural y cultural

Este cambio en la perspectiva de Estado – de neoliberal a posneoliberal – produce que el modelo de desarrollo también se modifique. De esta manera, el modelo de desarrollo neoliberal, liderado por el CONAM, impulsaba que:

“Los esfuerzos de modernización requieren una reorientación del rol del Estado desde un modelo de intervención amplia en la economía hacia otro más orientado al mercado, como el mecanismo principal de asignación de recursos en el desarrollo económico y social. Por ello, se requiere una redefinición del rol del Estado con la participación de la sociedad y lograr un sector público efectivo y eficiente en la ejecución de ese rol.” (Consejo Nacional de Modernización del Estado , 2006)

En cambio, el concepto de desarrollo para las formulaciones de Alianza País se refiere a: “la consecución del Buen Vivir de todas y todos en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de la cultura humana” (SENPLADES, 2009, pág. 77)

2. Concepto de planificación.-

Durante los años 90 y entrada la década del 2000, la planificación de las actividades del Estado central se había reducido a su mínima expresión, ya que los gobiernos de turno debían hacer frente a innumerables contingencias y además, la intervención de la banca internacional a través de las llamadas “cartas de intención” no permitía que se tuviera una agenda pública propia, sino que más bien las acciones del Estado se planificaban y realizaban en función de las condiciones de los prestamistas internacionales.

Tabla 14: Cambio en el concepto de planificación estatal

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
ENFOQUE DE LA PLANIFICACIÓN	A través de los planes presentados por cada gobierno, desarticulada de una noción de continuidad. Inclinada a cumplir los acuerdos de las cartas de intención firmadas con la Banca Internacional	A través del Plan Nacional de Desarrollo – del Buen Vivir. Creación de instrumentos técnico – metodológicos para el seguimiento, control y evaluación de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo
RESULTADO DE LA PLANIFICACIÓN	Por la inestabilidad política de esta época y por falta de bases articuladoras, cada gobierno cambió la agenda de planificación de actividades.	Por la coyuntura política de continuidad del gobierno, se dan perspectivas de continuidad de las propuestas realizadas.

Realizado por: Jessica Solórzano.

Un logro del gobierno de Alianza País ha sido el integrar toda la planificación del Estado en un instrumento de aplicación obligatoria, según la carta constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo, en que se operativiza la mayor parte de los presupuestos políticos – ideológicos de este gobierno y se transversaliza la planificación para toda la estructura estatal, lo que asegura que toda la función de administración central del Estado, durante este gobierno, trabaje en función de las mismas metas. Además, se han emitido instrumentos legales y técnico – metodológicos que permiten que sea aplicable el Plan Nacional de Desarrollo, a todo nivel. A continuación se presentan estos instrumentos legales:

Tabla 15: Instrumentos legales de planificación estatal

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
INSTRUMENTOS LEGALES QUE GARANTIZAN LA PLANIFICACIÓN	Ley de Modernización del Estado que faculta a las organizaciones competentes a planificar, pero no se da un eje para la planificación, cada organismo es autónomo. Constitución política de 1998	Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva, que organiza los consejos sectoriales y los ministerios de coordinación, encargados de la planificación macro de las políticas públicas ha ejecutarse. Documentos conceptuales y técnico – metodológicos de SENPLADES ¹⁸ . Plan Nacional de Desarrollo. Código de Ordenamiento Territorial y Descentralización – COOTAD.

Realizado por: Jessica Solórzano.

¹⁸ Entre estos documentos se puede citar: “lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial”, “metodologías de evaluación de impacto”, “Reforma democrática del Estado, rediseño de la función ejecutiva”, “Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir”, “metodología de planificación institucional” y “Guía de formulación de políticas públicas sectoriales”. Todos estos documentos son de elaboración de SENPLADES y muestran la atención institucional en normativizar, para todas las organizaciones de la función ejecutiva, la planificación como proceso estructurante de las acciones públicas.

El gobierno de Alianza País, recupera el rol planificador del Estado y articula la planificación nacional a través de procesos que no solo consideran al Estado central, sino que también se incluye en el proceso a los gobiernos seccionales ahora llamados “Gobiernos Autónomos Descentralizados – GADS. Esta articulación de la planificación tiene su sustento en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las características del Plan Nacional de Desarrollo y esta articulación de la planificación nacional son:

- “una planificación moderna que se acerca a la política para incidir en la realidad,
- Una planificación por objetivos con enfoque de derechos,
- Una planificación participativa, y
- Una planificación descentralizada y desconcertada” (SENPLADES, 2009, pág. 61)

La mayoría de estas características ya se encontraban propuestas en el proceso de reforma del Estado impulsada por CONAM, lo que difiere entre las dos propuestas es que, en el gobierno de Alianza País, el eje articulador de las acciones es la planificación y no los procesos en sí, también se da mucha importancia a la planificación por objetivos, que permite un mayor control cuantitativo y cualitativo de los avances en la ejecución de las políticas públicas. Además, la propuesta de Alianza País, se complementa con el Sistema de Gobernabilidad – SIGOV – que es manejado por la Secretaría Nacional de Administración Pública, a través del cual se realiza el seguimiento de la planificación, directamente desde el ejecutivo y al que también tienen acceso todas las organizaciones del Estado, para complementar y seguir las actividades públicas propuestas.

En contraste, la propuesta del CONAM en cuanto a la planificación daba énfasis a los procesos, siendo estos los ejes articuladores de las acciones – privatizar desmonopolizar, reducir el Estado –, por lo que muchas veces, se perdía la perspectiva de planificación macro y se realizaban planificaciones micro para cada uno de los procesos. Además, los procesos de control y evaluación de las planificaciones no estaban claramente definidos, por lo que en muchos casos, no se los realizaba.

Este hecho se puede ver claramente en el Reglamento de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, en el que la planificación general no es un procedimiento estructurante de las actividades públicas, es decir, no existió una agenda claramente planificada para llevar a cabo los procesos que describía la ley, sino que estos procesos se realizaban de manera autónoma por cada una

de las organizaciones competentes del Estado en cada procedimiento y la definición de control y evaluación es muy difusa:

“Art. 1: áreas del proceso de modernización del Estado:

- a) Descentralización y desconcentración administrativa
- b) Desburocratización, eficiencia administrativa y económica y racionalidad administrativa.
- c) Desmonopolización, privatización y delegación de servicios públicos a la iniciativa privada.”

“Art. 2: (...) el proceso de modernización del Estado también comprende la desregulación económica, la liberación del comercio exterior, la reforma fiscal, la renegociación de la deuda externa y la reforma financiera, materias que serán planificadas, ejecutadas y evaluadas por los organismos competentes del Estado.” (Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, 1994)

En contraste a esta ley, la planificación del gobierno actual se encuentra expresada en el Plan Nacional de Desarrollo. La planificación se gestiona a través de los consejos sectoriales y ministerios coordinadores y se realiza planificación por objetivos, lo que permite un mayor control de resultados, además se planifica por zonas, superando los problemas y vacíos del gobierno intermedio.

3. Conceptos de burocracia y función pública.-

La función pública en el Estado siempre se encuentra bajo la dirección de la función ejecutiva. La función ejecutiva es la encargada de administrar, controlar, organizar y evaluar el desempeño de esta burocracia. Antes del año 2006, estas funciones de la función ejecutiva se realizaban por medio del CONAM y su perspectiva neoliberal de Modernización del Estado, anclada en el modelo de burocracia clásica jerárquica, que proponía:

“Art. 11: la eficiencia administrativa del sector público se llevará a efecto a través de procesos de racionalización, desregulación¹⁹ y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, mediante la definición o redefinición de competencias, finalidades, funciones y responsabilidades de las entidades y organismos del sector público” (Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, 1994)

El problema de este mecanismo de eficiencia administrativa fue que no logró articular correctamente a las entidades del sector público ya que, por la coyuntura política de

¹⁹ La desregulación según el Reglamento sustitutivo del reglamento general de la ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, en el artículo 11, define la desregulación como “la eliminación de normas que obstaculizan o limitan las actividades productivas y la prestación ágil y oportuna de los servicios a la colectividad.”

inestabilidad del país, la creación y organización de los organismos públicos era la forma de los gobiernos de evitar bloqueos a sus propuestas políticas. Como lo anota Julio Echeverría en su texto “La democracia bloqueada” esta era una de las maneras en que los gobiernos enfrentaron la crisis institucional del Estado, marcada por el fuerte bloqueo entre la función ejecutiva y la función legislativa, que obligaba al ejecutivo a crear “unidades ejecutoras” que dieran paso a sus acciones de gobierno.

A partir del año 2006, con el gobierno de Alianza País y su enfoque posneoliberal, que propone un modelo de posburocracia o burocracia más descentralizada y autónoma, el servicio público se redefine y reestructura, ahora atravesado por el mérito, la evaluación y la capacitación constante, abandonando la idea de que el camino para un Estado más eficiente es reducir al máximo posible a la burocracia. De esta manera, el gobierno de Alianza País ha impulsado:

“un profundo proceso de redefinición de la gestión de los recursos humanos en el Estado. Para esto es necesario establecer una planificación estratégica del sector civil, que contemple políticas integrales (carrera administrativa, incentivos, evaluación del desempeño) basadas en el principio del mérito, para lo cual es necesario contar con una red de capacitación y formación puesta en marcha.” (SENPLADES, 2009, pág. 56)

La ventaja que tiene Alianza País para lograr esta reestructuración de la función pública es que ha generado un bloque gobiernista que se encuentra a la cabeza de todo el sistema de administración pública, que evita el bloque político anterior. Este bloque está conformado por todos los ministros que se encuentran en la Secretaría de Administración Pública y en los ministerios coordinadores, claramente favorables a las propuestas de Alianza País, es más, muchas de las personas que se encuentran ahora de ministros estuvieron desde los inicios del Movimiento Alianza País.

Tabla 16: Cambio en el concepto de Función Pública

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
ENFOQUE DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – BUROCRACIA	Burocracia clásica – jerárquica, pero desarticulada, caracterizada por la ausencia de un patrón de agrupamiento de los organismos dependientes de la función ejecutiva	Posburocracia Organismos dependientes de la función ejecutiva en función de consejos sectoriales y ministerios de coordinación
RESULTADO DE LA REFORMA	Creación de organismos que atendían necesidades, en gran medida coyunturales, de la función ejecutiva	Agrupación, refuncionalización y/o eliminación de organismos adscritos al ejecutivo, de acuerdo a los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, a los instrumentos técnico – metodológicos creados por SENPLADES y por las normativas de la Secretaría Nacional de Administración Pública.

Realizado por: Jessica Solórzano.

De manera conjunta, durante el gobierno de Alianza País, se ha dado un viraje en el sentido de que toda la burocracia de la función ejecutiva se encuentra trabajando en el mismo sentido, a partir del Plan Nacional de Desarrollo y de los instrumentos técnico – metodológicos generados por SENPLADES, lo que da mayor unidad y coordinación al trabajo interinstitucional.

Tabla 17: Instrumentos legales para la Función Pública

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
INSTRUMENTOS LEGALES Y TÉCNICO – METODOLÓGICOS QUE SUSTENTAN LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	Ley orgánica de Servicio civil y carrera administrativa	Ley orgánica del Servicio Público
	Sin correspondencia	Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial Metodologías de evaluación de impacto Reforma democrática del Estado, rediseño de la función ejecutiva Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir Metodología de planificación institucional Guía de formulación de políticas públicas sectoriales”.

Realizado por: Jessica Solórzano.

4. Concepto de participación ciudadana.-

A partir del gobierno de Alianza País y la Revolución Ciudadana, se da un proceso de fortalecimiento de la democracia a partir de la participación, elevado a derecho ciudadano. Una muestra de esta atención institucional particular a la participación se da con la creación de la función de transparencia y control social que “reivindica el derecho inalienable y primordial del pueblo de ser mandante legítimo, así como el primer fiscalizador del Estado.” (SENPLADES, 2009, pág. 55)

Pero, a pesar de ser un discurso político correcto, la participación se convierte en *función*, lo que hace que necesariamente este proceso sea *funcional* a los intereses u necesidades del Estado, lo que quita autonomía a los procesos de participación social, que ahora están extremadamente normados por la ley.

Tabla 18: Cambio en el concepto de participación ciudadana

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
ENFOQUE DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Es un derecho de la población, enfocado en mecanismos de democracia representativa	Es un derecho de la población ecuatoriana y se convierte en una función del Estado. Su enfoque está complementado con instrumentos de democracia directa y democracia plebiscitaria
RESULTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	La participación ciudadana se limita a la elección de gobiernos y a la consulta en temas excepcionales, aunque por la situación política de inestabilidad de estos años, la participación ciudadana se encontraba deslegitimada.	La participación es uno de los ejes de la revolución ciudadana, por lo que el Plan Nacional de Desarrollo, según Alianza País es resultado de un proceso de participación social Además, se institucionaliza el acceso de ciudadanos, independientes de la política, a la nueva función del Estado. Conjuntamente, se ha llamado a 6 consultas populares durante el gobierno de Alianza País. La participación se convierte en un fuerte elemento legitimador del gobierno.

Realizado por: Jessica Solórzano.

5. Concepto de soberanía.-

“Art. 44: mediante la privatización del sector público se traslada al sector privado empresas, bienes, servicios, actividades, establecimientos o derechos controlados directamente por el sector público.” (Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, 1994)

La soberanía se pierde con los procesos de desmonopolización y privatización, ya que se estaba enajenando el patrimonio exclusivo del Estado ecuatoriano, a cambio de réditos económicos del momento.

Además, el Reglamento sustitutivo del reglamento general de la ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada, no permitía que el Estado ejerza actividades monopólicas en cualquiera de los servicios que prestaba, pero a las empresas privadas sí se les permitía el monopolio, aunque encubierto bajo la idea de: por un tiempo determinado.

“Art. 71: en los casos en que sea necesario otorgar concesiones, permisos o licencias a favor del sector privado, ellas se podrán otorgar en condiciones de exclusividad regulada por un tiempo determinado” (Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, 1994)

En términos generales, antes del gobierno de Alianza País, en la constitución o leyes relacionadas, no se habla directamente de soberanía, sino de seguridad nacional.

El gobierno de Alianza País, da un nuevo enfoque de la seguridad, la soberanía y el cuidado de la naturaleza:

“La preponderancia de la planificación nacional había desaparecido siendo suplantada por las directrices de políticas públicas que cada gobierno acordaba al firmar con los organismos multilaterales las cartas de intención que viabilizaban los préstamos y condicionaban al país en una determinada línea de acción pública.” (SENPLADES, 2009, pág. 36)

En este sentido, durante el neoliberalismo la planificación no estaba determinada por las necesidades del país, sino por las cartas de intención con acreedores internacionales. “soberanía no solo entendida como integridad territorial sino como independencia política y autodeterminación económica financiera, cultural, alimentaria, energética y ambiental.”²⁰

Tabla 19: Cambio en el concepto de soberanía

AÑOS	90's – 2005	2006 en adelante
MODELO DE DESARROLLO	Neoliberal	Posneoliberal
ENFOQUE DE LA POLÍTICA EXTERIOR	Enfocada primordialmente a la defensa del territorio nacional	Enfocada en la soberanía política, económica, cultural, etc.

Realizado por: Jessica Solórzano.

²⁰ SENPLADES. Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria bienal 2007 – 2009. Quito. Septiembre 2009. Pág. 122

CAPÍTULO 06: CONCLUSIONES

1. Contexto general del cambio institucional en el Estado ecuatoriano.-

Después del análisis de esta disertación sobre el cambio institucional realizado por Rafael Correa, líder carismático del Movimiento Alianza País y de su contexto político histórico, se presentan las siguientes conclusiones, que dan respuesta a las preguntas de investigación planteadas y que corroboran las hipótesis elaboradas en el plan de la presente disertación.

El actual cambio institucional del Estado ecuatoriano, desencadenado por la presidencia de Rafael Correa, es parte de un proceso político – administrativo de reformar y consolidar al Estado. Los procesos estatales que antecedieron a este cambio institucional fueron respuestas a las diferentes crisis que el país y el Estado tuvieron que afrontar y, por este motivo, estos procesos anteriores fueron de corte inmediateista y con pocas proyecciones de mantenerse en el tiempo.

A partir de la llegada de Rafael Correa a la presidencia de la República con sus propuestas de cambios sociales y de reforma del Estado, bajo el discurso de la Revolución Ciudadana, el Ecuador inauguró una fase más de cambio institucional, con una legitimidad elevada y con altas expectativas sociales sobre el proceso.

El primer mecanismo que abrió la posibilidad para el cambio institucional, fue el llamamiento a la Asamblea Nacional Constituyente, espacio político en el que se planteó todo el instrumental para el cambio. A partir de la Carta Constitucional que entró en vigencia a partir del año 2008, se sentaron las bases constitucionales para que el cambio institucional y organizacional fuera posible.

Otro mecanismo aplicado para que la reforma fuera posible, fue la separación de la Función Legislativa – el Congreso Nacional en ese momento – del espacio de toma de decisiones políticas, a partir del mandato constituyente No. 1 de la Asamblea Nacional Constituyente, en que se destituyó indefinidamente a los congresistas, dejando carta libre para que la mesa de trabajo No.10 de la Asamblea Constituyente, de paso a las decisiones políticas tanto del presidente de la República, como de la misma Asamblea Constituyente.

Con estas acciones, se logró superar el bloqueo político entre el Presidente de la República, la Función Legislativa y la sociedad, ya que estas acciones llevaron a que: el Presidente de

la República pueda tomar decisiones directamente – a través de decretos de emergencia – sin intermediación de los partidos políticos y sus representantes; los diputados no puedan realizar acciones de bloqueo de las nuevas reformas que se plantearon en la Asamblea Nacional Constituyente; y que la sociedad se sienta representada y legitime el proceso de cambio, a través del apoyo y/o participación en la Asamblea Nacional Constituyente.

De manera conjunta al desarrollo de la Asamblea Nacional Constituyente, que mantuvo su atención organizacional en la resolución de temas como la garantía de derechos, la participación y el control social y el Buen Vivir – generando un nuevo pacto social – el Presidente de la República, se encargó de fortalecer al Ejecutivo – reformas organizacionales – a través de dos mecanismos: el control de la administración pública y el control de la planificación del Estado, reformando lo que sucedía en fases anteriores a este cambio institucional: la administración pública era el espacio de negociación política entre partidos, lo que generó que las acciones de políticas públicas de ministerios, secretarías, etc., sean los espacios para el pago de cuotas políticas, mientras que la planificación era un tema poco explotado y, más bien, respondía a las necesidades coyunturales de las negociaciones políticas del momento.

Es importante considerar que los presupuestos de este nuevo pacto social, materializado en la Constitución de 2008, no hubieran sido posibles de concretar sin toda la elaboración teórico – discursiva sobre el cambio que ha desarrollado la movimiento Alianza País y también SENPLADES, que tomando los ejes de la Revolución Ciudadana, ha generado sus 12 objetivos del milenio y a partir de estos ha ido generando todo el andamiaje de planificación de políticas públicas y gestión institucional – organizacional estatal del Ecuador, a través de instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo, o del Buen Vivir, y diferentes leyes y disposiciones ejecutivas.

Otro elemento importante de considerar es la temporalidad del cambio institucional. Los cambios institucionales anteriores al gobierno de Alianza País no tuvieron tiempo para implementarse por las crisis sociales, económicas y de legitimidad que constantemente debían enfrentar los gobiernos de turno. En cambio, Alianza País a través de la forma en que se modificó el espacio de toma de decisiones a partir de la Asamblea Nacional Constituyente y con un poder Ejecutivo renovado, que llevó a cabo incautaciones, juicios, mandatos, decretos de emergencia, ha logrado amplia legitimidad en la sociedad, ganando así tiempo para que los cambios que ha impulsado se realicen, se corrijan y se implementen.

2. El proceso de cambio institucional y sus mecanismos.-

Como se ha explicado a lo largo de esta disertación, el proceso de cambio institucional en el Estado ecuatoriano ha sido una solución institucional persistente frente a los procesos de crisis que el país ha enfrentado. Antes del gobierno de Alianza País, el cambio era enfocado a la “Modernización del Estado” mientras que, con el gobierno de Alianza País, el cambio es llamado “Reforma Democrática del Estado”.

Tanto “Modernización” como “Reforma Democrática” han mantenido la atención institucional en el cambio del aparato administrativo del Estado, pero lo que diferencia a las reformas de la “Revolución Ciudadana” frente a sus reformas institucionales antecesoras son las elaboraciones conceptuales – discursivas que este gobierno ha realizado sobre el Estado, su función, su forma organizacional, etc., como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 20 Elaboraciones conceptuales - discursivas sobre el Estado

	MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (gobiernos anteriores)	REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO (gobierno actual)
Modelo de Estado	Estado Neoliberal	Estado Posneoliberal
Tipo de democracia	Democracia Representativa	Democracia Participativa
Gestión de la administración pública	Privatización de lo público	Vuelta del Estado al control de recursos estratégicos – soberanía
Forma de la función pública	Achicamiento del Estado	Diferenciación funcional de los organismos del Estado, más allá de su tamaño.
Tipo de planificación	Planificación sectorial, poco transversal	Planificación centralizada en el ejecutivo, a través de SENPLADES

Elaborado por: Jessica Solórzano

Como se puede ver, uno de los primeros mecanismos de cambio de Alianza País, que le permitió ganar legitimidad política, ha sido el giro discursivo – conceptual sobre el Estado y su “deber ser”, que ha posibilitado la existencia de un discurso político novedoso y que, en el actuar organizacional del Estado, hayan nuevas reglas para la organización de la Administración Pública del Estado.

Otro mecanismo de cambio impulsado por Alianza País, es el cambio en la repartición de poder político del Estado, que ha pasado de tres poderes – Ejecutivo, Legislativo y Judicial –

a cinco poderes: Ejecutivo, Legislativo, de Transparencia y Control Social, Judicial y Electoral.

Este cambio en la repartición del poder ha generado también que la forma de los contrapesos políticos se modifique. Esto se ve claramente al analizar que poder es el que se reparte: el poder representación, intermediación y procesamiento de demandas sociales frente al Estado – el poder legislativo –. Con la nueva Constitución de Montecristi y las reformas organizacionales realizadas, la sociedad civil ahora tiene mecanismos de democracia directa que posibilitan, en teoría, el acceso de la sociedad a espacios decisionales del Estado a través del poder de Transparencia y Control Social – Consejo de Participación y Control Social – y la Ley de Participación Social. De manera que se da un fuerte impulso a la participación ciudadana, ubicada al mismo nivel de la representación política y reconocida como un derecho ciudadano.

Pero, al repartirse este poder, lo que resulta es que el poder Legislativo y el poder de Transparencia y Control Social disputan la representación – intermediación de la sociedad en el espacio político y al final, ninguno de los dos tiene el suficiente poder para lograr ser una oposición contundente de la administración pública, representada por el poder Ejecutivo. De esta manera, el poder Ejecutivo se queda sin un efectivo contrapeso político.

Además, a pesar de todas las formas de participación social que se encuentran enunciadas en la ley de Participación Ciudadana, después de una lectura atenta, se puede ver que ninguna permite una verdadera participación deliberativa sobre lo público, más bien, acumula una serie de mecanismos de información ciudadana y control de las actividades que lleva a cabo el Estado, pero a la final, las decisiones de política pública siguen siendo tomadas en el Estado Central.

Esto nos conduce al siguiente mecanismo de cambio de la Administración Pública del Estado, en el gobierno de Alianza País, que es el desplazamiento del espacio de toma de decisiones políticas en el Estado, que en la actualidad se encuentra centralizado en el poder Ejecutivo, por el claro debilitamiento que ha sufrido el poder Legislativo, que ha quedado para discutir lo que el poder Ejecutivo propone.

Esta centralización del proceso de toma de decisiones en el poder Ejecutivo se fortalece a través de la organización – vía ley – de la administración pública con la Secretaría Nacional de Administración Pública; y de la estructuración de la planificación como eje de la política pública con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.

- La Secretaría Nacional de Administración Pública reestructura toda la función administrativa y logra un mayor control de las acciones de los organismos de la función ejecutiva, a través de los ministerios coordinadores y los consejos sectoriales. Ahora son equipos de trabajo alineados con las políticas de SENPLADES y el Plan Nacional del Buen Vivir, que en gran medida, son los postulados del Movimiento Social Alianza País.
- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, dota al ejecutivo y en sí a todo el Estado Central de un eje para llevar a cabo acciones de políticas públicas – Plan Nacional de Desarrollo – lo que hace que toda la administración pública se encuentre trabajando en el mismo sentido, aunque sea de manera discursiva.

De esta manera, al haber un alto control de las actividades de política pública y un eje estructurador de las acciones, hacia adentro de la función ejecutiva, el Presidente de la República tiene mayor control y capacidad de decisión e intervención sobre los organismos que debe administrar y, hacia afuera, el Presidente de la República, con estas nuevas capacidades, tiene mayor capacidad de cumplir con sus ofrecimientos, sus compromisos, etc.

Otro mecanismo de cambio aplicado por el gobierno de Alianza País, que se alimenta de los mecanismos antes descritos es la reestructuración del poder Ejecutivo, asentado sobre la base de la planificación – SENPLADES – y la administración – Secretaría de Administración Pública – como los pilares de las acciones políticas de gobierno.

Con la reestructuración del Ejecutivo en el gobierno de Rafael Correa, la administración pública pasa a ser el brazo ejecutor de los compromisos asumidos por el gobierno y la planificación se estructura de tal manera, que la negociación política en la ejecución de políticas públicas, ya no es posible. Esto genera que, el Presidente de la República, Rafael Correa, tenga el control sobre la planificación y la ejecución de acciones del Estado Central.

3. Resultados políticos del cambio institucional en el Estado ecuatoriano.-

Los resultados políticos de los mecanismos de cambio institucional impulsados por Rafael Correa y Alianza País son:

Un *Nuevo Tipo De Administración Pública*, en el que se cumplen las tesis weberianas de la burocracia: se ha logrado impulsar la formación un fuerte aparato burocrático, con un pequeño grupo político al mando de la administración pública – el buró político de Alianza País – y un líder carismático a la cabeza de la administración estatal.

Después de este logro institucional se puede asegurar que este gobierno inauguró una Nueva Administración Pública para el Ecuador, entendida como una nueva forma de procesamiento de demandas colectivas y una nueva forma de administración de la Función Pública.

Esta nueva Administración Pública para el Estado ecuatoriano propone un sinnúmero de alcances para la configuración del Estado, uno de estos alcances es que el Estado se encuentra en posición de rectoría de las actividades públicas en el Ecuador. Pero esto nos plantea una primera alerta: al tener un líder carismático como Rafael Correa en la presidencia, esta rectoría del Estado ha recaído en el Presidente de la República, para la ejecución de las actividades públicas en el país, por lo que se dan acciones como que el Presidente ordena directamente y esta orden se procesa y ejecuta irrestrictamente en algún organismo de la Función Ejecutiva – cualquier ministerio – sin que esta orden haya pasado por la necesaria discusión que la democracia exige.

Este Nuevo Modelo de Administración a pesar de sus ventajas para el Estado, como una mayor racionalización de la función pública y su quehacer, deviene también en un *régimen hiper presidencial*, ya que recae en el Presidente de la República el dominio sobre el proceso de toma de decisiones y además, se ha creado todo el instrumental legal – organizacional, para que sus decisiones no enfrenten bloqueos o contrapesos políticos.

De tal manera se ha generado un régimen político hiper – presidencial sin contrapesos que la voz de los legisladores, de la Función Legislativa, ha quedado relegada del verdadero concierto de toma de decisiones políticas, que en la actualidad, mayoritariamente discuten leyes que el Ejecutivo propone, por lo que su rol de intermediadores de la sociedad frente al Estado, esta casi perdido.

Y, para finalizar, se ha conformado a *la participación social como forma de legitimación política del gobierno*. En la actualidad, como mecanismos de representación social, esta Nueva Administración Pública propone como derechos, constitucional y legalmente, a la democracia directa y plebiscitaria, según las cuales ya no se requiere la representación política de la sociedad para que los ciudadanos sean parte del proceso de toma de decisiones colectivas. Pero estos mecanismos requieren un sinnúmero de acciones para que sean efectivamente aplicados, por lo que distancian a la ciudadanía de un verdadero acceso a este derecho de participación.

De manera conjunta, se ha incluido una nueva función al Estado: la Función de Transparencia y Control Social, que promete ser la puerta de entrada a la participación de la ciudadanía al reparto de poder del Estado, pero una mirada atenta a esta nueva función del Estado, enciende una segunda alerta, ya que permite ver que en realidad la actividad primordial de esta Función del Estado es legitimar las acciones que se realiza el Estado, a través de la participación social en diversos mecanismos de veedurías sociales, Consejos Sectoriales, etc., mecanismos en los que la sociedad se informa, pero no toma decisiones.

Además, esta nueva Función del Estado ha sido diseñada de tal manera, que las actividades que realiza, son una extensión de las actividades que le corresponden – o correspondían – a la Función Legislativa, por lo que se puede asegurar que se ha generado un contrapeso político entre estas dos funciones del Estado, pero ninguna de las dos, tiene la posibilidad de ser contrapeso político efectivo del Presidente de la República.

De esta manera, se puede afirmar que el cambio institucional y organizacional del Estado ecuatoriano ha sido el proceso de diseño de una nueva administración pública con nuevas reglas y nuevos actores en el espacio político, que operan también con una nueva forma de reparto y manejo del poder del Estado, lo que demuestra la profundidad del cambio realizado, pero estos mismos cambios son los que también permiten visualizar el fortalecimiento de una parte del Estado – el Ejecutivo – en detrimento de las demás funciones del Estado, que en lugar de acompañar al Ejecutivo y fortalecer el Estado a través de su activa participación, se encuentran en la posición de legitimación y seguimiento de las acciones del Ejecutivo, sin mayor autonomía.

Frente a este proceso de casi 6 años de duración, con los resultados que se han expuesto, lo que se podría anotar con claridad es que el proceso de cambio continúa, pero cuales serán sus futuros enfoques, resultados, etc., solamente se podrá asegurar en el futuro, ya que

como anota la teoría neoinstitucional se puede dirigir o influir en el cambio, pero nunca se tiene certezas sobre cuales son los verdaderos efectos de estas acciones.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública* . Mexico : Fondo de Cultura Económica.

Arias, T. (2008). Ecuador, un Estado constitucional de derechos. *Entre voces. Revista del grupo democracia y desarrollo local. Número 15* .

Asamblea Constituyente . (1998). *Constitución de la República del Ecuador 1998*. Quito: Registro Oficial .

Asamblea Nacional Constituyente . (2007). *Reglamento de funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente* . Montecristi.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Quito: Registro Oficial .

Atrio, Jorge. Piccone María Sol . (2008). De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 42* .

Cap. II. El periodo de la iniciativa política del triunvirato militar. flacsoandes.org.

CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

Congreso Nacional . (1993). *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada* . Quito: Registro Oficial .

Consejo Nacional de Modernización del Estado . (2006). *El rol del Estado en el Ecuador. Informe de los seminarios Quito, Cuenca, Guayaquil*. ILDIS - Fundación Ecuador.

Consejo Nacional de Modernización del Estado . (2006). *Síntesis del Diagnóstico de descentralización en Ecuador al 2006 y Propuesta de políticas para la descentralización fiscal*. Quito: ILPES - GTZ.

Echeverría, J. (2006). *El desafío constitucional. Crisis institucional y proceso político en el Ecuador*. Quito: Abya Yala / ILDIS.

Echeverría, J. (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Editorial Letras.

Endara, X. (1999). *Modernización del Estado y reforma jurídica. Ecuador 1992 - 1996*. Quito: Corporación Editora Nacional .

Escuela Superior Politécnica Nacional. (2003). *Institucionalidad regulatoria en Ecuador*. Ecuador: ILPES - CEPAL.

- Goodin, R. (1996). *Teoría del diseño institucional* . Barcelona: Gedisa.
- Guerrero, O. (1980). *Fases del desarrollo de la administración pública capitalista* . Mexico : Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública - INAP.
- Guerrero, O. (1985). *Introducción a la administración pública* . Mexico: Harla.
- Guerrero, O. (1979). *La administración pública del Estado capitalista*. Mexico : Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública - INAP.
- Guerrero, O. (1986). *La teoría de la administración pública* . Mexico : Harla.
- Guerrero, O. (2007). *Principios de la administración pública* . Colombia : Escuela Superior de Administración Pública.
- Guerrero, O. (2000). *Teoría Administrativa del Estado* . Mexico : Oxford University Press.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global* . Buenos Aires : Paidós.
- Manning, Nick. Sheperd, Geoffrey. (2009). Reforma de la Gestión Pública. ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE? *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No 44 .
- March, James, Olsen, Johan. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. la base organizativa de la política*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Movimiento Social Alianza País. (2008). *Principios y programas de Alianza País*. Quito.
- Oslack, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de reflexión y análisis político* .
- Oslack, O. (1996). La modernización del Estado en América Latina. *Inversión Pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del Estado* .
- Oslack, O. (1992). La organización de la reforma estatal: tendencias en la reforma del sector público de América Latina. *Administración Pública y Sociedad*. No. 6 .
- Oslack, Oscar. Malvicino, Guillermo. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la gestión pública: experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino*. Artículo inédito para el programa de Modernización del Estado., Argentina.
- Oslack, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* , 531 - 548.
- Powell, Walter. Dimaggio, Paul. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Rafael Correa - Presidente Constitucional de la República . (2011). *Disposiciones para la organización de la Función Ejecutiva*. Quito.

Ricouer, P. (2000). *Del texto a la acción*. Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica .

Romero, R. (2005). La asamblea constituyente o el reencantamiento del sistema político ecuatoriano . *Revista de Ciencias Sociales de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central* , 9 - 23.

SENPLADES. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2009). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES. (2009). *Reforma democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras del Estado y su modelo de gestión y de la organización territorial*. Quito: SENPLADES.

Sixto Durán Ballén - Presidente Constitucional de la República . (1994). *Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*. Quito: Registro Oficial .

The Carter Center . (2008). *Informe sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador*. Quito.

Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad*. Mexico : Fondo de Cultura Económica .