

# Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance

---

Volume 2

Issue 3 *Democracy and Civil Society in Latin America  
and the Caribbean in a Time of Change*

Article 9

---

November 2018

## Ecuador: 20 años de correspondencias históricas, políticas y normativas entre sociedad civil y Estado

Juan Auz

*Fundación Pachamama y Asesor Legal de Terra Mater-Ecuador*, juangauz@gmail.com

Sofía Jarrín MSc.

*Centro de Derechos Económicos y Sociales*, sofiajarrin@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Auz, Juan and Jarrín, Sofia MSc. (2018) "Ecuador: 20 años de correspondencias históricas, políticas y normativas entre sociedad civil y Estado," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 2 : Iss. 3 , Article 9.

DOI: [10.22191/gobernar/vol2/iss3/7](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss3/7)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol2/iss3/9>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

# **Ecuador: 20 años de correspondencias históricas, políticas y normativas entre sociedad civil y Estado**

**Juan Gabriel Auz & Sofía Jarrín\***

**Resumen.** La investigación centra su análisis en la (de) construcción de las dinámicas inter-relacionales del Estado ecuatoriano y la Sociedad Civil en estos últimos 20 años, considerando un corte temporal de dos bloques históricos, que incluyen cambios significativos de las figuras de representación política ecuatoriana y las transformaciones sustanciales del entorno jurídico e institucional del estado. El primer bloque (1996 a 2005), se relaciona a un periodo neoliberal que consolidó una débil y reducida estructura institucional enfocada en proteger los intereses de las elites económicas. El segundo (2006-2017), plantea un cambio sustantivo de las figuras de representación tradicionales y el ascenso al poder de la 'Revolución Ciudadana'.

**Palabras clave:** Libertad de Asociación, Participación, Sociedad Civil y Estado.

## **Ecuador: 20 years of historical relations, policies and regulations between the civil society and the State**

**Abstract.** The research focuses its analysis in the (de) construction of the inter-relational dynamics of the Ecuadorian State and Civil Society in the last 20 years, considering a temporary cut of two historical blocks, including significant changes in the figures of Ecuadorian political representation and the substantial transformations of the legal and institutional environment of the state. The first block (1996 to 2005) is related to a neoliberal period that consolidated a weak and reduced institutional structure focused on protecting the interests of the economic elites. The second (2006-2017), states a major change of traditional representation figures and the rise to power of the 'Citizen Revolution'.

**Key words:** Freedom of Association, Participation, Civil Society and State.

---

Recepción: julio 11 de 2018 | Modificación: agosto 30 de 2018 | Aprobación: septiembre 16 de 2018

DOI: 10.22191/gobernar/vol2/iss3/7

\* **Juan Auz**, Director Ejecutivo de la Fundación Pachamama y Asesor Legal de Terra Mater, Ecuador. [juangauz@gmail.com](mailto:juangauz@gmail.com). **Sofía Jarrín**, Coordinadora del área de Pueblos Indígenas y Ambiente del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES). Ecuador. [sofijarrin@gmail.com](mailto:sofijarrin@gmail.com)

**Contenido.** 1. Introducción. 2. Bloque Neoliberal (1996-2005). 3. Bloque Progresista (2006-2016). 4. Rupturas y continuidades entre el bloque neoliberal y el progresista. 5. Conclusiones. 6. Referencias

## 1. Introducción

Todo estado moderno busca consolidar un sistema democrático que proteja a sus ciudadanos a través de instituciones sólidas y plurales. Sin embargo, este arquetipo no se ajusta al sistema político ecuatoriano.

Dicha brecha teleológica puede identificarse a partir de la Constitución de 1979, cuya arquitectura afirmaba un estado empresarial-desarrollista y regionalizado, anteponiendo sus relaciones internacionales y favoreciendo a las élites económicas. En esta época, el multipartidismo extremo englobó a las fuerzas políticas minoritarias, develando al mismo tiempo prácticas patrimonialistas y escándalos de corrupción; actitudes ampliamente cuestionadas (Freidenberg, 2009, p. 3).

En cuanto a las dinámicas socio-estatales, la Constitución de 1979, si bien no incorporaba el concepto de sociedad civil como parte de la organización política del estado, sí garantizaba el respeto a los derechos humanos enunciados en pactos, convenios e instrumentos internacionales, incluyendo los derechos de asociación y reunión pacífica; no obstante, las formas de participación de la sociedad civil en la vida política aún eran deficientes.

Las febles bases del sistema político ecuatoriano generaron una crisis de representación, acentuándose en las décadas del 80 y 90. La sociedad civil se convertiría en el único canal político para expresar contra-narrativas frente a propuestas de reformas neoliberales provenientes de las elites gobernantes (Chiriboga, 2014; Miño, 2006). Como consecuencia, más del 80% de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales registrados hasta finales de los 90s, fueron creados en estos años, fenómeno que buscaba cubrir las falencias de un estado ausente y debilitado que estaba perpetuando las desigualdades.

Según Jean L. Cohen y Adrew Arato (2001), esta recomposición de repertorios de acción de colectiva de la sociedad civil es sincrónica a los procesos de movilización social latinoamericanos frente a los impactos del programa neoliberal, manifestándose en “nuevas identidades, formas de organización y escenarios de conflicto” (p. 559). Esto se explica en gran parte por la naturaleza misma de la sociedad civil, que se produce y reproduce en correlación negativa a procesos políticos autoritarios que menoscaban derechos fundamentales, induciendo a la reorganización del tejido social en redes de solidaridad para el cambio social, y convirtiéndose “en el terreno indispensable en el que se reúnen, organizan y movilizan los actores sociales” (Jean L. Cohen, 2000, p. 8).

La concurrencia de dichos actores, la fragmentación del sistema político y eventos de corruptibilidad, hicieron de la década del 90 y el primer quinquenio del Siglo XXI, un ciclo político caracterizado por una crisis de representación profunda que interpuso en la palestra a seis presidentes de la república en tan sólo una década: 1996-2006.<sup>1</sup> Esta inestabilidad cesó con la presidencia de Rafael Correa en 2006, joven líder de la “Revolución Ciudadana”, que pretendió recuperar el rol del estado como regulador de la economía y

---

<sup>1</sup> Los gobiernos que precedieron a la Revolución Ciudadana fueron: el presidente electo, Abdalá Bucarám (1996-1997); Fabián Alarcón (1997-1998) presidió el gobierno de transición, el presidente electo, Jamil Mahuad (1998-2000); Gustavo Noboa (2000-2002) presidió un gobierno de transición; el presidente electo, Lucio Gutiérrez (2002-2003); y Alfredo Palacio (2005-2006) presidió un gobierno de transición.

promotor del desarrollo, a través de reformas fiscales progresivas e inversión en gasto social e infraestructura.

Para legitimar su proyecto político y dismantlar las medidas neoliberales implementadas en décadas anteriores, el gobierno de la “Revolución Ciudadana” propuso reformar el ordenamiento jurídico nacional a través de la Constitución de Montecristi en 2008. Con el nuevo texto constitucional, se crearon instituciones para mediar la relación con la sociedad civil y su participación en lo público; además, se institucionalizaron diversos mecanismos descentralizados de participación, como las veedurías ciudadanas, la silla vacía, los presupuestos participativos, entre otros.

A pesar de estas transformaciones, conforme a varios expertos, el compromiso cívico y de participación de la población durante los 10 años de ‘Revolución’ fue limitada y direccionada por un aparato aglutinador y tecnocrático (Ortiz Lemos, 2014). Lo que nos lleva a reflexionar sobre cuán adecuadas o suficientes fueron dichas reformas, así como sus implicaciones institucionales en la consolidación de una democracia participativa y deliberativa.

Con la terminación del ciclo político “Correista”, se torna imperioso evaluar comparativamente las dinámicas relacionales entre el estado y la sociedad civil entre el mandato de la “Revolución Ciudadana” y su período antecesor. Por tal motivo, la presente investigación analiza comparativamente las grandes transformaciones normativas e institucionales de los últimos 20 años, y su influencia en el ejercicio de los derechos de asociación y participación de la sociedad civil en Ecuador. De igual forma, se resaltan las incompatibilidades generadas por un entendimiento de la sociedad civil que parte de una matriz liberal, heredada de las teorías de relaciones internacionales, las mismas que, recicladas por el aparato normativo-institucional, perpetúan la brecha entre el estado y la sociedad civil. Como consecuencia, las élites políticas mantienen su independencia y preservan su capacidad de control y ejercicio del poder, sin considerar que el nexo estado-sociedad civil requiere interdependencia para su óptimo funcionamiento (Pedraza-Farina, 2013).

Por tanto, el análisis se centra en dos bloques históricos: el primero, un bloque neoliberal comprendido entre 1996 al 2005; y el segundo, al que denominamos progresista – por sus matrices discursivas, se centra entre 2006 hasta 2016. Posteriormente, el artículo aborda las diversas interacciones entre el estado y la sociedad civil a modo de lecciones aprendidas para el futuro, a fin de avanzar a una comprensión de la sociedad civil heterogénea, encarnada por los “ciudadanos, asociaciones y movimientos sociales que problematizan nuevas cuestiones, disputan sus derechos, buscan ampliar la participación y la incidencia públicas en el proceso político, desafiando así los límites de la política institucional” (Ramírez, 2009, p. 48).

## **2. Bloque Neoliberal (1996-2005)**

El bloque inicia con el triunfo electoral de Abdalá Bucaram (1996-1997), representante del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), cuyo mandato duró solamente seis meses. Su binomio electoral fue Jaime Nebot Saadi, representante del Partido Social Cristiano (PSC), quien tejió alianzas con los grupos económicos más influyentes del litoral ecuatoriano (Andrade, 2006).

Según Pablo Andrade (2006), uno de los factores que propició el triunfo de Bucaram es la profunda fragmentación política del sistema de partidos. Esta fragmentación se afianza con el surgimiento del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) en 1995, consolidándose como el brazo político del Movimiento

Indígena Ecuatoriano (MIE),<sup>2</sup> y que serviría como articulador de diversos sectores populares cuyas propuestas se encaminaban hacia la plurinacionalidad, la autodeterminación de los pueblos, el derecho al territorio y la contención de la arremetida neoliberal (Minteguiaga, 2016, p. 139). Sin embargo, su escasa influencia en el electorado dividió el voto serrano, posicionando a los candidatos de la costa (Minteguiaga, 2016, p. 173).

En su corto mandato, Bucaram dio continuidad al modelo empresarial-desarrollista y neoliberal. El éxito de su campaña se basó en la exacerbación del conflicto entre la oligarquía y el pueblo pobre y en un “plan económico [que] incluía el establecimiento de un sistema de convertibilidad, la supresión de subsidios, la elevación de precios, las privatizaciones y reformas a la seguridad social” (Minteguiaga, 2016, p. 140).

En 1996, el marco jurídico no presentaba mayores restricciones a la libertad de asociación en razón de la anomia en este campo<sup>3</sup>, lo que supuso la proliferación de ONG dedicadas al desarrollo. Según Cabrera y Palomeque, el 46% de las personerías jurídicas de estas organizaciones fueron creadas en este periodo -1990 y 1995 (Cabrera & Palomeque, 1997, p. 25).

El protagonismo de la sociedad civil se reflejó en el ciclo de movilizaciones sociales que propiciaron la destitución del *bucaramato* en febrero de 1997, el cual articuló a sectores provenientes del MIE, asambleas ciudadanas, sindicatos, grupos empresariales y la banca ecuatoriana. El descontento popular se generalizó y tradujo en un *Paro Cívico Nacional*, que puso en evidencia al líder del PRE, quien implicado en escandalosas redes de corrupción perdió legitimidad en su representación (Ortiz Crespo, 2013, p. 78).

El resultado de la destitución de Bucaram trajo consigo la proclamación del gobierno interino de Fabián Alarcón. Transición repentina que debilitó la capacidad de acción económica del estado y deslegitimó al sistema político, propiciando la transmutación paulatina de los movimientos sociales a actores políticos con capacidad de influencia (León, 2013, p. 33).

En ese mismo año, la sociedad civil asume un nuevo rol en la vida política del estado, específicamente en dos momentos: a) en la codificación de la Constitución de 1979, y con la renovación de una tercera parte de la Corte Suprema de Justicia, donde la sociedad civil seleccionó hasta 10 de los 31 candidatos a magistrados; y b) con la aprobación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, normativa que reconoce la participación como elemento fundamental para fomentar la gestión pública. Además, se establecen instancias de participación para la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

En su periodo, Alarcón convocó a una Consulta Popular para reformar la Constitución y la Ley Electoral y Partidos Políticos. Este proceso representó un ajuste estructural que pretendía refundar el estado a través de la consolidación de un texto constitucional supuestamente ‘progresista’. En general, la Constitución de 1998 reconocía un marco favorable para la participación y buscaba resolver la crisis política integrando varias demandas ciudadanas en términos de derechos (Basabe-Serrano et al., 2010, p. 14).

---

<sup>2</sup> El Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE), consolidó su base organizativa y formas de representación en las décadas del 80 y 90, la cual se materializó en la institucionalización de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE (1986).

<sup>3</sup> La norma vigente en este ámbito se expide en 1994 mediante los decretos ejecutivos 1675 y 1924, los cuales regulan las actividades de las ONG extranjeras a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas normas, aplicables también en años venideros, reflejaban la voluntad estatal de incidir sobre los actores que puedan alterar el curso de la política doméstica y articular su gestión a la planificación nacional y a los objetivos de desarrollo, mediante la supervisión del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) creado en 1979.

La Constitución de 1998 anunció por primera vez conceptos estructurales como la pluriculturalidad, la diversidad étnica y la participación, crea el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) como el órgano público que fortalece la participación de pueblos y nacionalidades indígenas en el diseño de políticas públicas e incluye la revocatoria del mandato de dignidades de elección popular y el derecho de trabajadores y empleadores a organizarse con libertad.

Para Pabel Muñoz (2006) el alcance ‘progresista’ de esta Constitución es cuestionable, puesto que reduce las capacidades del estado para regular y planificar el desarrollo; así mismo, fortalece el “sistema presidencialista para terminar de aplicar la receta neoliberal; y una descentralización tan solo de principios” (p. 108). Es decir, que se obtuvo el reconocimiento y ampliación de los derechos políticos y civiles, pero bajo un modelo de estado incapaz de garantizarlos (Minteguiaga, 2016). El único órgano creado para la participación en la gestión pública fue la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, entidad cuyos miembros designados por parte de la sociedad civil debían promover la eliminación de la corrupción.

Con base al marco constitucional, se emite el Decreto Ejecutivo 339 que delega a los ministerios del ramo la responsabilidad de aprobar discrecionalmente los estatutos y reformas de las fundaciones o corporaciones, y otorgar su personalidad jurídica según la actividad de la organización.

En 1998, la Democracia Popular (DP) representada por Jamil Mahuad (1998-2001), alcanza el poder a través de la consumación de un pacto político con el PSC, el cual se tradujo en una aplastante mayoría en el Congreso Nacional. En su periodo, Mahuad afrontó la crisis económica más severa de las últimas dos décadas del siglo XX, catalizada por el excesivo aperturismo comercial y el carácter especulativo y poco regulado del sistema financiero. En 1999, estalla la burbuja financiera por al “retiro masivo de los capitales ‘golondrinas’ que habían recibido como depósitos” del extranjero (Muñoz, 2006, p. 107).

Frente a las condiciones adversas de la economía, Mahuad implementó una agenda neoliberal selectiva y agresiva, que se enfocó en la recuperación del sistema financiero y en la protección de los intereses de la banca, proceso conocido como *salvataje bancario* (Minteguiaga, 2016). Producto de estas políticas, el 8 de marzo de 1999, decretó el feriado bancario y el congelamiento de fondos de los ecuatorianos; al año siguiente, el 9 de enero de 2000, Mahuad declaró la dolarización para contrarrestar el hundimiento económico, y suprimió los subsidios del gas natural, electricidad y combustibles.

Debido a estos acontecimientos, más los escándalos de corrupción y la ruptura con la cúpula militar por la firma de la paz con Perú, el país atravesó por una convulsión social generalizada nunca antes vista, detonando un nuevo ciclo de movilizaciones que empujaron su derrocamiento el 21 de enero de 2000. Las movilizaciones estuvieron protagonizadas por sectores populares, la clase media quiteña, el MIE, el empresariado y las fuerzas armadas (Verdesoto, 2014).

En ese contexto, la norma que regulaba a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social se fragmenta, distribuyéndose en un conjunto de reglamentos<sup>4</sup> que establecen los criterios para su aprobación, control y extinción.

Meses después de la salida de Mahuad, su sucesor Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003) promulgó cuatro decretos ejecutivos para armonizar las normas secundarias

---

<sup>4</sup> Reglamento para la aprobación, control y extinción de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social, constituidas al amparo del Título XXIX, Libro I del Código Civil relacionado con el Ministerio del Ambiente (R.O. 139, 2/03/1999); Reglamento relacionado con las competencias del Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación (R.O. 86, 29/05/2000); Reglamento de competencia del Ministerio de Energía y Minas (R.O. 167, 20/09/2000); Reglamento relacionado con las áreas atinentes al Ministerio de Turismo (R.O. 171, 26/11/2000); Instructivo relacionado con las áreas de competencia del Ministerio de Bienestar Social (R.O. 417, 21/11/2001).

relacionadas a los derechos de asociación y participación de la sociedad civil. El primero, el Decreto Ejecutivo 2428, delega los mecanismos de regulación y control de las OSC a los ministerios del ramo. Por su parte, el Decreto 2824 crea una Comisión Jurídica de Depuración para emitir un conjunto de decretos que permitan alcanzar los fines perseguidos por el Ejecutivo. De esta decisión, se promulga el Decreto Ejecutivo 3008, derogando diferentes disposiciones normativas, que regularizaban los procedimientos para la conformación de fundaciones y corporaciones ante los ministerios. También establece que la Comisión Jurídica de Depuración Normativa unifique los procedimientos para la conformación de fundaciones y corporaciones. Por ello, entra en vigencia el Decreto Ejecutivo 3054, que establece los nuevos procedimientos de aprobación y extinción de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro.

Gustavo Noboa Bejarano mantuvo las condiciones preferenciales de la banca e intensificó las medidas de ajuste económico sobre los precios del transporte público, los combustibles y el gas de uso doméstico. Su corto mandato se caracterizó por una fuerte represión que alimentó el malestar social y la crispación del conflicto existente, el cual decantó en un reposicionamiento de las fuerzas políticas y el surgimiento de una alianza indígena-militar (Andrade, 2006; Minteguiaga, 2016).

Cabe recalcar que la coalición de fuerzas políticas entre MIE y la cúpula militar, estuvo afianzada por la transformación del sistema institucional a través de un programa político heterogéneo anti-neoliberal que incluía “una compleja amalgama de demandas identitarias, ciudadanas y clasistas” (Ramírez, 2010, p. 27), pertenecientes a diferentes movimientos sociales y organizaciones que buscaban renovar las estructuras tradicionales de la izquierda partidaria.<sup>5</sup>

Entre los grupos que se articularon a la representación del MIE, se encontraban: la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS) como plataforma política de organizaciones como la Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC), la Federación de Trabajadores Petroleros del Ecuador (FETRAPEC); organizaciones de mujeres y jóvenes que no encontraban canales de expresión para ventilar sus demandas (Ramírez, 2010).

Como resultado del pacto entre indígenas, militares y otros sectores de la economía, el Coronel Lucio Gutiérrez triunfa en los comicios electorales de 2002, asumiendo la Presidencia de la República en 2003. No obstante, en la contienda electoral marginalizó la participación de la representación indígena y conformó una nueva organización política denominada Sociedad Patriótica. Este nuevo partido estuvo conformado – en su mayoría – por ex militares y ex policías, quienes apelaban a la unidad nacional de diversos sectores de la izquierda ecuatoriana y de las clases populares cansadas de los ‘políticos corruptos’ de la oligarquía ecuatoriana (Torre, 2006).

Una vez acomodado en el poder, las perspectivas de cambio que representaba Gutiérrez se desvanecieron rápidamente; incorporó a grupos empresariales con quienes dirigió una política económica y tributaria ortodoxa, alineada a las recetas del FMI. Además, asumió formas patrimonialistas, autoritarias y clientelares para el ejercicio del poder (Ramírez, 2010; Torre, 2006); también se implicó en redes de corrupción, nepotismo y manipulación de la justicia, permitiendo la liberación de prófugos políticos acusados por actos de corrupción y peculado en periodos anteriores: Alberto Dahik, Abdalá Bucaram y Gustavo Noboa (Acosta, 2005, p. 44).

---

<sup>5</sup> Para Ramírez (2010) estas fuerzas partidistas de la izquierda ecuatoriana estaban controladas tradicionalmente por “el Frente Popular, que agrupa al profesorado público y a los gremios estudiantiles y universitarios, bajo la tutela del Movimiento Popular Democrático (MPD, línea pro-china); y el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), que articula a centrales sindicales y ha expresado históricamente a la izquierda socialista y comunista” (p. 21).

Todos estos acontecimientos motivaron *la rebelión de los forajidos* de 2005, movilización ciudadana que careció de la participación del MIE, pero que logró expresar reivindicaciones que cuestionaban profundamente las prácticas clientelares y los actos de corrupción de los partidos políticos tradicionales. El movimiento forajido congregó en las calles a un conjunto “de ciudadanos y organizaciones con heterogéneas procedencias y filiaciones políticas e ideológicas” (Ramírez, 2010, p. 28), afrontando la crisis del sistema político-institucional y consolidando la identidad forajida, cuya fuerza movilizadora decantó en la destitución anticipada de Lucio Gutiérrez.

Con su salida, el esquema de inserción de las fuerzas armadas en el sistema político terminó. No obstante, el *gutierrismo* significó el inicio de una profunda crisis de representación que debilitó y fragmentó las estructuras organizativas del MIE.

A Gutiérrez le sucedió en funciones Alfredo Palacio, quien absorbió todos los efectos del derrumbamiento del sistema de partidos y su crisis de legitimidad. En su mandato, las secuelas de la rebelión de los forajidos interpellaron colectivamente a la clase política exigiendo ‘que se vayan todos’, lema que develaba la necesidad de renovación profunda de las figuras de representación política. Adicionalmente, en su mandato se reforma el Código del Trabajo, reafirmando el derecho de asociación de los trabajadores y empleadores, a través del reconocimiento de asociaciones sindicales o profesionales, hito que serviría como peldaño para las reivindicaciones laborales del período subsiguiente.

### **3. Bloque Progresista (2006-2016)**

La inestabilidad política descrita en el bloque anterior marcó a la sociedad ecuatoriana, la misma que en las elecciones de noviembre de 2006, depositó sus anhelos de cambio en el joven economista que encabezaba las listas de la *Revolución Ciudadana*, proyecto político del naciente movimiento Alianza País (AP).

En 2007, Rafael Correa asume el primero de tres mandatos consecutivos. Se impone en la arena pública con un performance profesionalizado y manejo estratégico de la comunicación. Su base del éxito y legitimidad, se atribuye a que hizo suyo un relato político que acogía reivindicaciones del movimiento indígena, el movimiento forajido y la izquierda tradicional.

Para combatir los excesos del neoliberalismo, Correa motivó la elaboración de un nuevo texto constitucional, al tiempo que se opuso al tratado de libre comercio con EE. UU; cerró la base militar de Manta; expulsó al Banco Mundial; incautó los bienes de las oligarquías que adeudaban al estado; renegoció la deuda externa y terminó anticipadamente los contratos petroleros con empresas extranjeras; etc.

Adicionalmente, Correa emitió varios decretos que evocaban el espíritu participativo de su propuesta. Por ejemplo, con el Decreto 133 crea la Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMS), entidad adscrita a la presidencia y conformada por organizaciones emblemáticas de la sociedad civil: el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio (CODEPMOC); el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE); la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE); el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU); el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI); y, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Además, entra en vigencia la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador, fortaleciendo la institucionalidad del CODENPE y FODEPI. La exposición de esta ley procura mantener cierta coherencia con las organizaciones históricas del movimiento indígena y plantea mecanismos de selección de representantes transparentes.



Las mejoras al sistema tributario y los altos precios del petróleo en este periodo, generó los ingresos fiscales del estado que permitieron expandir el gasto público, liquidez que se reflejó en importantes cambios al sistema de salud, educación y en el desarrollo de infraestructuras y proyectos energéticos.

En 2007, Correa convocó al referéndum que dio paso a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), cuyo mandato sería redactar una nueva Constitución. Más adelante, en su elaboración, se presentaron las primeras fricciones temáticas y disensos entre el oficialismo, la oposición y la sociedad civil, especialmente en torno a contenidos controversiales que se relacionaban a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y otras agendas colectivas que demandaba la extensión de los derechos colectivos, políticos y civiles (Ramírez, 2010).

A pesar de los disensos, la ANC destiló un texto constitucional que integraba diversas propuestas ciudadanas y de movimientos sociales. Prueba de ello, es la mención de la palabra *participación* 86 veces y la creación de mecanismos como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), encargado de nombrar a los titulares de organismos de control del estado (Ortiz Lemos, 2014, p. 588). Así mismo, de entre los nueve títulos constitucionales, el título IV lleva por nombre “Participación y organización del poder”, y al menos entre 60 y 65 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema, ampliando y flexibilizando los mecanismos de democracia directa (Ramírez & Espinosa, 2012, p. 112).

Otro mecanismo creado en este proceso son los consejos sectoriales, los mismos que serían institucionalizados a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010). Asimismo, se crea la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), entidad encargada de impulsar la constitución de estos consejos por zona de planificación. Sin embargo, en varios de los sectores importantes de generación de políticas públicas vinculadas al desarrollo social, la sociedad civil se vio reducida y reemplazada por funcionarios públicos, mermando el concepto mismo de participación ciudadana (Ospina, 2013, p. 157).

También, se incluye la presentación de proyectos de leyes por parte de la ciudadanía y se crean nuevas acciones constitucionales, como por ejemplo la acción extraordinaria de protección, la acción de protección – previamente llamada acción de amparo –, la acción por incumplimiento, etc. Dichas acciones permitirían demandar la inconstitucionalidad, no sólo de actos administrativos, sino también de normas legales; mecanismos que serían utilizados en años posteriores por organizaciones de sociedad civil.

Paralelo al proceso constituyente, el Ejecutivo emite el Decreto 982, que reglamenta los mecanismos de creación, modificación, disolución y liquidación de organizaciones sin fines de lucro. También, crea el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil (RUOSC), con el fin de ordenar, clasificar y regularizar el funcionamiento de las OSC. Además, introduce los criterios de asociación de corporaciones de primero, segundo y tercer grado, formulando requisitos para su creación y delimitación de su ámbito de acción.

Así mismo, emite el Decreto 1040, reglamentando la participación social en actividades que involucren riesgo socio-ambiental. La norma prevé la articulación de las entidades gubernamentales que ejercen competencias en el sistema descentralizado en materia ambiental y los mecanismos de queja para la ciudadanía. Sin embargo, no contempla procedimientos vinculantes sobre la decisión de ejecutar o no el proyecto.

En septiembre de 2009 entra en vigencia la Ley Orgánica del CPCCS, definiéndolo como parte de la Función de Transparencia y Control Social, cuyos deberes y atribuciones se enmarcaron en: a) la promoción de la participación ciudadana; b) el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público; c) emitir informes y participar en la parte procesal sobre actos u omisiones que afecten a la

participación o generen corrupción; y d) elección de autoridades que la Constitución establezca<sup>6</sup> (Carrera Calderón, 2015, p. 9).

En marzo de 2010, los siete miembros del CPCCS se posesionaron, tras finalizar un proceso de selección marcado por controvertidos señalamientos por parte de opositores y observatorios electorales, los cuales versaron en la falta de independencia de varios consejeros cuyas hojas de vida evidenciaban vínculos laborales y políticos con miembros del partido oficialista.

A pesar de la reproducción normativa, discursiva e institucional impulsada por el gobierno nacional en sus primeros tres años, la conflictividad social se intensificó, en 2009, principalmente por las tensiones políticas entre el MIE, organizaciones ambientalistas y sectores sindicales del gremio de profesores y estudiantes (Ramírez, 2010, pp. 98-99). Los ámbitos que motivaron el conflicto, se articulan: la aprobación inconsulta de la Ley de Minería, que impulsó proyectos de megaminería sobre territorios indígenas, y al proyecto de Ley de Aguas. Asimismo, la Unión Nacional de Educadores (UNE), la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), se opusieron a los procesos de evaluación académica de maestros y al proyecto de Ley de Educación Superior (Quishpe, 2017).

Cabe señalar que, en este ciclo de movilizaciones, el Decreto Ejecutivo 982 fue aplicado por el Ministerio de Salud Pública para derogar la personería jurídica de la organización ambientalista “Acción Ecológica”, argumentando que la cartera de estado más apropiada para albergar a dicha organización es el Ministerio del Ambiente. Tras una campaña de presión para revertir la medida, la personería jurídica no se deroga, y finalmente es trasladada a la competencia del Ministerio del Ambiente.

A partir de este momento, Correa polarizó la relación con dichos actores, incrementando vertiginosamente los conflictos, de 2010 a 2012 por ejemplo, se registraron aproximadamente 700 a 900 casos de conflictividad por año, datos que superan las cifras de 1999, donde los casos ascendieron hasta 750 (Ospina, 2013, p. 26).<sup>7</sup>

En este contexto, en 2010 se aprueba la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que busca fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de la ciudadanía y la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que corresponden a la organización colectiva y formas de gestión pública. La mencionada ley ve a la sociedad civil como el conjunto de colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblo afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas reconocidas por el ordenamiento jurídico interno y legitimadas socialmente. Además, busca institucionalizar mecanismos, instrumentos y procedimientos deliberativos en todos los niveles de gobierno, con el objetivo de establecer un sistema descentralizado de participación que permita a estos sujetos ser protagonistas en la gestión de políticas, así como en la prestación de servicios públicos.

Conceptualmente hablando, este cuerpo legal tiene la intención de fortalecer *el poder ciudadano y sus formas de expresión*, para sentar las bases de una democracia participativa y promover mecanismos de transparencia y control social sobre las decisiones político-administrativas del Estado. Adicionalmente, en su ámbito de aplicación, extiende la responsabilidad de garantizar este derecho a todas las instancias públicas o privadas,

---

<sup>6</sup> El CPCCS elige a: Procurador General del Estado y Superintendencias; Defensor/a del Pueblo, Defensor/a Público, Fiscal General del Estado y Contralor/a General del Estado; y los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura.

<sup>7</sup> Según Ospina (2013), la mayoría de éstas disputas se asociaban a la reforma institucional del sistema de salud y educativo, y a las decisiones unilaterales del régimen sobre proyectos de desarrollo económico, relacionados al acceso y explotación de recursos naturales.

nacionales e internacionales que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Sobre los mecanismos de democracia directa, la Ley reglamenta lo establecido en la Constitución e incluye la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; además de diversos “nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano” (art.5). Este tipo de iniciativas normativas junto con otras políticas públicas, buscaban apaciguar un conflicto que se enarbolaba desde varios frentes, y cuyos impactos se podrían correlacionar con un espaldarazo del 57,14% del electorado para el segundo mandato de Correa en las elecciones de 2013, así como la representación de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional (Ramírez, 2010).

Tras las elecciones de 2013, desde el Ejecutivo se renuevan instituciones y normas de intermediación política con la sociedad civil, tal es el caso de la creación – mediante Decreto Ejecutivo 1522 – de la Secretaría de Gestión Política (SNGP), entidad que asume las competencias de la Secretaría de Pueblos, pero que extiende sus atribuciones de regulación y coacción sobre las organizaciones sociales. La SNGP, además, es responsable de la formulación de políticas de gobernabilidad y de coordinación política entre los representantes del Ejecutivo en el territorio junto con otras funciones del estado, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y actores sociales.

Transcurridos ocho días desde la creación de la SNGP, la Presidencia emite el Decreto Ejecutivo 16, cuyo objeto es regular las instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos y procedimientos para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales (SUIOS). El reglamento regula el derecho a asociación y participación de las organizaciones sociales, incluyendo a las ONG extranjeras que realizan actividades en Ecuador (art. 2).

Al igual que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), el Decreto 16 emplaza a la sociedad civil dentro de un amplio rango de categorías. A la par, recupera las tipologías de agrupación privada descritas en los mecanismos anteriores, tales como: corporaciones, fundaciones u otras formas de organizaciones nacionales o extranjeras, y organizaciones constituidas por instituciones o funciones del estado que soliciten la incorporación al sistema. Además, establece mecanismos de regulación de acuerdos de cooperación a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, en coordinación con la SNGP (art. 31).

El Decreto 16, así mismo, establece en su artículo 26 que la cartera de estado que aprobó los estatutos y reconoció la personalidad jurídica de la organización, determinará su disolución y subsecuente liquidación, cuyos motivos se establecerán por denuncias o evidencias que demuestren cualquiera de las causales de disolución del art. 26. Dicho rango de discrecionalidad, fue ampliamente cuestionado por múltiples organizaciones de la sociedad civil, alegando que el reglamento impone “una serie de regulaciones y controles” (Burbano, 2017, p. 195), restringiendo su autonomía e incluso amenazando su existencia.

Las amenazas asociadas al Decreto 16 se materializaron por primera vez con la aplicación de sus causales de disolución a la Fundación Pachamama en diciembre de 2013, luego de que el presidente Rafael Correa, en su programa semanal de rendición de cuentas, ordenara su cierre por asociarla a ciertos eventos violentos en el contexto de una protesta en contra de la Ronda Suroriente – proyecto hidrocarburífero en la Amazonía. Días después, la Intendencia Provincial de Policía, por órdenes del Ministerio del Interior, allanó las oficinas y notificó un acuerdo del Ministerio del Ambiente, resolviendo la disolución de la misma por dos causales del Decreto 16: “Desviarse de los fines y objetivos para los cuales fue constituida”; y “dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos (...) que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o, que afecten la paz pública”.

Adicionalmente, se registraron casos de nacionalidades indígenas como los Sápara, Shiwar, Achuar y Waoraní del Ecuador, y organizaciones regionales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), que, rechazando el avance de proyectos extractivos en sus territorios, sus personerías jurídicas fueron denegadas; mientras que a organizaciones indígenas afines al régimen, sí se les otorgó este reconocimiento (Ordóñez, Rivadeneira, & Mazabanda, 2016, p. 13).

El aceleramiento del conflicto sociopolítico, más la modificación paulatina del programa inicial del gobierno, provocó que AP sufra una contracción hegemónica dentro del espacio cívico, evidente en la pérdida de su representación en las ciudades más importantes del país durante las elecciones seccionales de 2014 (Quito, Cuenca y Guayaquil).

En el ámbito económico internacional, en el último trimestre del 2014 se aprecia el decaimiento precipitado de los precios del petróleo y metales preciosos. Esto afecta a la economía ecuatoriana y el gasto público se contrae sustancialmente. Paralelo a esto, el gobierno prepara enmiendas constitucionales que propicien la reelección indefinida, iniciativa ampliamente cuestionada por utilizar el canal legislativo como mecanismo para la aprobación de asuntos de interés nacional.

El panorama de adversidades políticas que afronta el gobierno nacional se complejiza aún más en 2015, con el advenimiento de un nuevo ciclo de conflictividad marcado por la imposición de salvaguardas sobre las importaciones y exportaciones, como respuesta a los impactos generados por la baja de los precios del petróleo. Como estrategia de mitigación de la crisis económica, la Asamblea Nacional debate una posible Ley de Herencias y otra sobre Plusvalía, dando pie a que los sectores empresariales posicionen sus tesis neoliberales de ajustes estructurales en la economía ecuatoriana.

A finales de marzo de 2015, el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), realiza una convocatoria para oponerse al régimen, a la que confluyen sectores indígenas, trabajadores, movimientos sociales y, excepcionalmente, sectores de clase media. En medio de este ciclo de protesta, se emitió el Decreto Ejecutivo 739, el cual supone la codificación y tibia reforma del Decreto 16. Además, homologa los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales, faculta a las agencias estatales imponer cambios en los estatutos de las OSC y establece requisitos y procedimientos adecuados para el funcionamiento del SUIOS (art.1).

Las reformas más salientes del Decreto 739, son: eliminación de algunas obligaciones administrativas y financieras para las OSC; eliminación de la causal de disolución relativa a la inactividad durante más de un año y por ‘injerencia en políticas públicas’, aunque mantiene un lenguaje que podría ser aplicado discrecionalmente; eliminación de la obligación para permitir el ingreso a personas que tuvieran interés legítimo de participar en una organización; eliminación de la ficha pública de datos sobre los proyectos y fuentes de financiamiento de las OSC.

Sin embargo, el Decreto 739 al igual que con el Decreto 16, fue ampliamente cuestionado por varios sectores de la sociedad civil por conservar la mayoría de las causales de disolución de su predecesor, las mismas que fueron aplicadas por el gobierno para disolver y tratar de disolver a algunas OSC. En julio de 2016, el Ministerio de Educación notificó a la Unión Nacional de Educadores (UNE) – gremio fundado en 1950, sobre el inicio de un proceso que podría derivar en la supresión de su personería jurídica. Un mes después, la UNE recibe su disolución definitiva, tras rechazar la petición de nulidad y el archivo del proceso iniciado. El Ministerio de Educación justifica su resolución en los artículos 22 y 18 del Decreto 739, donde cita como causal de disolución el incumplimiento a las obligaciones relacionadas con elección y registro de directiva. Procesos similares de disolución de organizaciones supervinieron, como el de

Fundamedios, iniciado por la Secretaría de Comunicación en septiembre de 2016, o el de Acción Ecológica, esta vez iniciado por el Ministerio del Ambiente en diciembre de 2017. A pesar de que las entidades gubernamentales invocaron las causales de disolución del Decreto 739, dichos procesos administrativos no se consumaron y las organizaciones continuaron operando.

Finalmente, en 2016, la desaceleración económica impacta la gestión del gasto público y amenaza la estabilidad hegemónica del régimen, obligando a brindar un aperturismo comercial frente a la Unión Europea y a flexibilizar aspectos normativos y fiscales para atraer la inversión extranjera y ampliar el techo de endeudamiento público (Ospina, 2016).

#### **4. Rupturas y continuidades entre el bloque neoliberal y el progresista**

En este breve recorrido histórico sobre los procesos políticos en Ecuador, la ausencia de organizaciones políticas sólidas son una constante que fomentan una crisis angustiante de representación, fenómeno perennizado por la correlación de fuerzas políticas emergentes y tradicionales.

También se aprecia que, en la temporalidad de ambos bloques, el país osciló del multipartidismo polarizado al unipartidismo hegemónico, “donde los ciudadanos y los políticos se enfrentan a nuevos escenarios de competencia y donde la polarización social existente (aunque minoritaria) no encuentra aún espacio para su traducción política” (Freidenberg, 2009, p.1).

Tal es así que los grupos que conquistaron el poder muestran sustanciales diferencias ideológicas y de representación. Sin embargo, persiste una relación ambivalente con la sociedad civil y numerosos procesos de conflictividad, y se atisban elementos comunes en la gobernabilidad: desde la verticalidad, pasando por la coacción normativa, y llegando al ejercicio del poder despótico del Estado sobre la heterogeneidad de la sociedad civil.

En ambos bloques se presenció el performance de un estado transicional, que tuvo que afrontar sendas crisis socio-económicas que catalizaron varios ciclos de movilización social, capaces de consolidar redes y coaliciones orgánicas. Por lo que organizaciones con mayor trayectoria política, como el movimiento indígena, pudieron afianzar alianzas colaborativas con otros movimientos, y a la vez, emergieron contra-movimientos coyunturales como es el caso de la identidad forajida.

Ahora, el bloque neoliberal se caracterizó por la presencia de figuras de representación política estrechamente vinculadas con los grupos de poder económico, sin una base social sólida que respalde su legitimidad como gobernantes, quienes alcanzaron altos cargos dentro de la estructura del estado, formando esquemas de gobierno clientelares y corporativos subordinados a intereses sectoriales y del mercado. Por su parte, el gobierno de la “Revolución Ciudadana” conservó las prácticas clientelares asociadas al discurso de recuperación del estado y la ampliación de gasto social. En cuanto a la toma de decisiones y el ejercicio real del poder, estas fueron prerrogativas exclusivas de la clase política dominante, a pesar de que la reforma estructural del estado establecía mecanismos de gestión descentralizada de lo público. Al mismo tiempo, con el surgimiento de AP, la lucha por el poder se centró en la hiper-personalización del candidato, cuya figura carismática y renovada permitió consolidar identidades políticas robustas, resilientes a los cortos y tumultuosos períodos de gobierno, propios del bloque histórico anterior.

La legitimidad del régimen Correista, traducida en un contundente respaldo popular en al menos dos de sus tres mandatos, se acentuó con la relativa estabilización democrática del sistema político y la transformación de las figuras de representación política. No obstante, AP no logró una renovación de cuadros políticos que asuman la representación

del partido, mimetizando el abordaje desgastado de las organizaciones políticas en el Ecuador. Y a pesar del discurso de una reforma, sería erróneo afirmar la ruptura con la agenda económica de los grupos dominantes o transformaciones estructurales que permitan superar la crisis de representación del fragmentado sistema de partidos políticos.

Durante la política neoliberal característica del primer bloque histórico, se llegaron a consolidar mecanismos de participación descentralizados, mismos que fueron percibidos con recelo por la misma sociedad civil y gobiernos seccionales, pues se temía que una mayor apertura a la sociedad civil como co-constructor de la política, se interpretara como un síntoma de privatización y de retracción del estado. Sin embargo, la propuesta apuntaba a lo opuesto, pues su finalidad era precisamente ampliar la participación ciudadana, racionalizar la administración pública, impulsar la gobernabilidad a todo nivel, impulsar el desarrollo económico e integrar efectivamente al país (Real López, 1999, p. 25).

No se puede soslayar que, en el segundo bloque histórico, el poder del estado se expandió, y se reconocieron formalmente los derechos de asociación y participación de la sociedad civil, decisión coherente respecto de la base social que les otorgó el poder. Sin embargo, las relaciones entre la sociedad civil y estado se complejizan y entran en crisis cuando los *compañeros* se convirtieron en la nueva élite gobernante, ocasionando una paradoja ontológica en cuanto a los roles de interacción entre Estado y sociedad civil, cuya dinámica natural e histórica ha sido polarizada y conflictiva (Bringel, 2016).

Por tanto, en este bloque, dado el entorno de relativa estabilización del sistema político y de un contexto económico comparativamente favorable, las iniciativas ciudadanas se desaceleraron, volcándose a la gestión de lo público desde el estado. Esto generó la aparición de mecanismos institucionales que terminaron condicionando la participación ciudadana. A la par, el exceso de regulación del derecho de asociación y participación generó varios *impasses* entre algunos actores de la oposición, a quienes se les aplicó las causales de disolución de los instrumentos normativos vigentes y el uso direccionado del derecho penal para limitar la protesta social.

En cuanto a las relaciones socio-estatales, estas suponen una contradicción irresuelta desde su origen. Prueba de ello, es la concepción limitada de sociedad civil que tiene el Estado ecuatoriano, que se refleja en los instrumentos jurídicos que la regulan, debido a que estos no son consecuentes con su compleja naturaleza y heterogénea composición.

La investigación ha demostrado que este tipo de contradicciones agudizan la crisis que afronta el sistema político ecuatoriano, puesto que la sociedad civil, en ausencia de dignos representantes, se reivindica como un actor legítimo que permite canalizar demandas históricas de la población y se constituye en la plataforma política en la que confluyen diferentes sectores que se oponen a los excesos del poder político. Por tanto, las concepciones normativas limitantes pretenden confinar la actuación de la sociedad civil y sus mecanismos de acción a las esferas privadas de la vida, desconociendo su relevancia histórica en los procesos de transformación social y política en el Ecuador.

A nivel institucional, el primer bloque exhibe un debilitamiento de las funciones del estado, donde no se evidencian instituciones que fomenten la participación de la sociedad civil en la vida pública o garanticen el ejercicio del derecho. Por otro lado, la participación de la sociedad civil, en el bloque progresista, se convierte en un instrumento político del Gobierno, conducente al despliegue de estrategias para contrarrestar la iniciativa política de los adversarios al régimen, y mantener la hegemonía. Además, se crean y amplían de forma significativa las instituciones que amparan el derecho de asociación y participación de la sociedad civil, así como los instrumentos descentralizados de participación en todos los niveles de gobiernos, procurando dar un ordenamiento a las formas de participación de la sociedad civil a través de la creación del RUOSC y el SUIOS.

Sobre esta misma línea y entrando en detalle a los aspectos normativos, los mecanismos que regulan a la sociedad civil han evolucionado conforme a las necesidades del contexto político y los ciclos de conflictividad social, más no responden a una política garantista que busca generar las condiciones idóneas para el ejercicio pleno de sus derechos. Así mismo, podemos establecer que tanto en el primer y segundo bloque histórico, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, desde el Código Civil hasta el Decreto 739, cristaliza procedimientos de disolución ambiguos, pues dejan un amplio margen de actuación. Estas salvedades se expresan en elementos retóricos sumamente abstractos que están sujetos a la comprensión exclusiva de la autoridad responsable de aplicar dichos mecanismos, donde el uso discrecional, desproporcionado y poco garantista podría considerarse problemático, incluso bajo la lupa de los estándares internacionales relacionados con la libertad de asociación; hecho que ha sido resaltado por organizaciones de la sociedad civil y avalados por diversos organismos internacionales de derechos humanos.

## 5. Conclusiones

Es importante subrayar que la relación entre el estado y la sociedad civil no puede ser examinada solamente desde los mecanismos normativos e institucionales que implementa el estado para ejercer el poder y su dominación, sino que esta relación debe ser entendida desde un campo relacional amplio, donde intervienen varios tipos de actores y formas de ejercicio del poder. En Ecuador, los procesos históricos se caracterizan por establecer dinámicas de relacionamiento polarizador y conflictivo, que convergen en contradicciones de tipo ideológico y estructural, donde el estado y la sociedad civil se disputan los *sentidos de la práctica política* y las condiciones materiales diferenciadas - *la lucha de clases*.

Por tanto, el esfuerzo creativo que supone el fortalecimiento de los mecanismos institucionales y normativos que permitan consolidar un sistema político democrático, equitativo y justo, imperativamente debe pasar primero por el filtro de la reflexión profunda sobre las dinámicas asociativas, la delimitación de las fronteras de actuación entre la sociedad civil y el rol de los partidos políticos y la composición transversal del sistema político ecuatoriano. Especialmente, porque el ordenamiento jurídico e institucional ecuatoriano no ha puesto en valor el rol que desempeña la sociedad civil en la construcción de una sociedad democrática y plural, ni la relevancia de los derechos de asociación y participación para robustecer a las organizaciones de toda índole; por el contrario, se siguen manteniendo prácticas utilitaristas de la sociedad civil por parte de las élites políticas y económicas. Esto responde a la composición de la estructura estatal en tanto organización política, con inherentes límites normativos e instituciones capaces de albergar las tensiones entre la élite estatal y la sociedad civil, lo cual compromete la localización de los conflictos sociales y la contención temprana de acciones colectivas que desestabilicen el poder del estado.

Por tanto, se torna urgente construir un ambiente propicio que permita el desarrollo sin restricciones del espacio cívico, considerando que una sociedad civil fortalecida e independiente puede ser capaz de abordar de manera efectiva y creativa los retos que enfrenta el país en su conjunto, incluyendo crisis económicas, identitarias, de gobernabilidad, etcétera. Por lo tanto, las políticas públicas no deberían sortear mecanismos que faciliten la participación de la sociedad civil y procuren su articulación transparente en todas sus fases.

A modo de cierre es importante señalar que la sociedad civil en general, incluyendo las ONG, movimientos sociales, asociaciones barriales y de profesionales, debe proponerse el ejercicio de auto-reconocimiento y replanteamiento de sus formas organizativas a la luz

del actual marco normativo, institucional y del contexto político contemporáneo, a fin de trazar nuevas modalidades organizativas que permitan, no solo modificar el entorno legal para ser ajustado a las nuevas realidades que exigen las OSC, sino para generar nuevos paradigmas de relacionamiento entre el estado como entidad aglutinadora de procesos políticos formales, y la ciudadanía como núcleo social catalizador de cambios políticos. El fortalecimiento mutuo, desde un enfoque de derechos, podría desencadenar procesos novedosos que conduzcan la política pública a un desarrollo estable y sin conflictos inmanejables. Esta idea se adapta a los aportes de la teoría deliberativa de Jürgen Habermas (1999), orientada a la cimentación de un estado capaz de reconocer la pluralidad política, cuyos mecanismos de actuación institucional deberían garantizar acciones de política pública que aseguren el bienestar de la población, la extensión de la esfera pública y el ejercicio deliberativo.

Por tanto, en el marco de un orden democrático, el fortalecimiento de la esfera pública en Ecuador involucraría dos ámbitos específicos: el sistema institucional-normativo del estado y la sociedad civil. Donde la sociedad civil procesa y organiza las necesidades expresadas por la sociedad en su conjunto, mientras que el sistema institucional y normativo del estado formaliza y dinamiza estas demandas. Dichos procesos, a menos que sean validados por parte de la sociedad civil, aumentan la probabilidad de generar desacuerdos y/o conflictos, por tanto, en una democracia deliberativa deberán ser resueltos en la esfera pública, a través de mecanismos de participación confiables y legítimos.

## 6. Referencias

Acosta, A. (2005). Ecuador: ecos de la rebelión de los forajidos. *Nueva Sociedad*, (198), 42-54.

Andrade, P. (2006). Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador: Apuntes para una interpretación política. *OASIS*, (11), 167-189.

Arcos Cabrera, C., & Palomeque Vallejo, E. (1997). *El Mito al Debate: Las ONG en Ecuador* (1.ª ed.). Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

Basabe-Serrano, S., Pachano, S., & Mejía Acosta, A. (2010). La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 65-85.

Cohen, Jean L., & Arato, A. (2001). Los movimientos sociales y la sociedad civil. *Sociedad civil y teoría política* (pp. 556-635). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Bringel, B., & Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Cuaderno CRH*, 29, 27-45.

Burbano de Lara, F. (2013). La sociedad civil: entre la promesa y el engaño. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (2), 40-48. doi: <https://doi.org/10.17141/iconos.2.1997.493>

Burbano de Lara, F. (2017). Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la “revolución ciudadana” en Ecuador (2007-2016). *Iberoamericana*, 179-200.



Carrera Calderón, F. A. (2015). La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador. *UNIANDES EPISTEME: revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2(1), 19.

Chiriboga, M. (2014). *Las ONG ecuatorianas en los procesos de cambio*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

De la Torre, C. (2006). *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador*. Rio de Janeiro, Brasil: Fundación Konrad Adenauer.

Freidenberg, F. (2007). *La tentación populista. Una vía al poder en América Latina*. Madrid, España: Editorial Síntesis.

Freidenberg, F. (2009). La revolución ciudadana, viejas prácticas políticas y el nuevo sistema de partidos ecuatorianos: cuando lo que se institucionaliza es el sentimiento antipartidista. *OIR Instituto de Iberoamérica*, 1-17.

Habermas, J. (1999). Tres modelos normativos de democracia. *La inclusión del otro*. Barcelona, España: Editorial Paidós.

Minteguiaga, A. (2016). Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida, reflexiones a partir del campo la política social en Ecuador. *Estado & comunes*, 127-154.

Miño, J. P. (2006). Ecuador: Una democracia inestable. *HAOL*, (11), 89-99.

Muñoz, P. (2006). Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política 1992-2005. *HAOL*, (11), 101-110.

Ordóñez, W., Rivadeneira, F., & Mazabanda, C. (2016). *Informe sobre el Derecho a la Libertad de Asociación de los Pueblos Indígenas del Ecuador*. Quito, Ecuador: Terra Mater.

Ortiz Lemos, A. (2014). Sociedad Civil y Revolución Ciudadana en Ecuador. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(4), 583-612.

Ospina, P. (2016). *Fin de año, fin de ciclo: informe de coyuntura*. Quito, Ecuador: CEP

Ospina, P. (2013). La revolución ciudadana en Ecuador: conflicto social, régimen disciplinario y proyecto de Estado. En: M. Vive, *Correísmo al desnudo* (pp. 26-33). Quito, Ecuador: Montecristi Vive.

Pedraza-Farina, L. (2013). Conceptions of Civil Society in International Lawmaking and Implementation: A Theoretical Framework. *Michigan Journal of International Law*, 34 (3), 605-673.

Quishpe, A. (2017). La criminalización de la lucha social en Ecuador. *Idea-network.ca*. Recuperado de <http://idea-network.ca/wp-content/uploads/2017/03/6-La-criminalizaci%C3%B3n.pdf>

Ramírez, F., & Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del CENDES*, 29 (81), 109-140.

Ramírez, F. (2009). Sociedad civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano. En Fleury Sonia L. D., *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro, Brasil: Cebes.

Ramírez, F. (2010a). Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). *Nueva Sociedad*, (227), 83-103.

Ramírez, F. (2010b). Fragmentación, reflujo y desconcierto. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. *OSAL Observatorio Social de América Latina*, 17.

Ramos, R. (1995). La formación histórica del Estado Nacional. (J. Benedicto & M. L. Morán. (Eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, 35-68.

Senplades. (2013). *Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas del Ecuador*. Quito, Ecuador: SENPLADES.

Verdesoto Custode, L. F. (2014). *Los actores y la producción de la democracia política en Ecuador 1979-2011*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.