

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Arturo Villavicencio Vivar

Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra

Decano General Académico

Carlos Marchán Romero

Decano General de Investigación

Guadalupe Soasti Toscano

Decana Centro de Educación Continua

Gobernabilidad, Derecho y Democracia

3

Participación Ciudadana y Control Social para Servidoras y Servidores Públicos

**Colección
Nuevo Estado**



Primera Edición, 2011

323.042

CIIp

Cañas, Verónica

Participación Ciudadana y Control Social/Verónica Cañas y
Nanna Birck. — 1.ª Ed. — Quito: Editorial IAEN, 2011.

134 p.; 21 x 29,7 cms; (Colección Nuevo Estado: Gobernabilidad, Derecho y
Democracia N.º 3)

ISBN: 978-9942-07-091-3

1. CIENCIAS POLÍTICAS 2. DEMOCRACIA 3. DERECHOS CIVILES
4. PARTICIPACIÓN SOCIAL 5. PARTICIPACIÓN POLÍTICA
6. BUEN VIVIR 7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 8. ECUADOR I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico

Coordinación de contenidos

Verónica Cañas
Jeanneth Yépez Montufar

Redacción de contenidos

Nanna Birck
Verónica Cañas

Edición pedagógica y revisión de estilo

Dalia María Noboa C.

Equipo Editorial - IAEN

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández
(593) 02 2260011. Extensión 208
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Diseño gráfico y diagramación

Henry Rengifo Fernández

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

ISBN: 978-9942-07-091-3

Impresión:

Imprenta Mariscal

Quito - Ecuador, 2011

Prohibida la reproducción parcial o total
sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las
direcciones y/o los contenidos de los
sitios web a los que se hace referencia
en este texto pueden ser modificados o
suprimidos.



Si vas a usar este
libro, sé ético y
cita la fuente.
Trabajamos
para ti

Presentación

Al fijar a la participación como un *principio orientador* de la acción pública se estipula que el Estado tiene el deber y la obligación de adecuar y/o transformar sus modos de existencia y funcionamiento (sus procedimientos rutinarios de gestión y administración) para facilitar e incentivar la participación de la ciudadanía en la discusión y el control de los procesos gubernativos.

Para instalar procesos y espacios de Participación Ciudadana, que se caractericen por un fuerte componente de deliberación e involucramiento en la gestión pública, es necesario que desde las instancias públicas democráticas y de quienes conforman el servicio público, en sus diversos niveles, integren en su dinámica personal y laboral los fundamentos de este nuevo modelo democrático que apunta a la construcción del Buen Vivir.

Es desde esta demanda, que el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) en procura de aportar al mejoramiento de la institucionalidad ecuatoriana, pone en consideración como parte de los programas de capacitación impartidos por el Centro de Educación Continua (CEC) el texto de Participación Ciudadana y Control Social para servidoras y servidores públicos.

Se inicia con este, un espacio académico de interlocución con los actores que hacen parte de la gestión pública participativa ya iniciada.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector del IAEN

Índice

Introducción	11
---------------------------	----

Capítulo I

Democracia y Estado	13
1.1 Qué es la Democracia?.....	13
Democracia directa.....	15
La idea de democracia en Atenas	15
La República romana.....	17
Democracia liberal (representativa).....	19
División de funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.....	20
Instituciones: partidos políticos y elecciones.....	22
Críticas a la democracia representativa.....	23
Democracia Participativa.....	24
Deliberación.....	25
1.2 Del Estado de derecho al Estado garantista de derechos.....	27
Qué es el Estado?.....	27
Surgimiento del Estado de Derecho.....	28
El Estado Social de Derecho: La superación del Estado liberal.....	29
El Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social.....	31
La garantía de los derechos.....	32

Capítulo II

Ciudadanía, participación y Constitución	34
2.1 Una mirada a la ciudadanía y sus derechos.....	34
Ciudadano, ciudad, ciudadanía	34
De la ciudadanía liberal a la ciudadanía social.....	37
Tipos de derechos.....	39
La ciudadanía en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social.....	41
2.2 La participación en la Constitución.....	41
Principios de la participación.....	42

Análisis comparativo sobre participación en las Constituciones 1998 - 2008.....	43
Dimensiones de la participación.....	47
Democracia Directa.....	47
Democracia Representativa.....	48
Democracia Comunitaria.....	49
El tránsito de la condición ciudadana a actor social y actor político.....	51
Poder ciudadano o la ampliación de la soberanía popular.....	52
Organizaciones de la sociedad civil.....	53
Movimientos sociales : sindical, indígena, campesino, mujeres.....	54
Colectivos: afroecuatorianos, juventud, montubios, migrantes.....	59
Organizaciones políticas.....	64
2.3 La Participación Ciudadana en la construcción del «Buen Vivir».....	64
Principios para el Buen Vivir.....	65
Hacia la unidad en la diversidad.....	66
Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social.....	67
Hacia la reconstrucción de lo público.....	67
Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa.....	68
Ciudadanías Diferenciadas.....	68
Los tratados internacionales.....	70
Convenio 169 de la OIT.....	70
Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia.....	71
Derechos colectivos de pueblos y nacionalidades.....	71

Capítulo III

Participación en la gestión pública y control social.....	75
3.1 Instancias de Participación Ciudadana en los niveles de gobierno.....	75
La participación en la estructura funcional del Estado.....	76
Nueva estructura funcional del Estado.....	77
Función de transparencia y control social.....	77
El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.....	80
Función electoral : El Consejo Nacional Electoral.....	82

Instituciones mixtas/socio-estatales	83
A nivel nacional.....	84
Consejos Nacionales para la Igualdad.....	84
Consejo Nacional de Planificación.....	85
Consejos Ciudadanos Sectoriales.....	87
Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural.....	88
A nivel local.....	90
Asambleas Locales.....	90
Instancia de Participación Ciudadana a nivel local.....	94
Consejos Locales de Planificación.....	94
3.2 La participación y sus mecanismos.....	94
De la Democracia Directa:.....	94
Iniciativa popular normativa.....	96
Reforma constitucional por iniciativa popular.....	98
Consulta popular.....	99
Revocatoria del mandato.....	101
Presupuestos participativos.....	102
Mecanismos de participación en la gestión pública.....	103
Audiencias públicas.....	104
Cabildos populares.....	104
Silla vacía.....	104
Consejos consultivos.....	105
Consulta previa, libre e informada.....	105
3.3. Control social y gestión pública participativa.....	106
Dispositivos de control social.....	107
Veedurías ciudadanas.....	107
Observatorios.....	111
Rendición de cuentas.....	112
Libre acceso a la información pública.....	113
Gestión pública participativa.....	114
Carta Iberoamericana en la gestión pública.....	115
3.4. Casos de Control Social	117

Concejo Visible: Observatorio al concejo distrital de Cartagena de Indias.....	117
Veeduría para el cumplimiento de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia en el Hospital Gineco- Obstétrico Isidro Ayora.....	122
Bibliografía	128

Introducción

La Participación Ciudadana en las últimas décadas ha sido un referente de democracia en el Ecuador. El proceso de lucha en el que se embarcaron distintos colectivos de la sociedad civil, como mujeres, indígenas, jóvenes, entre muchos otros, fue forjando el sueño de cambiar aquel modelo de Estado-nación que invisibilizó a grandes poblaciones del país, y que se vislumbró desde sus élites como un pueblo eminentemente blanco-mestizo.

La actual Constitución de la República del Ecuador, resultado de un amplio proceso participativo forjado en la Asamblea Nacional Constituyente, recogió el sentir del pueblo desde diversas propuestas y asumió el reto de conformar un Estado incluyente, plurinacional e intercultural. Además fundamentó el ideal democrático de que el origen y el fin último del poder político es la totalidad del cuerpo social o el conjunto de los miembros de la sociedad.

En este marco, el texto puesto a consideración, presenta tres aspectos claves en el análisis de la participación y su implicancia en el Estado Social de Derechos y Justicia Social, y por ende en el proceso político y en la vida pública del país.

El primer capítulo expone el devenir histórico de la democracia y el Estado, como el fundamento en que se asienta toda sociedad contemporánea. Desde el nacimiento de la idea de democracia en Atenas, fundamentada en la *totalidad del pueblo*, avanza a la democracia representativa, de la cual su mayor expresión se fundamenta en el sufragio *universal*, pero que irónicamente, a lo largo de los años excluyó a mujeres, minorías étnicas, etc., tergiversándose además –en mucho– el poder que los representados entregaron a los representantes. Sin dejar de lado, dicha expresión de la democracia, actualmente la democracia participativa se fortalece en la deliberación, como un proceso avanzado de participación activa de la ciudadanía en la discusión y el control de la vida pública del país.

El segundo capítulo muestra –desde una mirada retrospectiva de la Constitución de 1998–, los avances de la actual Carta Magna en el tema de participación y su importancia en la construcción de la sociedad del *Buen Vivir*. También hecha una mirada a los procesos organizativos de la sociedad civil en el Ecuador y su incidencia en la ampliación de la soberanía popular.

El tercer capítulo aborda el tema de la participación en la gestión pública, a la vez que, da a conocer los mecanismos, las instancias que le posibilitan su accionar. Una nueva estructura funcional del Estado que incorpora la función de transparencia y control social, fortalece y le da un giro al actual proceso democrático. Es así que, la ampliación del alcance de la participación, va más allá del derecho de la ciudadanía individual y colectiva; se establece así, como *un principio* que orienta la acción y la gestión pública en un espacio de corresponsabilidad con el Estado.

A pesar de la amplitud temática que intenta abordar este texto, el proceso teórico y práctico de la Participación Ciudadana en Latinoamérica en general y en el país, en particular es inmenso, por lo cual, este documento pretende ser un espacio válido de discusión que posibilite así mismo, su profundización teórica.

Por último, a manera de aclaración, vale decir que, a lo largo de gran parte del texto se ha omitido la categorización de género –utilización de los/las por ejemplo–, debido a la complejidad de algunos temas tratados, y de la necesidad de darle agilidad a su lectura, mas no por desconocimiento de la importancia que tiene su correcto uso.

Capítulo I

Democracia y Estado

1.1 Democracia y su devenir histórico

Qué es la Democracia?

Para un ciudadano del siglo XXI tanto la palabra, como la categoría *política* Democracia es algo presente, algo que está. Sin embargo, con esta sucede lo mismo que con la categoría Estado, ni siempre ha existido, ni para todos significa lo mismo. Es más, ella ha sido moldeada por visiones ideológicas de diferentes tendencias políticas y por intereses de grupos dominantes, lo que le ha configurado como un concepto dinámico, en construcción permanente y a veces hasta ambiguo.

Para el profesor francés Alain Touraine, en su obra *Crítica a la Modernidad*, «la democracia es en primer lugar el régimen que permite a los actores sociales formarse y obrar libremente. Los principios constitutivos de la democracia son los que rigen la existencia de los actores sociales mismos». En el orden de las instituciones políticas, esto se traduce en tres aspectos fundamentales: «el reconocimiento de los *derechos fundamentales* que el poder debe respetar, *la representatividad* social de los dirigentes y de su política y, por último la conciencia de la ciudadanía de pertenecer a una colectividad fundada en el derecho». (2000: 321)

La palabra democracia viene del latín tardío *democratia* que a su vez, tiene sus orígenes en dos voces griegas que significan pueblo y gobierno, por lo que la democracia vendría a ser el gobierno del pueblo. En la tradición aristotélica se consideraron tres formas puras de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. La monarquía es el gobierno dirigido por uno solo, la aristocracia el gobierno de pocos, y la democracia el gobierno de muchos, o más precisamente el gobierno del pueblo. (Borja, 1997)

Borja sostiene, que la democracia ha sufrido una «erosión semántica por el uso indiscriminado» que le han dado a este concepto a lo largo del tiempo políticos e intelectuales de las más diversas tendencias. Es así que, fascistas, comunistas, oligarcas, golpistas latinoamericanos, incluso Hitler, hablaron en nombre de la democracia, pese a postular un gobierno de minorías selectas (1997: 208).

De su parte, Norberto Bobbio enfatiza que la democracia se basa en un conjunto de procedimientos y reglas de juego, que se denominan «universales de procedimiento». Estos son: a) el máximo órgano político a quien está signada la función legislativa debe estar compuesto por miembros electos directa o indirectamente, con elecciones de primer o segundo nivel, b) junto al órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos como los entes de la administración local o el jefe del estado, c) electores deben ser todos los ciudadanos que han alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de

religión, de ingresos y de sexo, d) todos los electores deben tener igual voto, e) todos los electores deben ser libres de votar según su libre opinión formada lo más libremente posible eligiendo de entre grupos que compiten por el poder, f) los votantes deben tener la posibilidad de elegir, es decir, se rechaza la lista única, g) tanto para la elección de representantes, como para las decisiones del supremo órgano¹, vale el principio de mayoría numérica –pudiéndose establecer distintos criterios y tipos de mayorías–, h) ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, entre ellas el derecho a llegar a ser mayoría, e i) el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo que ha sido elegido por el pueblo –esto último se aplica en la democracia parlamentaria–². (2000: 449 - 450)

El norteamericano Robert Dahl concibió el término de poliarquía, para referirse a las sociedades que han desarrollado procedimientos que aseguran el funcionamiento democrático, y lo ponen en práctica. Según este autor, los parámetros y las reglas que permiten saber si existe o no una poliarquía, son los siguientes:

- Libertad de asociación: que no haya restricciones para la formación de sindicatos, cooperativas, comunas, asociaciones, movimientos o partidos.
- Libertad de expresión: que se pueda decir lo que las personas piensan sin temor a retaliaciones.
- Mecanismos electorales relativamente limpios: que no existan presiones que desnaturalicen el voto, que no exista fraude y se respete la voluntad popular.
- Alternabilidad en la elección de autoridades: se eligen cada cierto tiempo, no son hereditarias.
- Acceso razonable a los medios de comunicación: una cierta equidad en el acceso a espacios de difusión de ideas y planteamientos.
- Existencia de una oposición legitimada. (SPPC-4, 2010: 13)

Existen otros autores –como se verá más adelante– que cuestionan el hecho de que, la democracia se queda solo en el cumplimiento de reglas y procedimientos y debe ir más allá, para que se exprese en lo social, económico y cultural.

¹ Por «supremo órgano» Bobbio entiende al parlamento y por órgano de gobierno al poder ejecutivo.

² La democracia parlamentaria o Régimen Parlamentario, es aquella instancia donde, la preeminencia del sistema político radica en el parlamento, los partidos que tienen la mayoría en este, organizan el gobierno, y cuando el primer ministro pierde la mayoría en el parlamento, tiene que llamar a nuevas elecciones. Regímenes parlamentarios son: Francia, Inglaterra, Italia, Portugal. La diferencia con el régimen presidencialista –como es el sistema del Ecuador–, es que, la preeminencia la tiene el presidente de la República y puede gobernar aun con minoría en la Asamblea Nacional.

La *democracia* es un concepto compuesto de realidades y de ideales. Constituye, por eso, un proceso de continua e interminable construcción. Su condición inacabada es inherente a su propia esencia y no depende de períodos históricos ni de lugares. En cualquier época y en cualquier parte la democracia será siempre, conceptualmente, algo inconcluso. (Borja, 1997)

En este devenir, se presentan a continuación las formas que ha tomado la democracia: directa, expresada desde Atenas y la República romana, la denominada democracia liberal representativa y las propuestas de la democracia participativa.

Democracia directa

La democracia directa reposa en el ideal de una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos. Los pronunciamientos del pueblo se traducen, directamente, en decisiones políticas vinculantes. No existen procesos de delegación del poder a ningún tipo de representantes. La ciudadanía participa y decide de modo directo sobre asuntos que le son consultados o sobre cuestiones que presiona para que sean resueltas con el pronunciamiento conjunto de la sociedad.

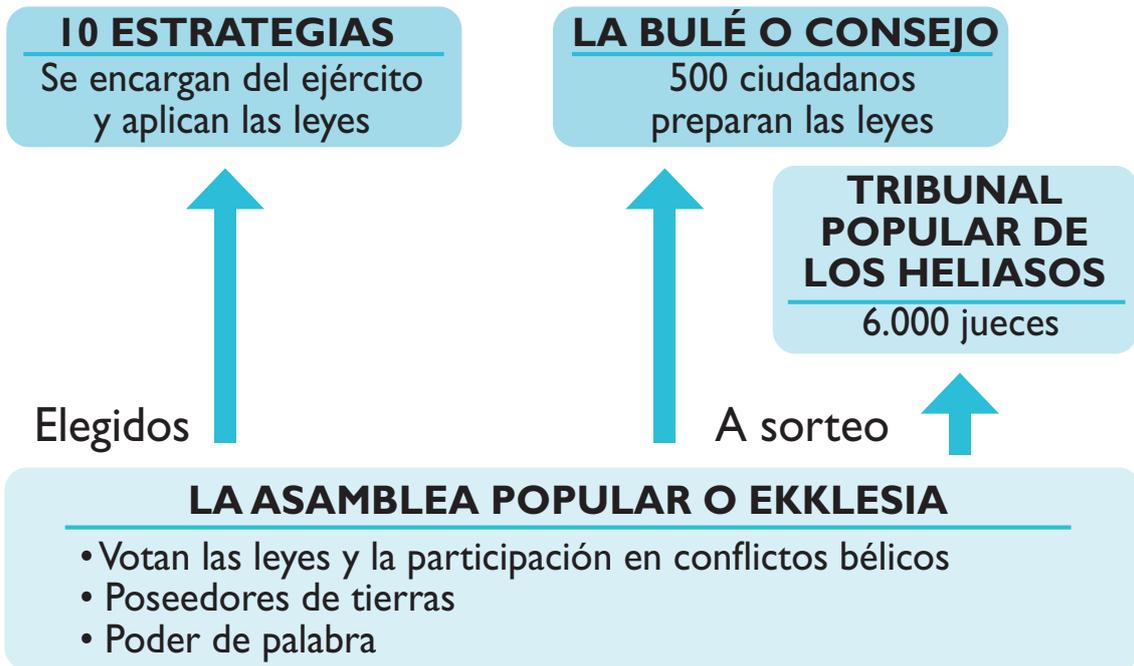
La idea de democracia en Atenas

Para la casi totalidad de los politólogos occidentales, Atenas es la cuna del concepto y de la práctica de la democracia como régimen político basado en la soberanía popular. Allí se proclamó que el pueblo en su totalidad (y no uno o algunos representantes) ejerce el poder político. Esto le da el carácter de directo, ya que no existía mediación entre los ciudadanos y los que ejercían el gobierno.

En efecto, en Atenas entre los años 508 hasta 322 antes de Cristo, había una democracia directa basada en una participación ciudadana, cuyo alcance y resultados no se lograron repetir en ningún sistema democrático posterior. En este modelo de democracia ateniense los ciudadanos ejercían el poder en un régimen de participación directa e inmediata, sin que existieran diferencias entre clases sociales ricas y pobres.

La democracia ateniense estableció los elementos básicos del sistema político que se siguen utilizando en los Estados modernos como la división de funciones entre el poder legislativo y el judicial.

Los ciudadanos en posesión de sus derechos políticos gobernaban mediante una estructura denominada Asamblea (Ekklesía: «gobierno del pueblo»), que estaba encaminada a resolver los problemas generales que se exponían en las principales plazas públicas de la ciudad.



Fuente: <http://apuntesdehistoria.blog.com/>

La Asamblea era el máximo órgano de decisión de la vida pública y la conformaban directamente todos los ciudadanos, de modo que era el pueblo quien gobernaba sin intermediación política de ningún tipo de representantes, lo que consiguió deshacer el poder oligarca tradicional.

En relación a la idealización de la democracia ateniense, mito como lo denomina Rivero Rodríguez, vale tomar en cuenta dos cuestiones: a) la cuestión de la escala, que funcionó en un área pequeña, en la que era fácil que los ciudadanos se interesen y participen en los asuntos políticos de la ciudad (esto guarda una enorme diferencia con el tipo de sociedades que actualmente existen); b) no todos los habitantes de la ciudad participaban en los asuntos políticos de ésta, las mujeres, los niños, los esclavos, los extranjeros se encontraban excluidos de la ciudadanía ateniense y por tanto de la participación en los asuntos de la vida pública.

Se conoce que en Atenas en su momento de mayor prosperidad vivían 90.000 personas libres incluidas mujeres y niños, junto a 365.000 esclavos y 45.000 metecos³. Esto lleva a la conclusión que, aun la democracia ateniense era una democracia de las minorías. (2002: 51)

³ Los metecos eran los extranjeros que se encontraban viviendo en las ciudades atenienses. Sobre ellos recaían muchas de las obligaciones de los ciudadanos. Debían servir en el ejército o en la flota, pagar los impuestos generales, además, un impuesto especial.



Fuente: http://aljarafeblogdeclasicas.files.wordpress.com/2010/11/grecia_sociedad

La República romana

La palabra República viene de las voces latinas Res: cosa, pública: pueblo, por lo tanto, «es la cosa pública». Este régimen político se estableció entre los años 509 a 27 antes de Cristo y puso fin a la monarquía existente.

La República romana fue un régimen político complejo, uno de los primeros que estableció la separación de funciones en el Estado, controles gubernamentales y buscó el equilibrio de poderes. No obstante, cabe señalar que este sistema estuvo fuertemente influenciado por las luchas entre la aristocracia, los patricios⁴ y los romanos con riquezas que no provenían de familias nobles, que contaban más bien, con el apoyo de los plebeyos⁵.

La organización política de la República romana se caracterizó porque varios funcionarios e instituciones propias del régimen monárquico desaparecieron, mientras que otras se reorientaron con la finalidad de servir de mejor manera al gobierno y al pueblo. Sus principales instituciones fueron: el Senado, las magistraturas, los Comicios y las asambleas populares.

El Senado, fue una de las instituciones más importantes, le exigía responsabilidades a los cónsules, quienes eran los magistrados de más alto rango de la República de Roma.⁶

⁴ Los patricios fueron las primeras familias asentadas en Roma y sus descendientes. Cada una pretende descender de un antepasado más o menos divinizado. Gozaban de grandes privilegios y monopolizaban el poder político.

⁵ Los plebeyos constituían la mayor parte de la población, la cual, estaba compuesta por extranjeros, refugiados pobres o clientes que se habían enemistado con sus «patronos». Eran considerados hombres libres, por lo que no podían participar en lo político ni en lo religioso.

⁶ El cargo era anual y colegiado, eligiéndose a dos cónsules cada año entre ciudadanos mayores de cuarenta y dos años. (Spivey, 2005: 10)

Al inicio el Senado estaba constituido solo por patricios, a partir de la ley del año 312 a.C., se permitió que los plebeyos formaran parte del mismo. La autoridad del Senado convalidaba los acuerdos tomados en las asambleas populares. El Senado también resolvía los casos de interregnum⁷, situación que acontecía cuando moría uno de los cónsules. Era en una palabra la máxima autoridad de la República.

El Senado, que ya había funcionado durante la monarquía romana, en la República, no solo mantuvo sus atribuciones, sino que se afianzó como un organismo consultivo que orientó y aconsejó el gobierno de Roma, dirigiendo el ordenamiento interior y la actuación en el exterior de la política romana.



Fuente: <http://oronoz.com/paginas/muestrafotostitulos.php?pedido=SENADORROMANO>

La Magistratura fue un cargo original de la República. La jefatura que ostentaba el rey o el monarca fue sustituida por dos magistrados colegiados y temporales denominados cónsules a los que se les exigía responsabilidad por su tarea de gobierno. Los cónsules eran elegidos anualmente por la asamblea popular. Detentaban casi los mismos poderes que le habían correspondido al rey durante la época monárquica: la dirección suprema en la paz y en la guerra, la consulta de los dioses, la convocatoria del Senado y de la asamblea popular, así como la administración de justicia. Los cónsules se controlaban mutuamente entre sí. Al abandonar el cargo, éstos debían rendir cuentas de su gobierno ante la Asamblea.

En caso de emergencia o de peligro nacional, los cónsules debían nombrar a una persona con poderes absolutos llamado Dictador; este cargo cesaba una vez terminado el peligro y, en ningún caso, podía durar más de seis meses.

⁷ Tiempo transcurrido entre la muerte de un Cónsul y la elección de su sucesor.

Durante la República también se crearon las asambleas populares, llamadas *Comitia Centuriata* (comicios), nacieron por necesidades militares, en íntima conexión con la expansión de la ciudad y con la llegada a Roma de un nuevo concepto de táctica militar. Estas asambleas fueron de tres clases:

Asamblea Curial, que era la reunión de patricios que comprendían treinta curias, en cada una de las cuales se votaba por cabeza para obtener así, la opinión de la mayoría (...)⁸. [La] Asamblea Centuria, o reunión de ciudadanos bajo sistema militar y agrupados de cien en cien, teniendo cada agrupación un voto. Se reunían en el Campo Marte⁹ bajo la presidencia de los cónsules; dictaban leyes y tenían a su cargo la elección de los mismos cónsules.

[Y la] Asamblea Tribal, la reunión de la plebe, agrupada en tribus. Sus acuerdos tenían fuerza de ley y se llamaban plebiscitos. Además, dentro de sus atribuciones durante la República, se contaba la de nombrar a los Tribunos de la Plebe.¹⁰ (Mangas, 1989: 152)

Como puede verse, la organización política de la República romana, fue compleja, con un sistema representativo de participación de los distintos estratos de la sociedad y basado en el funcionamiento de la «ciudad» o República y en la defensa de sus intereses.

Democracia liberal (representativa)

La Democracia liberal representativa surge de la imposibilidad de que todos los ciudadanos estén presentes en el ejercicio del poder como idealmente fue en Atenas. Esta, se basa en los «universales de procedimientos», entre los que cuentan: existencia de partidos políticos, elecciones periódicas de gobernantes, preeminencia de las mayorías con respeto de las minorías, etc. Se la denomina representativa, porque cuando se elige a un gobernante, éste «representa a todos los ciudadanos».

Sin embargo, la práctica ha demostrado que, generalmente, los gobernantes electos han representado sus intereses y los de los grupos socio-económicos a los cuales pertenecen; las mayorías representadas, han sido básicamente un comodín para lograr posesionarse en espacios de poder. De ahí surge la crítica a la representación, debido a una ausencia real de los grupos menos favorecidos en instancias decisorias.

Alain Touraine, por su parte sostiene que «para que la democracia sea representativa es necesario, por cierto, que la elección de los gobernantes sea libre, pero también es preciso que los intereses sociales sean *representables*, que tengan cierta prioridad en lo referente a las decisiones políticas». (2000: 325)

⁸ El Comicio por Curias era la más antigua asamblea romana. Cada una de las tres tribus antiguas tenía diez curias, y estas a su vez cien hombres. En total eran 3.000 personas que constituían las curias juntas. Este órgano, en un principio, elegía a los más altos magistrados, pero posteriormente sólo confirmaba e inauguraba las elecciones de la Asamblea por Centurias.

⁹ En la antigua Roma llamaban Campo de Marte a un terreno que se extendía al norte de la muralla serviana, donde existía un altar dedicado al dios Marte.

¹⁰ Los tribunos de la plebe surgieron como contrapoder de los cónsules, en número de dos y para defender a los plebeyos.



Fuente: www.lagaceta.com.ec/site/images/

Lo planteado lleva a la reflexión de que, no basta con que los gobernantes representen el voto de los ciudadanos, sino que, fundamentalmente sus intereses ya sean sociales, culturales, políticos, económicos, estén representados en la toma de decisiones políticas y en el ejercicio del poder.

Debido al derecho que también tienen las minorías de obtener representación en las elecciones, técnicamente los organismos encargados de la función electoral, eligen el método de distribución de la representación política. En algunos casos se hace por: distritos electorales, provincias, cantones, ..., buscando siempre que la representación se dé en función del porcentaje de la población existente.

División de funciones: ejecutiva, legislativa y judicial

En la democracia liberal, los poderes del Estado se encuentran divididos en funciones, que generalmente constan en la Constitución y en las leyes secundarias. La división de poderes surgió como mecanismo para ponerle freno al gobernante absoluto, que detentaba todo el poder del Estado.

Tal división de poderes es, propia de Repúblicas y Estados liberales o de monarquías constitucionales. Tiene como propósito evitar que ninguna persona acapare todo el poder; y que tampoco se interponga, obstruya o tenga injerencia en el funcionamiento de las otras funciones del Estado para así garantizar la independencia de cada una de ellas. Esto es particularmente importante frente a la función Judicial que tiene la grave responsabilidad de la administración de justicia.

A la *función Ejecutiva*, encabezada por el presidente (en regímenes presidencialistas como Ecuador) o el primer ministro (en los regímenes parlamentarios) le corresponde llevar adelante las acciones del gobierno como: prestaciones de salud, educación, liderar la política exterior del país, ser el jefe de las fuerzas armadas; tiene la facultad de co-legislar por medio de la proposición de leyes urgentes, sanciona las leyes aprobadas por el poder legislativo y tiene poder de veto sobre estas. Los actos del poder ejecutivo son fiscalizados por el poder legislativo y cuando esto amerita son remitidos a la función judicial para su juzgamiento.

La *función Legislativa*, es el lugar de la representación política por excelencia, del debate político y de las ideas. En sus inicios fue el espacio donde se expresaba la soberanía popular y a través de él se expresaba su descontento. Fue el órgano político de control a los gobiernos despóticos, tal como ocurrió en Roma al formarse la República.



Fuente: http://wn.com/La_Asamblea_Constituyente_en_Ecuador

Estructuralmente, los países unitarios generalmente tienen una sola cámara, asamblea o parlamento (unicameral), aunque existen algunos casos de países que poseen una estructura bicameral (dos cámaras). La función Legislativa consiste en: aprobar leyes de su propia iniciativa, conocer y aprobar las leyes que le remite el ejecutivo, fiscalizar los actos de éste y de las otras funciones del Estado, aprobar los convenios y pactos internacionales del país, conocer y aprobar el presupuesto del gobierno, someter a juicio político y censurar si el caso amerita a los funcionarios que están sometidos a este control; aprueba, conoce y legitima las declaraciones de emergencia que realiza el ejecutivo. En caso de guerra o de amenaza internacional, puede otorgarle poderes extraordinarios al presidente o jefe del ejecutivo.

Este poder legislativo, tiene la iniciativa legislativa y la comparte con el ejecutivo, que en función del poder de veto se convierte en colegislador. Sus actos se expresan por medio de leyes, acuerdos y resoluciones.

La *función Judicial* es independiente, tanto de la función Ejecutiva como de la función Legislativa. Su rol fundamental es administrar justicia por medio del fallo de los jueces que por su naturaleza son independientes.

En los Estados unitarios, existe un solo sistema judicial, mientras que en los Estados federales, conviven los sistemas jurídicos propios de los estados o regiones y el sistema federal. En los estados federales, la Suprema Corte, es la máxima autoridad en la administración de justicia y se encarga del «control constitucional de los actos de los funcionarios públicos». En el Ecuador esta función la cumple la Corte Constitucional.

Instituciones: partidos políticos y elecciones

La democracia representativa para su funcionamiento tiene instituciones que viabilizan su operatividad, estas son: los partidos políticos y las elecciones.

Los *partidos políticos* en la democracia liberal clásica, han sido el mecanismo por excelencia, de lucha por el acceso al poder; expresan distintas ideologías, visiones del poder e intereses económicos dentro de la sociedad. Por lo tanto, es legítima la afirmación que plantea, que los partidos no representan el interés de toda la sociedad, sino intereses particulares de una parte de ella.

Existen sociedades y democracias que se caracterizan por ser multipartidistas o bipartidistas: son multipartidistas cuando existen varios partidos que compiten por el acceso al poder y bipartidistas cuando solo dos partidos luchan por llegar al control del gobierno y del poder.

Un caso de democracia bipartidista es EE.UU., en el que los partidos Republicano (conservador) y Demócrata (liberal), se disputan el acceso al poder y acceden a él casi de manera alternada. Otro caso hasta hace pocos años fue Colombia, en el que la disputa al poder era entre el partido liberal y el conservador. En Europa, en Inglaterra por ejemplo, las disputas entre el partido Laborista y el partido de los Lores, eran casos de bipartidismo.

Casos de democracias multipartidistas se han dado en: Ecuador, Brasil, Perú, Chile, Francia, Italia, Argentina, entre otros.

Finalmente, pese a la importancia que han jugado los partidos políticos en la instauración y mantenimiento de la democracia, debido a una serie de factores, estos han entrado en una profunda crisis de representación que hoy por hoy, no cuentan con la aceptación popular, apareciendo en su lugar estructuras alternativas como mecanismos de acceso al poder.

En cuanto a las *elecciones*, éstas constituyen por excelencia la institucionalización de la democracia representativa. En ellas participan todos los ciudadanos y las ciudadanas que se encuentran habilitados para hacerlo. En nuestro país existen elecciones generales para elegir: presidente y vicepresidente de la República, asambleístas, alcaldes, prefectos, presidentes y vocales de las juntas parroquiales y concejales urbanos y rurales.

Es que el acto de elegir, constituye la expresión soberana de todo el pueblo, por lo mismo, las elecciones deben ser libres, sin coacciones de ninguna naturaleza: política, religiosa, económica o de otra índole. Si cualquiera de estos elementos se hacen presentes en una elección, ésta se desnaturaliza y pierde su valor.

Existen países en los que el voto es opcional, como en Colombia, EE.UU. y en casi todos los países de Europa y otros, donde es obligatorio, como el Ecuador.

Críticas a la democracia representativa

Debido a que la democracia liberal, en la mayoría de los casos se ha concentrado en los procedimientos y las formalidades, sin profundizar en la distribución de la riqueza, varios pensadores han realizado críticas en el sentido que ésta debe ir más allá del cumplimiento de los procedimientos y las formalidades.

Críticos del formalismo democrático ponen énfasis en que la democracia debe ser algo más que un sistema electoral. Así, Cornelius Castoriadis (1996) cuestiona el hecho de limitar el concepto de democracia a un conjunto de reglas y procedimientos, «propone asumir a la democracia como un régimen político, por tanto 'indisoluble de una concepción sustantiva de los fines de la institución política y de una visión sobre el tipo de ser humano que le corresponde'. Además, sostiene que es inseparable la relación entre libertad política e igualdad social en el sentido de que «la igual posibilidad efectiva de participación, significa el reconocimiento efectivo de las condiciones de todo orden para esta participación: acceso a información, satisfacción de necesidades básicas, educación entre otras». (En SPPC-4, 2010: 14).

Otro elemento central del concepto planteado es el de Bien Común, «toda sociedad, de acuerdo a su cultura y de forma colectiva, establece un noción de cómo vivir bien, de cuáles son los requerimientos de los individuos para satisfacer sus necesidades, y por tanto de la responsabilidad que la sociedad y sus instituciones tienen para garantizarlas. Ninguna sociedad puede existir sin una definición más o menos segura, de los valores sustantivos compartidos, de los bienes sociales comunes». (SPPC-4, 2010: 14)

No obstante lo dicho, la experiencia de la mayoría de países latinoamericanos, ha demostrado su estancamiento en la aplicación de los derechos políticos y eso con restricciones. Para la gran mayoría de la población del continente, ha existido poca aplicabilidad de los principios de la democracia en los aspectos social, económico y cultural. Esto se hace evidente en la prevalencia de altos niveles de pobreza y de exclusión social y cultural.

Otra de las críticas a la democracia representativa es formulada por el actual alcalde de Quito, Augusto Barrera, para quien:

Los padres fundadores concebían el sistema representativo como una forma de gobierno superior a la democracia directa, porque aquella produce decisiones menos pasionales o menos sometidas a intereses parciales electorales, y porque da a los representantes autonomía frente a los deseos y preferencias del pueblo (Manin, 1995, p. 2). Este razonamiento benévolo se rompe en pedazos cuando los mecanismos de representación son secuestrados por intereses particulares, cosa que al parecer ha ocurrido con muchos partidos políticos transformados en maquinarias electorales que vehiculizan intereses y presiones privados. Si la solución elitista se convierte en una dictadura de intereses privados, el mecanismo se destroza. (SPPC-4, 2010: 4-5)

El marxismo de su parte, ha realizado críticas sustantivas a la democracia liberal, cuestionando el énfasis puesto por esta en la igualdad formal y entre tener derechos y poder ejercerlos.

La crítica fundamental planteada por el marxismo a la democracia liberal tiene relación con el tema de la igualdad. Si bien la igualdad política formal es un avance en la lucha emancipadora, ésta es mutilada permanentemente por las desigualdades económicas propias de la economía capitalista que impiden el ejercicio de las libertades. «A menudo se olvida la diferencia que hay entre el tener derechos, como miembro del club de la ciudadanía, y el tener riqueza, influencia, poder, como miembro del club del mercado» (Veca, 1995: 18, citado por Ciriza 2003: 47). De ahí la necesidad de considerar no solo la diferencia sino también la desigualdad. (SPPC-4, 2010: 5)

Lo planteado expresa la dificultad en el cumplimiento de los postulados de la democracia, más allá de las formalidades legales y el acceso a ciertos servicios básicos; lo que lleva a algunos a calificar el tipo de democracia existente en estos países como basada en lo formal y la delegación.

La democracia entonces, ha tenido un desarrollo complejo, desigual. No en todos los países existen los mismos avances. Empezó con los derechos civiles primero, luego los derechos políticos concedidos en las primeras constituciones de los Estados Unidos, Inglaterra y Francia; pasó después en el siglo XX a los derechos económicos y sociales en casi todos los países occidentales. En la última década del siglo pasado y en la primera del presente siglo se avanzó a los derechos culturales de las minorías étnicas, y en el caso de Ecuador y Bolivia se declaró al Estado como plurinacional e intercultural (Walsh, 2009; Minda: 2011). Pero no es suficiente, existe la sensación que es más lo escrito que lo practicado, sobre todo en los aspectos económicos y sociales. En la mayoría de los casos se ha quedado en la formalidad, la representación y la delegación. De ahí que, la necesidad de trabajar todos los días –como señala Borja–, para construir formas distintas de democracia que se fundamenten en una real participación con involucramiento activo de los sujetos es apremiante.

Democracia Participativa

El concepto de participación en la democracia es fundamental. La Participación es un concepto amplio, polisémico, que se ha ido ampliando en la medida que los ciudadanos han ido ganando derechos. Participar va más allá del acto de votar para elegir autoridades y tiene el sentido de intervenir de los actos del gobierno. En el Ecuador, de acuerdo con la actual Constitución, los derechos de participación se han ampliado significativamente como lo expresa el Art. 61:

Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.

6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. [. . .]
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades
8. Conformar partidos y movimientos políticos [. . .]

Las teorías de la democracia participativa enfatizan en el ideal democrático como un proceso de implicación continua del ciudadano en la vida pública por medio de su activa presencia en los espacios e instituciones que discuten, planifican, deciden, evalúan, monitorean y controlan las decisiones políticas (gubernamentales y no gubernamentales) que afectan y competen al bien común. Desde esta perspectiva solo una sociedad civil dinámica y una ciudadanía activa y enterada de los problemas públicos pueden garantizar que la democracia no degenere en el poder de unas elites sobre las mayorías y en el predominio de los intereses particulares sobre aquello que puede ser definido como los intereses generales.

Pero, más que una ciudadanía decidiendo directamente sobre los asuntos públicos, se trata de la configuración de escenarios institucionales en que la construcción de las decisiones está atravesada por la deliberación y el intercambio público de razones, reconocidas como tales, entre diversos actores sociales y políticos.

Deliberación

De acuerdo con el diccionario de la lengua española, deliberar significa «considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos. Resolver algo con premeditación».

Si tal significado se aplica al espacio de la democracia, la deliberación deviene en un proceso de discusión pública, entre varios actores antes de tomar una decisión. La deliberación ha ido ganando terreno en las democracias con la finalidad de lograr consenso y legitimidad en la toma de decisiones como se expresa a continuación:

La democracia deliberativa se refiere básicamente, entonces, a un proceso de debate y discusión, en el que todos los participantes se consideran iguales y están en disposición de criticar y defender, basados en razones, valores, intereses, instituciones y programas específicos, que los otros pueden aceptar (o no). Los procedimientos deliberativos suponen formas de participación y cooperación pública –Estado/sociedad– que comprometen a los participantes con los resultados de la discusión, es decir, les condiciona a tratar los resultados de los debates públicos como fuente última de las decisiones (Cohen, 1996).

El texto constitucional es pródigo en la implantación de espacios públicos en los que puedan activarse la discusión entre sociedad y Estado para la construcción de las agendas de política pública en distintos niveles de gobierno. Se abre aquí una *comprensión deliberativa de la democracia* que insiste tanto en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión como en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal¹¹.

¹¹ Ver Joshua Cohen, 2001, Democracia y libertad, en *La Democracia Deliberativa*, J. Elster (compilador), Barcelona: Gedisa.

Es así que, para que sea posible la deliberación, entre la sociedad y el Estado, es necesario que existan, por una parte, mecanismos reales de deliberación y por otra parte, el compromiso y la voluntad de aceptar y aplicar los resultados de las deliberaciones.

En suma, la deliberación significa la construcción de una cultura política democrática, tolerante, respetuosa de las opiniones ajenas. Sin tales presupuestos la deliberación no funciona.

Para que la democracia supere el formalismo y el procedimiento, ésta debe contener al menos seis aspectos: a) ser considerada como algo más que una forma de ejercer «el gobierno y entenderla como una forma de organización estatal. Debe ser «una forma peculiar de organización de la sociedad en su conjunto, que por tanto compromete al todo social y no solamente a una de sus partes que es el gobierno. [...] comprende las *relaciones interpersonales* y no solo de las personas con el gobierno. La democracia es por consiguiente una forma de Estado, antes que una forma de gobierno»; b) la democracia como meta, implica que, la democracia como forma de Estado es un concepto, una abstracción, que jamás ha existido en su forma más pura; lo que hay son aproximaciones mayores o menores a ese modelo, por lo tanto, hay que luchar todos los días para alcanzar la meta del orden jurídico en el que la autoridad que ejerce el gobierno, esté ejercida por los mismos que están sometidos a ella; c) la participación. La democracia es en sí misma participación, entre más participación de los ciudadanos exista en un régimen, mayor democracia. Esta tiene dos formas: directa e indirecta. La primera se expresa como iniciativa popular, referendo, plebiscito y elecciones; la segunda, en los métodos de participación como: opinión pública, partidos políticos, grupos de presión, grupos de tensión y ONG's; d) la regla de las mayorías, por la cual, se asume el consenso del todo, pero en la que, se garantizan los derechos de las minorías; e) la democracia social. Este postulado señala que la democracia debe ser entendida «como un sistema tridimensional integrado por elementos políticos, económicos y sociales». Esto implica para los ciudadanos, la posibilidad del disfrute de los bienes y servicios socio económicos, «la renta, el bienestar, la cultura, la educación, el trabajo, la seguridad social, la salud, la recreación y otros— que se generan con el trabajo de todos»; f) democracia y electoralismo. Las elecciones en la democracia son fundamentales para la legitimación del ejercicio del poder; pero lo que en el pensamiento liberal y neo liberal, es un punto de llegada, para la «democracia socialista» es un punto de partida para posteriores conquistas sociales. Para una democracia substancial, «es también un modo de distribución de las opciones económicas y sociales dentro de la comunidad». (Borja, 1997: 208 – 210)

1.2 Del Estado de Derecho al Estado Garantista de Derechos

¿Qué es el Estado?

Acerca del Estado existen varias definiciones. Una de las más convincentes parece ser la adoptada por Krader y Rossi, al definirlo como «la autoridad política central y suprema para la regulación de la sociedad» (1972: 63). Es importante señalar que esta autoridad política central opera dentro de un territorio, cuenta con autoridad centralizada¹², instituciones jurídicas, estratificación social y detenta el monopolio de la fuerza legítima.

De su parte, Borja señala que el «Estado es una sociedad política totalizadora» o siguiendo a Rawls, «completa y cerrada». Lo es en el sentido de que, el ser humano encuentra en éste cabida para todos los propósitos importantes de su vida –físicos, espirituales y morales–, además no puede salirse de él como pudiese hacerlo de cualquier otra asociación (1997: 384). En efecto, si una persona sale de un Estado, es para insertarse en otro y someterse a sus leyes, ya sea por razones de migración o por naturalización. Un punto interesante por señalar es que el Estado, es un producto de la experiencia histórica de la sociedad, por lo tanto, no es ni inmóvil ni inmutable.

Vallestin está de acuerdo con esta visión histórica, en el sentido de que, la institución que surgió con el nombre de Estado ha tenido una extraordinaria capacidad de adaptación a los cambios sociales, económicos, demográficos, y considera que «la semántica Estado, permite imaginar una casi ilimitada variedad de sistemas de organización política, que probablemente solo tienen en común el disponer de un territorio y una población sobre la que de forma más o menos eficaz se impone un orden político concreto». (2002: 179)

La palabra Estado designa cuestiones totalmente nuevas en torno a la organización política de la sociedad. A saber: a) la unidad de poder organizada sobre un territorio delimitado, b) un orden jurídico determinado, c) una competente jerarquía de funcionarios públicos, d) un ejército permanente, e) un sistema impositivo bien reglamentado¹³ y f) un régimen político en que los medios reales de gobierno y administración que hasta ese momento fueron de propiedad de innumerables señores feudales, se transfirieron a favor de los monarcas absolutos primero y de los gobiernos representativos después del triunfo de las ideas democráticas de la revolución francesa, que se diseminaron por el mundo después de la victoria de ésta. (Borja, 1997: 385)

Los elementos constitutivos del Estado son: territorio, pueblo, poder político y soberanía. Estos cuatro elementos deben concurrir al mismo tiempo para que exista Estado. Si uno solo de estos llega a faltar, no es posible la existencia de dicha organización política. Por lo mismo, un Estado en el exilio no es dable y muchos dudan de la posibilidad de un gobierno en estas condiciones.

¹² La autoridad «centralizada» se refiere al hecho que la decisiones en nombre de toda la sociedad de un territorio radican en una sola autoridad. A diferencia de las sociedades sin estado, donde cada clan, parcialidad se representa a sí misma.

¹³ El sistema impositivo hace relación al pago y recaudación de los tributos.

Surgimiento del Estado de Derecho

Para Norberto Bobbio (2000) el Estado de Derecho, es a la vez, el Estado Social. Surge ligado a la tutela de los derechos tradicionales como los derechos políticos y personales. El surgimiento de este Estado representa una defensa del ciudadano frente al Estado absoluto y autoritario, con la finalidad de que éste se someta a la ley. Borja acota que, la definición más simple de éste es el Estado sometido al derecho, o sea el «Estado sometido a la acción omnicompreensiva de la ley. El Estado de Derecho nació en oposición al Estado absolutista, que no reconocía límites para la voluntad del soberano, ni para los derechos de los súbditos». (1997: 387)

La característica fundamental del Estado de Derecho es su completa y absoluta sujeción a la ley. A la autoridad del gobierno y a los funcionarios no se les permite hacer más de lo que dice la ley, y a los ciudadanos nada que esté prohibido por ésta, todo lo cual crea, lo que se denomina «imperio de la ley»¹⁴ y es la autolimitación que los gobernantes se imponen de tal manera que los ciudadanos tengan la certeza de ver su voluntad reflejada en el cumplimiento de las leyes.

De acuerdo con Bobbio, el Estado de Derecho puede ser caracterizado en los siguientes aspectos:

- 1) estructura formal del sistema jurídico: garantía de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta aplicada por jueces independientes;
- 2) estructura material del sistema jurídico: libertad de competencia en el mercado, reconocida en el intercambio entre sujetos propietarios;
- 3) estructura social del sistema jurídico: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora;
- 4) estructura política del sistema jurídico: separación y distribución del poder. (F. Neumann, 1973) (2000: 541- 542)

El Estado de Derecho surge en condiciones históricas y sociales específicas que hicieron posible su aparición. Tres son los hechos fundamentales que determinaron su aparición en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos.

- a) la revolución industrial ocurrida en Gran Bretaña, en el Siglo XVIII;
- b) la independencia de las colonias británicas en América –los Estados Unidos de Norte América en 1776–; y,
- c) la revolución francesa de 1789, que se basó en los fundamentos filosóficos y políticos de los pensadores de la ilustración.

Tal contexto mundial fundamentó el modelo de Estado de Derecho que se concretó en la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América (1787) y en la Constitución de Francia (1789):

¹⁴ Imperio de la Ley significa que nadie está por encima de esta, ni el Estado, ni los ciudadanos.

(...) la Asamblea Nacional Constituyente francesa comenzó asumiendo la potestad de limitar los derechos del clero y la nobleza. Aprobó una legislación por la que quedaba abolido el régimen feudal y señorial, suprimía el diezmo, prohibía la venta de cargos públicos y la exención tributaria de los estamentos privilegiados. A continuación, arrancó con la redacción de una Constitución que en el preámbulo, denominado Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, plasmó y sintetizó los tres principios postulados por la Ilustración: Libertad, Igualdad, Fraternidad. (Chávez, 2010: 6)

Este tipo de constituciones con sus variaciones, se convirtieron en el ejemplo por seguir en Latinoamérica.

El Estado liberal surge entonces en occidente, de la ruptura del régimen antiguo caracterizado por el feudalismo y la monarquía que se sustentaba en el absolutismo monárquico. En América surge con la terminación del colonialismo.

Es así que, el primer Estado liberal de derecho que se crea en el continente es el norteamericano, que consideró derechos para un cierto número de personas, pero siguió manteniendo la esclavitud para los negros y la privación de la ciudadanía para las mujeres. En el Ecuador las ideas liberales empiezan en 1830 con la primera Constitución, se afianzan con el ascenso del liberalismo a partir de 1895, y se consolida con las Constituciones de 1896 y 1906, en que se proclama la separación Iglesia - Estado, y que establece el laicismo en el Estado, el énfasis en la enseñanza y la familia, la libertad de cultos, la igualdad de las religiones, y se reconocen los derechos civiles y políticos, pero a la vez, margina de derechos a las personas que no saben leer y escribir y a las mujeres.

En la historia de la humanidad todas las sociedades han tenido un cierto sistema de derechos, que escrito en una normativa jurídica (La Constitución), representa la «noción general y absoluta ... de una parte de las aspiraciones humanas» (TINOCO, H., 2000: 23). Un derecho es una idea que nos enseña en que consiste la justicia. Deriva de la voz latina «directus» que significa lo recto, lo rígido. (SPPC-3, 2010: 72)

El Estado Social de Derecho: La superación del Estado liberal

El Estado Social de Derecho, surge luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa. Constituye un esfuerzo por superar las limitaciones del modelo de Estado de Derecho, que se basaba en la concepción de la sociedad compuesta por individuos concebidos de manera abstracta como libres e iguales. Este tipo de Estado, se orienta hacia la búsqueda de mecanismos que hagan posible la igualdad social, sin llegar a la revolución socialista.

...el Estado Social de Derecho [se ubicaría] como un punto medio entre los sistemas totalmente liberales o de «derecha» y los sociales o de «izquierda», los cuales se sitúan en los dos extremos de la balanza siendo totalmente antagónicos. El Estado Social de Derecho, de alguna manera, reivindica estos dos sistemas extremos y reconoce ciertos valores de uno y otro que son importantes para el desarrollo de las sociedades: ...reconocimiento de derechos de índole tanto individualista como de derechos de orden colectivista (económicos, sociales, culturales), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles, fundamentalmente en el orden económico, que no puede serle validamente velado, con una idea de igualitarismo con intervenciones necesarias y no siempre obligatorias». (Equinoccio, 2008: 2)

Es que sus principios y finalidad se sustentan en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos como la instancia suprema por salvaguardar. Pero incluso, va mucho más allá de ello; tiene que ver con potenciarlos, impulsarlos. A decir de Caicedo:

... estas finalidades requieren no solo de la abstención de toda actividad ilegítima que pudiere resultar dañosa a la dignidad humana (abstención), sino de la puesta en marcha de actividades y programas que coadyuven al conocimiento, cumplimiento y eficacia de los valores protegidos (acción). Este tipo de prestaciones positivas para el cumplimiento de fines sociales diferencia al Estado Social de Derecho de otras categorías o formas de Estado, caracterizadas principalmente por su abstencionismo y liberalidad [...] (2011, s/p).

Esto tipo de Estado logró posicionarse porque, los problemas de la recesión económica que empezaron mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, las ideas igualitarias que buscaban superar las desigualdades sociales, que permearon las ideologías políticas conservadoras y liberales, la presencia de las ideas socialistas, el crecimiento económico y la industrialización, junto a la creciente tecnificación de la sociedad, pusieron de manifiesto que los seres humanos no son realmente «libres e iguales debido a limitaciones sociales y naturales, dentro de las cuales sobresalen las económicas». (Escurrería, s/f: 8)

De ahí se desprende que, para que las personas puedan alcanzar la igualdad y la libertad, requieren de acciones, medidas, planes, programas que deben ser ejecutados por el Estado. Convergen así, sociedad y Estado. De esta manera, se produce la evolución del «Estado de Derecho, a un Estado liberal democrático, de ahí a uno social también democrático, animado por el propósito de que los supuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados» (Escurrería, s/f: 8)

El presupuesto en que se funda el Estado Social de Derecho, es que, debe haber una íntima relación entre Estado y sociedad.

La sociedad ya no es concebida como un ente totalmente auto regulado, dotado de un orden inmanente ajeno a toda regulación estatal que no fuera puramente adaptativa y promulgada en momentos de crisis. La meta fundamental del Estado social de derecho es que todas las personas logren la satisfacción de las necesidades mínimas para la seguridad material, el derecho a un mínimo vital. (Escurrería, s/f: 12)

El Estado Social de Derecho, tampoco se propone sustituir la iniciativa privada en la generación de la riqueza, lo que busca este modelo de organización política, es ir más allá de la formalidad y la abstracción de la igualdad ante ley. Busca que estos enunciados se concreten en la realidad.

Esto es lo que sucedió en el país, a partir de la Constitución de 1979 en la que se incorporaron cuatro sectores de la economía: estatal, privada, mixta y comunitaria. Dichos principios se mantienen consagrados en la Constitución del 2008 que determina en el Art. 319. «Se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas». (Asamblea Nacional, 2008: 189)

Existen varias experiencias de Estados que se han declarado como Estado Social de Derecho, las cuales fueron producto de la convergencia de ideas socialistas, liberales y socialcristianas.

A diferencia con el Estado del Bienestar, el Estado social de derecho no busca avanzar hacia el socialismo, no intenta transformar al Estado en propietario de los medios de producción ni se ve como promotor de igualdad social [...] sus principales objetivos son, por un lado, dar un marco regulatorio al capitalismo a fin de asegurar que las reglas de la Competencia¹⁵ (economía) realmente se implementen [...] y, que los beneficios de la actividad económica se extiendan a la sociedad entera en relación con los esfuerzos personales pero evitando extremos de privación o injusticias. Lo anterior se concreta a través de la acción reformista del Estado (www.gerencie.com/principio-de-estado-social-de-derecho.html#1)

El Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social

En el Ecuador, la Constitución de la República de 2008 trajo una innovación importante en materia de definición del Estado. Así en su Art. 1 expresa: «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.»

Chávez expresa al respecto que, «aceptar la idea de un Estado constitucional tiene que ver con la constitucionalización del ordenamiento jurídico, lo que representa una permeabilización de los principios, reglas y derechos constitucionales en la vida social, política y jurídica del Estado». (2010: 9)

¹⁵ Estas reglas tienen que ver con, poner límites al monopolio y en el mejor de los casos contrarrestarlo, fijación de precios en el mercado, entre otros.

Sus características determinan: la existencia de una Constitución rígida, que está constituida por valores, principios y derechos fundamentales, que le otorgan una superioridad jerárquica dentro del ordenamiento jurídico; la existencia de una garantía jurisdiccional que le permite mantener la supremacía constitucional y preservar su máximo nivel de jerarquía; el reconocimiento de la fuerza vinculante de la Constitución, a partir de instaurar a los derechos como principios ordenadores del poder público y exigir una actuación estatal real que garantice su pleno goce; la interpretación extensiva de la Constitución, para llenar las lagunas de sus propias disposiciones y del ordenamiento jurídico en general; la aplicación directa de la Constitución, a partir de la extensión de sus efectos a las relaciones entre ciudadanos y los poderes públicos, y de los ciudadanos entre sí; y, la interpretación conforme de la Constitución, ya que las interpretaciones contrarias a ésta serán declaradas inconstitucionales por los diferentes operadores jurídicos. (Guastini, en Chávez, 2010: 9,10)

La garantía de los derechos

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define el término garantizar como «dar garantía», de éste a su vez, expresa como su principal significado: el «efecto de afianzar [resguardar] lo estipulado». Chávez en el contexto del marco jurídico constitucional expresa:

Cuando pasamos del lenguaje común al jurídico [lo que] se quiere garantizar se transforma en un algo especializado donde lo que se quiere proteger, tutelar o afianzar son los derechos de las personas y colectividades. Garantismo es una expresión relacionada con la garantía de los derechos, que de acuerdo con el léxico jurídico desarrollado en los últimos veinte años es el modelo teórico, político y jurídico que se orienta a garantizar o proteger los derechos; de tal manera que una doctrina garantista del derecho sería aquella donde el derecho está constituido por los mecanismo e instrumentos que permiten la defensa de los derechos de las personas frente a la amenaza de agresión del Estado o de otras personas. (2010: 34)

En el Ecuador, el cumplimiento de los derechos se garantiza por el mismo articulado de la Constitución. Así, el Art. 10 que trata sobre titulares de derechos expresa: «Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales». Lo establecido es una innovación en materia Constitucional¹⁶.

Además, el Art. 11 que trata sobre los principios para el ejercicio de los derechos, en sus nueve numerales establece las garantías de las que son portadores los ciudadanos y ciudadanas y de éstos, el numeral nueve especifica el deber del Estado frente a éstas:

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

¹⁶ El conceder derechos además de a los individuos, a grupos, comunidades y colectivos considerados vulnerables, ha ocasionado problemas de comprensión a los tratadistas liberales, pues para estos los derechos de ciudadanía solo lo pueden portar las personas.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el ejercicio de sus cargos. [...]. (Asamblea Nacional, 2008)

La Constitución de Montecristi asume los postulados fundamentales del Estado constitucional, reforzando algunos elementos sustanciales:

- Desarrolla una formulación extensiva de los valores, principios y derechos constitucionales.
- Caracteriza al Estado como constitucional de derechos y justicia, haciendo de los derechos –los contemplados en la Constitución, en instrumentos internacionales de derechos humanos y otros que garanticen la dignidad humana– y de la búsqueda de la justicia, el eje central de articulación del Estado con la sociedad.
- Asume el carácter plurinacional e intercultural del Estado.
- Pone a todos los derechos en igualdad de jerarquía, lo que significa que no hay derechos de primera, segunda o tercera generación, o que unos derechos son más importantes que otros. En este sentido, todos los derechos alcanzan la categoría de derechos fundamentales: son plenamente justiciables.
- Refrenda el deber primordial del Estado de garantizar sin discriminación 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 (Art. 3, núm. I CPE).
- Reconoce la dimensión individual y colectiva de todos los derechos (Art. 11, núm. 2, CPE).
- Prohíbe a la ley restringir los derechos y garantías constitucionales (Art. 11, núm. 4 CPE).
- Dispone a las servidoras y servidores públicos, administrativos y judiciales, aplicar la norma y la interpretación que más favorezca la efectiva vigencia de los derechos (Art. 11, núm. 5, CPE).
- Declara que los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (Art. 11, núm. 6, CPE).
- Hace de las políticas públicas, no solo de las normas y la jurisprudencia, mecanismos de progresividad de los derechos, lo que abre el control constitucional a las políticas públicas (Art. 11, núm. 8, CPE).
- Refrenda el respeto de los derechos como el más alto deber del Estado (Art. 11, núm. 9, CPE).
- Garantiza la soberanía del pueblo no solo mediante la vigencia de un sistema de gobierno democrático, electivo y representativo, sino también, a través de formas de una participación directa en la construcción de la decisión pública (Art. 1, Inc. 2, CPE). (Chávez, 2010: 10 y 11)

Capítulo II

Ciudadanía, participación y Constitución

2.1 Una mirada a la ciudadanía y sus derechos

Ciudadano, ciudad, ciudadanía

Ciudadano

Rivero Rodríguez (2002: 47) plantea que, en su acepción más simple, un ciudadano es el miembro de una comunidad política, sujeto de derechos y obligaciones. Es decir, ciudadano solo es aquel que el Estado le ha reconocido como tal.

En el caso del Ecuador y en varios países del continente, la condición de ser ciudadano fue bastante restringida. Paz y Miño, señala que la Constitución ecuatoriana de 1830, a través de sus setenta y cinco artículos, dejó instaurada una sociedad excluyente y racista, ejemplo de ello son sus artículos 12 y 68 (Plan del Buen Vivir, 2009: 46):

Art. 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

Art. 68.- Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.

Con el nacimiento de la República del Ecuador, se inauguró una democracia de élites que excluyó a la población nacional. Es así que, para ser presidente se requería una renta de treinta mil pesos y para diputado de cuatro mil (una casa-finca valía cien pesos). El privilegio de la riqueza duró décadas.

La Constitución de 1861 abolió los requisitos económicos para ser ciudadano, pero conservó el de «saber leer y escribir», así, en su Art. 8 del Título II. De los ciudadanos disponía: «Para ser ciudadano se requiere ser casado o mayor de veintiún años y saber leer y escribir». La Constitución de 1884 abolió los requisitos económicos para ser presidente, vicepresidente o miembro del Congreso, pero dejó intactas los requisitos de saber leer y escribir para ser ciudadano. Ni la constitución liberal de 1906, que tuvo avances significativos en algunos aspectos, abolió dicho requisito. Recién la Constitución de 1979 supera dicha condición para ser ciudadano y reconoce el derecho al voto a los analfabetos.

En cuanto a las mujeres, los menores de veintiún años, los indígenas y los negros, hasta bien entrado el siglo XIX no eran considerados ciudadanos. El reconocimiento de la mujer como ciudadana y, en consecuencia, su derecho al voto se instauró en la Constitución de 1929. Hasta entonces, solo los ciudadanos varones gozaban de ese derecho (Plan del Buen Vivir, 2009: 47).

En el caso del pueblo negro –hoy autodenominado afro ecuatoriano– la abolición de la esclavitud se produjo veintidós años después de la primera Constitución –1852–. No obstante esto, debido a su situación de dependencia, el no poseer caudales económicos, no saber leer y escribir y principalmente la estructura social racista del Estado nación, les mantuvo alejados de la ciudadanía. Recién la Constitución de 1998 les nombra por primera vez, y reconoce que forman conjuntamente con los indígenas parte del Estado nacional – Art. 83–, a la vez que les convierte en sujetos de derechos colectivos –Arts. 84 y 85–.

En la actualidad, en pleno siglo XXI, los migrantes de origen sudamericano no son ciudadanos ni en Europa, ni en los Estados Unidos.

En una época en que las mujeres ecuatorianas no podían votar, Matilde Hidalgo rompió la regla. En los comicios de 1924 concurre a sufragar [...] acudió a los Registros Electorales del cantón de Machala para inscribirse, aprovechando un resquicio legal que no prohibía expresamente el sufragio a las mujeres, sorprendió al presidente del Consejo Electoral quien solicitó la autorización al Consejo de Estado; al no encontrarse ningún impedimento legal, se ordeno su inscripción.

Así Ecuador se convirtió en el primer país de América Latina que otorgó el derecho de sufragio a las mujeres.

Ciudad

Para Hernández –en su análisis de la obra de Kant– la ciudad es considerada una estructura política compleja. La idea que tiene Kant de ésta, es que es el lugar donde viven las personas relacionadas por medio del derecho público que se concreta en el estado civil (estatus civilis), y al todo de este Estado en relación a sus propios miembros, es lo que se denomina ciudad (civitas). La ciudad es entonces, por su forma, donde se encuentran unidos todos los ciudadanos por el interés de vivir en el Estado jurídico; se llama «cosa pública» (1991: 20).

Por su parte, Rivero Rodríguez sostiene que:

[...] la *ciudad* [...] no es cualquier agrupación humana. La ciudad es una agrupación artificial de ciudadanos para vivir juntos en mutuo beneficio. Esto es, es una agrupación cooperativa para beneficio individual y colectivo. [...] [Desde este punto de vista la] ciudad es una república, una agrupación política gobernada mediante la deliberación de los *ciudadanos*, y caracterizada por la igual participación política y disfrute de derechos definidos por la *ciudadanía* (2002: 47 - 49).

De esto se desprende que, la ciudad es donde funciona lo que hoy se denomina Estado. En esta ciudad – Estado, las personas viven sujetas a las leyes y al derecho y ejercen sus derechos de ciudadanía, de la misma manera que, el espacio del ejercicio de la ciudadanía es el Estado.

Ciudadanía

De su parte la ciudadanía, define de manera precisa la relación entre el ciudadano y su comunidad política. Aguado puntualiza la «condición jurídica-formal del miembro de una sociedad», en ese marco hace referencia a la noción planteada por Burgoa que se refiere a la ciudadanía como «la calidad jurídico política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado» Con lo cual toda persona está facultada a participar en los asuntos «públicos-políticos de su Estado» (Aguado Herrera, 2010: 3).

La atribuciones fundamentales de la ciudadanía se plasman en las siguientes características:

- a) La calidad jurídica básica e inherente de los miembros de un estado democrático moderno, la cual queda plasmada en el Orden del Derecho Constitucional,
- b) Es inherente sólo a las personas físicas que cumplan con los criterios establecidos en el orden jurídico.
- c) La calidad jurídica necesaria para intervenir en la política, otorga el reconocimiento jurídico y la capacidad de participar en la lucha por el poder y,
- d) La participación política constituye la finalidad de la ciudadanía, y el fundamento de la inalienabilidad de la soberanía y autodeterminación del Estado. (Aguado, 2010: 4).

Rivero plantea una entrada necesaria, que permite analizar la ciudadanía en dos momentos, los cuales entrañan diferencias significativas. Por un lado, la ciudadanía de las ciudades – Estados antiguos–, y por otro lado, las ciudadanía de los Estados modernos.

En la ciudadanía antigua, el primer rasgo era el de la participación política. «Gobernar y ser gobernado, como bien señaló Aristóteles constituía el núcleo de la ciudadanía, que además incluía, participar en la asamblea, el derecho a ser legislador o magistrado». Además de esta dimensión política, la ciudadanía tenía un fuerte componente de tipo social y económico, que incluía, derechos a tener tierras, casas, a participar de las riquezas mineras de Atenas; recibían dinero por el ejercicio de sus derechos políticos y por participar en los desfiles militares, derecho a la seguridad social cuando ya no podían valerse por sí mismos; los días festivos sin actividad política remunerada, disfrutaban de subsidios para ir al teatro y a todo tipo de festivales (Rivero, 2002: 55).

En este contexto, ciudadano era aquel que estaba dentro del gobierno, era quien participaba en la toma de decisiones. Los que estaban fuera eran excluidos, no gozaban de los privilegios de esta. Si se hiciera una caracterización de la ciudadanía antigua, ésta podría definirse por ser una ciudadanía participativa, pública (el ciudadano total), donde la libertad no es del individuo, sino de la ciudad, de la República:

[...] «el verdadero sujeto o portador de la soberanía (dicen los republicanos) no es ni la persona natural del monarca ni ningún cuerpo natural de personas sino que lo es la persona artificial del Estado»¹⁷. Por tanto, los republicanos, «no empiezan por la libertad de los individuos sino más bien por lo que Milton denominó la 'libertad común' o 'gobierno libre', lo que Harrington denominó 'la libertad de la república' y lo que, con posterioridad Sidney llamó 'las libertades de las naciones'». (Rivero, 2002: 57)

En este concepto de ciudadanía, se encuentra la idea del ciudadano virtuoso, buen ciudadano, aquel que sacrifica todo por la comunidad política, por la república, va a la guerra y está dispuesto a entregar la vida por la defensa de su ciudad que como se entiende, es lo mismo que la república.

Por el contrario, la ciudadanía liberal de los Estados modernos es radicalmente distinta a la ciudadanía de la república. Si en aquella lo sustantivo era lo público, en los Estados modernos de democracia liberal, lo sustantivo es el ámbito privado:

... el núcleo de la ciudadanía moderna o liberal es la dimensión privada. Si la ciudadanía antigua se orienta a la acción colectiva, expresiva, de los ciudadanos en la ciudad, la ciudadanía moderna se orienta a subrayar un ámbito individual de soberanía, que los ciudadanos afirman frente a su propia comunidad y Estado. [...] Es un tipo de ciudadanía en la que la dimensión pública se ve sustituida o seriamente restringida por una dimensión privada muy importante: uno tiene derechos, uno tiene una soberanía distinta, que no puede ser revocada por la propia ciudad; uno tiene leyes que le protegen frente a sus compatriotas. El tipo de hombre que se postula ya no es un ser virtuoso que antepone el bien público en sus decisiones y en sus actos, sino que es eminentemente privado, individualista. (Rivero, 2002: 60-61).

Otra característica de la ciudadanía de los Estados modernos, es su ampliación a casi todos los ciudadanos de un país. Actualmente en Ecuador de acuerdo con el Art. 6 de la Constitución de la república «Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades [...] que coexisten en el Ecuador plurinacional» (Asamblea Nacional: 2008)

De la ciudadanía liberal a la ciudadanía social

La ciudadanía liberal, se fundamenta en el ámbito privado, en el individuo, en la protección de sus derechos individuales y propiedades y en la igualdad ante la ley.

Los derechos de la ciudadanía liberal han ido avanzando poco a poco, primero fueron los derechos civiles (siglo XVIII), luego los políticos (siglo XIX) y posteriormente, después de la segunda guerra mundial, apareció una tercera categoría de derechos, los denominados sociales (siglo XX). Estos últimos, que a diferencia de los civiles y políticos, son sustantivos¹⁸,

¹⁷ En el sentido de que el Estado es construcción social y política, distinta a la persona concreta de una mujer o un hombre, portadora o portador de la ciudadanía.

¹⁸ Por su importancia para la vida social, económica y cultural de la población.

son vistos por algunos pensadores liberales como un «cuerpo extraño» dentro de la corriente liberal. Shon Stuard Mil –liberal inglés– que es uno de los impulsores de estos derechos en Inglaterra, los justifica por cuanto considera que «sin la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, [los derechos de la ciudadanía liberal] quedaban convertidos en humo.» (Rivero: 2002,64).

Los derechos sociales y económicos, han sido criticados por los ideólogos del liberalismo, por cuanto, si bien aumentó el bienestar de los ciudadanos, creó un Estado hiper – responsable y, por otro, unos ciudadanos con derechos ilimitados que los volvió «radicalmente irresponsables o pasivos [que] se olvidaron de los costes de la libertad: de la participación política y del sostenimiento, en todos sus sentidos de las instituciones que velan por el mantenimiento de su libertad)». (Rivero Rodríguez: 2002,64).

Para autores como Sartori este proceso es un retroceso en el desarrollo de la ciudadanía de los Estados o liberal, la cual se ha fundamentado a manera de contrato en derechos y obligaciones; en su obra *La sociedad multiétnica* denuncia que, «si hasta ahora se aceptaba que 'el principio de ciudadanía produce *ciudadanos iguales* –iguales en sus derechos y deberes de ciudadanos– y que, viceversa, sin ciudadanos iguales no puede haber ciudadanía', hoy, por el contrario, se afirma que el bien a proteger es la diferencia de los ciudadanos [...]». (Rivero, 2002: 67)

Y es que la ciudadanía se basa en el principio de la universalidad, por lo cual se establece que todos los derechos son para todos/as; sin embargo, las inequidades socioeconómicas, políticas y culturales que a lo largo de la historia se han mantenido, han marcado grandes diferencias convirtiendo al fundamento de la libertad en una quimera para una gran mayoría de ciudadanos.

Una de las definiciones clásicas de los contenidos de la ciudadanía corresponde a Marshall quien presenta los derechos civiles, políticos y sociales que, en un proceso histórico, dan origen a diferentes dimensiones ciudadanas:

La **ciudadanía civil** se refiere a los derechos necesarios para la libertad individual, libertad de palabra, de pensamiento y acción, libertad de propiedad y de contrato, así como el derecho a la justicia. Todos estos son derechos vinculados a la libertad personal y la autonomía de las personas. Las instituciones más directamente ligadas a esta dimensión son las cortes y los aparatos de justicia.

La **ciudadanía política** implica el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como candidata o candidato o como un elector. Implica así el derecho de elegir y ser elegidos para manejar el poder político, a través del sufragio universal. Las instituciones más directamente asociadas a esta dimensión son los parlamentos y los gobiernos locales.

La **ciudadanía social** se refiere al conjunto de derechos de cada persona de gozar de un nivel mínimo de bienestar económico y seguridad social, salarios, beneficios sociales, educativos y otros. Las instituciones más directamente ligadas a esta dimensión son los sistemas educativos y los servicios sociales. Esta dimensión es una de las más recortadas y postergadas para sectores mayoritarios de la población, en todos los países de la región. (SPPC. No.4, 2010: 29)

Tipos de derechos

A la luz de concepciones diversas del derecho instauradas en Estados, y a lo largo del tiempo, se han ido configurando algunos tipos de derechos que han tenido como finalidad básica ir ajustando inequidades intolerables que garanticen a la vez, el funcionamiento de sociedades justas. El término derecho tiene sentido, en tanto en cuanto, tiene que ver con la justicia, Tinoco lo expresa a continuación:

En la historia de la humanidad todas las sociedades han tenido un cierto sistema de derechos, que escrito en una normativa jurídica (La Constitución), representa la «noción general y absoluta ... de una parte de las aspiraciones humanas» (2000: 23). Un derecho es una idea que nos enseña en qué consiste la justicia. Deriva de la voz latina «directus» que significa lo recto, lo rígido. (SPPC – 3, 2010: 72)

Por tanto, los derechos se han configurado como se presenta a continuación:

Derechos de primera generación.- Son aquellos que tienen que ver con las libertades civiles y políticas, que habían sido conculcadas tanto en los regímenes absolutistas y monárquicos, y conservadores. Entre los fundamentales están: libertad de pensamiento, libertad de credo, libertad de asociación, derecho al voto si goza de los derechos de ciudadanía.

Derechos de segunda generación.- Son los derechos sociales, económicos y culturales de la población. Ya no basta que las personas se declaren iguales ante la ley, que se puedan organizar y participar en elecciones, el derecho a huelga; se trata de garantizar el derecho al trabajo, al salario digno, a la seguridad social, a la educación, la salud y el bienestar.

Derechos colectivos.- Son parte de los derechos de tercera generación. Son «derechos humanos de los cuales son titulares ciertos grupos humanos» (Grijalva, 2009: 15); resultan ser complementarios a los derechos individuales, permiten que mediante estos, se concreten los derechos individuales. En los artículos 56 al 60 de la Constitución (2008), se reconocen los derechos colectivos de: comunas, comunidades, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y nacionalidades indígenas. Son entre otros derechos: la consulta previa, mantener la propia cultura, la propiedad ancestral de la tierra, protección de las lenguas, el conocimiento ancestral.

Los pensadores liberales, ponen reparos a los derechos colectivos; plantean que los derechos individuales protegen a las personas que forman las comunidades o los grupos y que en ocasiones la aplicación de los derechos colectivos, puede implicar violaciones a los derechos de las personas, como cuando se administra la justicia indígena, sin la aplicación del debido proceso.

Derechos difusos.- Son aquellos que van más allá de las personas individuales y protegen a las colectividades; escapan a normas del «constitucionalismo positivista», que indica con precisión quien es el portador de un determinado derecho. Son difusos porque es difícil precisar quiénes son los portadores de estos derechos. Un ejemplo de este tipo de derechos es el derecho del consumidor; el derecho a un ambiente sano, derecho al desarrollo, etc.

En el caso del Ecuador, «de un modelo clasificatorio¹⁹ y gradualista [como el presentado] que asignaba la calidad de fundamentales solo a ciertos derechos, pasó a un modelo garantista abierto en donde todos los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos inherentes a la dignidad humana, son fundamentales». (Chávez, 2010: 13)

En ese contexto de Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, todos los derechos que hacen parte del «catálogo constitucional» ecuatoriano son fundamentales:

Los derechos constitucionales, desde una concepción de derechos fundamentales, son presupuestos éticos con componentes jurídicos. El componente ético tiene relación con la dignidad humana y la autonomía moral y el componente jurídico convierte a los derechos en norma básica material del Ordenamiento. A partir de esto, se entiende que los derechos expresan tanto una moralidad básica como una juridicidad básica. (Peces-Barba en Chávez, 2010: 13)

¹⁹ La Constitución de 1998 clasificaba a los derechos en: civiles; políticos; económicos, sociales y culturales; colectivos de pueblos indígenas, ambientales y de consumidores.

La ciudadanía en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social

La innovación de la actual Constitución ecuatoriana –a diferencia de las otras constituciones (siglo XIX, hasta la de 1979)– es que, amplió de manera significativa la ciudadanía, que hoy es otorgada a todos los ecuatorianos y ecuatorianas (Art. 6, Art. 11 numeral 6), así como las garantías para su cumplimiento, las mismas que se expresan en los diferentes ámbitos de la Constitución:

En el ámbito jurídico, la ciudadanía de los ecuatorianos y ecuatorianas, se manifiesta en el derecho a procesos justos, al respeto al debido proceso y a la garantía e inviolabilidad de sus derechos (Arts. 75-76).

En el ámbito político la ciudadanía se expresa tanto en los derechos como en los deberes de los ciudadanos y ciudadanas, estos no solo se refieren a la capacidad para elegir y ser elegido, sino que contemplan otros derechos como el derecho a ser consultados, la revocatoria del mandato y la iniciativa popular, con lo cual la ciudadanía en este ámbito se amplía significativamente (Art. 61).

En el ámbito cultural, la ciudadanía se expresa en el derecho de los ciudadanos al disfrute de las creaciones artísticas y estéticas, a la construcción de su propia identidad, al disfrute del espacio público. Esto es sumamente importante porque implica el rompimiento de una vieja concepción elitista de la cultura, que suponía que las comunidades, los pueblos las nacionalidades no tenían cultura, ni capacidad para la creación y el disfrute estético. La ciudadanía en este ámbito pone mucho énfasis en la recuperación del espacio público como espacio de los y las ciudadanas (Arts. 21, 22, 23, 24 y 25).

2.2 La participación en la Constitución

Existen varias definiciones de lo que es y cómo se consigue la participación, las cuales básicamente se fundamentan en que los «elementos comunes (de estas definiciones) nos conducen a entenderla como el tomar parte en las decisiones del poder que afectan a los ciudadanos y colectivos en su esfera pública» (Morales, 2008: 158). Ese *tomar parte*, implícitamente específica «una concepción de los individuos que integran la sociedad, así como del lugar y los atributos que se le atribuyen; entre los que se encuentran de manera prioritaria la inclusión activa en el orden público» (Aguado, 2010: 5)

La actual Constitución del Ecuador en el Título IV: Participación y Organización del Poder, en su Art. 95 establece:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho [...].

Es así que, en este nuevo orden social el ciudadano como actor político tiene un papel protagónico, que va más allá de incidir en las decisiones colectivas, de ser parte de la cosa pública, es que es, el elemento esencial para su existencia. Sin embargo, a pesar de que los regímenes democráticos han establecido criterios menos restrictivos para otorgar la ciudadanía, y en el caso del Ecuador no existe restricción alguna (el analfabetismo ya no es causa de exclusión), y de que han creado instancias que convoquen la participación, esta no deja de ser minoritaria, puntual y que responde más bien a mandatos del gobierno. (Aguado, 2010: 2-3)



Fuente: <http://wn.com/LaAsambleaConstituyenteenEcuador>

Principios de la participación

Los principios que rigen la participación constituyen los cimientos de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la misma que tiene por objeto, fomentar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y la organización colectiva autónoma; además, fortalecer el poder ciudadano y sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa.

La participación se orientará por los principios de igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan su derecho a incidir en aspectos de interés público; entre estos, prevalecen los siguientes:

Autonomía.- Es la independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país;

Deliberación pública.- Es el intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana.

Corresponsabilidad.- Es el compromiso legal y ético asumido por las ciudadanas y los ciudadanos, el Estado y las instituciones de la sociedad civil, de manera compartida, en la gestión de lo público;

Información y transparencia.- Es el derecho al libre acceso de la ciudadanía a la información pública, en el marco de los principios de responsabilidad y ética pública establecidos en la Constitución y la ley, sin censura previa [...] (Asamblea Nacional, 2010: 11-12)



Fuente: <http://wn.com/LaAsambleaConstituyenteenEcuador>

Análisis comparativo sobre participación en las Constituciones 1998 - 2008

La vigésima novena Constitución del Ecuador, otorga un peso sin precedentes a la promoción de la participación ciudadana en el proceso político y en la vida pública del país. Así, de entre los nueve Títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión, —el Título IV: Participación y organización del poder—, y al menos entre 65 y 70 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. En ellos se instituye una multiplicidad de espacios, mecanismos e instancias para la implicación de la ciudadanía en la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas, en todos los niveles de gobierno, así como para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucradas con cuestiones de interés público (Ramírez Gallegos, 2010).

La participación queda, de ese modo, consagrada tanto como parte de los *derechos de ciudadanía* así como uno de los *principios fundamentales* que informan la creación y el funcionamiento de nuevos procedimientos e instituciones políticas: «la participación popular impregna todo el articulado constitucional» (Noguera, 2008: 145). Desde el primer artículo del nuevo texto se observa, de hecho, que se ha conferido un igual estatus a las autoridades y actos derivados de las instituciones de la democracia representativa y aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía:

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (Constitución del Ecuador 2008, Art. 1).

A diferencia de las constituciones promulgadas a lo largo de la historia republicana del Ecuador, que instauraron regímenes sustentados exclusivamente en la dimensión representativa de la política (por ejemplo, la Constitución de 1998 definía que la soberanía popular se «ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución»), la vigente Carta Magna incluye de forma explícita a la participación directa del pueblo en su definición de la soberanía popular. Dicha inclusión entraña una transformación sustantiva del régimen democrático²⁰ en la medida en que se establece una paridad entre las autoridades de gobierno y las instituciones de democracia directa y participativa.

Es importante recalcar que, la amplia incorporación de la *participación ciudadana en la carta constitucional* debe ser vista en el contexto de las demandas que viejas y nuevas organizaciones y movimientos sociales habían realizado al sistema político desde hace, alrededor de dos décadas. La Constitución de 1998 incorporó de modo parcial estas demandas.

En este escenario, y tomando en consideración las diversas experiencias participativas que se habían ensayado en el país (gobiernos locales indígenas participativos, asambleas provinciales de planificación participativa, etc.), el proceso constituyente 2007-2008 debía tener como sello característico la apertura a la ciudadanía, es decir, generar un proceso colectivo de construcción de la nueva Carta Magna.

Bajo este imperativo, la Asamblea Constituyente realizada en Montecristi diseñó diversas vías para que la sociedad civil pueda participar en los debates sobre la nueva Carta Magna. Entre tales medios se destacan el envío de propuestas, la participación por internet (en blogs, foros, comentarios, correos, etc.), y las llamadas Comisiones Generales, herramientas concebidas como mecanismos dispuestos por cada mesa para recibir las elaboraciones de organizaciones y ciudadanos.

²⁰ En esta apreciación coinciden también Ramírez (2010), Ortiz (2008), Pachano (2009) y Morales (2008).



Fuente: <http://wn.com/LaAsambleaConstituyenteenEcuador>

También se establecieron foros públicos en las distintas provincias, ciudades y cantones del país, trasladando así las deliberaciones constitucionales hacia los territorios y las comunidades. La Constituyente procuró articular estos espacios mediante la implementación de una Unidad de Participación Social (UPS) que era una instancia técnica y logística encargada de coordinar y promover la participación ciudadana a lo largo del proceso.

Reflejado en números, según la UPS, un total de setenta mil personas fueron recibidas por la Asamblea Constituyente tanto en movilizaciones como en los otros espacios de interlocución directa entre los constituyentes y la ciudadanía. Aproximadamente unas catorce mil personas fueron recibidas en los Comisiones Generales lo que significaría que, muy probablemente, no hubo un solo día del proceso en que actores y organizaciones de la sociedad civil no estuvieran presentes en el seno de la Convención (Birck, 2009).



Fuente: <http://wn.com/LaAsambleaConstituyenteenEcuador>

Considerando que Montecristi es más bien un sitio distante de las grandes ciudades y concentraciones poblacionales del país, estas cifras revelan la contundencia del proceso participativo forjado en torno a la nueva Carta Magna. La aprobación del texto constitucional, en el referéndum del 28 de septiembre del 2008, por 63% de las y los ecuatorianos habría, de algún modo, recogido el peso de dicha movilización social. La Constitución de 1998 fue aprobada en un cuartel militar.

Así pues, en relación a la Constitución promulgada en 1998 –que ya contenía ciertos avances en la materia– se ha logrado:

1. Ampliar y flexibilizar los mecanismos de democracia directa;
2. Instaurar una multiplicidad de espacios e instancias para la deliberación pública entre ciudadanos, organizaciones y autoridades respecto de la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno;
3. El reconocimiento de las formas comunitarias de organización política;
4. Habilitar nuevos dispositivos para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucradas con cuestiones de interés público; y,
5. Crear innovadoras instituciones públicas atravesadas por el principio de la participación.

En efecto, al adoptar una mirada comparativa entre las constituciones de 1998 y del 2008 se encuentra que, en materia de promoción de la participación, existen importantes avances, innovaciones y desafíos en la vigente Carta Magna.

La Carta Política de 1998, si bien abrió canales de participación –sobre todo a nivel sectorial y local– lo hizo dentro de una estructura que reposaba aún en la primacía de la representación política (el voto y la dinámica electoral en la que los partidos aparecían como los principales actores políticos), lo cual no trajo consigo mayores transformaciones en el funcionamiento de la democracia y de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La nueva Constitución reconoce el derecho de las y los ciudadanos de intervenir en espacios y asuntos tradicionalmente reservados a los poderes políticos y partidos. No solo aumentó el espectro de mecanismos de democracia directa, si no también redujo los requisitos necesarios para activarlos y así, hacerlos más aplicables para la ciudadanía. Estos son: La consulta popular, La iniciativa popular normativa (posibilidad de presentar proyectos legales), El referéndum y la iniciativa popular de reforma constitucional y constituyente y La revocatoria del mandato.

La revocatoria del mandato de todas las autoridades electas, con excepción del Presidente, ya fue introducida en 1998. Para ese año se habían incorporado, las tres formas básicas de democracia directa, pero de una forma bastante limitada en relación a lo que existe hoy en día²¹.

²¹ Véase la Constitución de 1998, artículo 26: Los ciudadanos ecuatorianos gozarán del derecho de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de la ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, de fiscalizar los actos de los órganos del poder público, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas.

Por último, la Constitución del 2008 incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: se pasa del Estado pluricultural y multiétnico de la Constitución del 98, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas y afroecuatorianos del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

La plurinacionalidad implica una ruptura con la noción liberal de la nación, aquella según la cual a cada Estado le corresponde una nación. El reconocer que un Estado no deja de ser unitario por estar constituido por múltiples naciones es sin duda un avance democrático, y también un avance teórico-político, basado en la concepción de la diversidad.

Dimensiones de la participación

La Constitución del Ecuador en su Art. 95 dispone: «La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria». (Título IV: Participación y Organización del Poder).

Dicha disposición constitucional abre las opciones para la coexistencia de diferentes modelos y prácticas democráticas en un mismo régimen político. Dicha coexistencia ha sido denominada por ciertos autores como aumento de la demodiversidad²². Se trata, entonces, de identificar y entender las diversas dimensiones, mecanismos y modelos de construcción de la voluntad común puestos en juego con la nueva Carta Magna a fin de propiciar mayores niveles de participación popular en la vida pública y de radicalizar el proyecto democrático en el país.

En efecto, además de la *democracia representativa* y de la *democracia directa*, la Carta Magna habla de la *democracia comunitaria* como otro de los mecanismos y formas legítimas de expresión y organización del poder político en territorios específicos. Nuevos espacios de participación, control y deliberación pública en la dinámica de construcción de las políticas estatales, así como específicos arreglos *asociativos* o *neo-corporativos* de representación de intereses colectivos, completan el arco de disposiciones constitucionales consagradas a propiciar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos (Ramírez Gallegos, 2010).

Democracia directa

Esta conceptualización alude a la participación sin mediaciones políticas.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, con base jurídica establecida en la Constitución, prevé mecanismos de democracia directa, lo cual implica, contar con instancias en que el cuerpo electoral reasume la soberanía para decidir directamente sobre diversos aspectos puestos a su consideración.

²² Ver B. Sousa Santos y L. Avritzer, (2004), *Para ampliar el canon democrático*, en Democratizar la democracia, B. De Sousa Santos (coordinador), México: FCE, pp. 35-76.

De manera incuestionable, lo que el pueblo dictamina cada vez que es consultado, se reviste de valor simbólico y por ende adquiere autenticidad.

Es así que, en los países que se rigen por un sistema democrático, se recurre con mayor o menor frecuencia a plebiscitos y referendos, en los que el pueblo es convocado a pronunciarse en las urnas²³.

Democracia representativa

La Democracia representativa se basa, precisamente, en la idea de que el pueblo ejerce su poder a través de un representante que asume la autoridad mediante elecciones (sufragio universal²⁴) y, sobre la base de esto, actúa en nombre del representado. Por medio de este artificio se pretende lograr la inclusión de la sociedad en la vida política de cada nación.

Dicha inclusión se sostiene así, en lo fundamental, a través del acto del sufragio (el voto) -elegir y ser elegido- y, de modo secundario, en las libertades que garantizan la implicación de los ciudadanos en el debate público (derechos de organización, de opinión, de expresión, etc.).

La nueva Carta Política sigue manteniendo que el voto es obligatorio para las y los ecuatorianos mayores de 18 años (Art. 62.1), sin embargo, contempla el sufragio a nuevos actores sociales, de tal modo que se ha ampliado de manera facultativa para (Art. 62.2): - las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada, - las personas mayores de 65 años, - las personas con discapacidad y, - los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional²⁵.

Con la ampliación de la comunidad política se introduce la participación básica para sectores anteriormente excluidos, que igual se encuentran afectados por las decisiones tomadas por las elites políticas. Así, se intenta establecer un régimen más inclusivo y representativo. En especial, es necesario resaltar la ampliación del sufragio para los jóvenes de entre 16 y 18 años, al considerar que Ecuador tiene una población muy joven y que, si está apta para trabajar y tener responsabilidades penales, también podría tener otro tipo de derechos. Además, se buscó inculcar en los más jóvenes una temprana participación en la vida política y adelantar ese aprendizaje social.

Las y los ecuatorianos residentes en el exterior tienen también, a partir de ahora, el derecho de elegir presidente, vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior a la vez que pueden ser elegidos para cualquier cargo. Se trata también de una

²³ Fuente: <http://www.larepublica.com.uy/editorial>

²⁴ Frente a la *universalidad e igualdad* definida por las sociedades liberales, han existido fuertes críticas desde el feminismo; a breves rasgos expresan: «[...] que la aplicación igualitaria de una norma sobre personas diferentes genera efectos diferenciados. Por un lado, esto se debe a que las normas en sí mismas contienen supuestos que no son ni neutrales ni universales. Por otro la propia noción de lo universal toma su significado de la subordinación o marginalización del «otro», el específico, el particular, el diferente, puesto que silencia las diferencias existentes.» (Magnone, 2005: 40)

²⁵ Con la inclusión del sufragio facultativo para los miembros de la fuerza pública se intenta romper con la noción que ellos viven en un Estado paralelo al nacional.

innovación importante y que está en la base de la discusión contemporánea sobre la *ciudadanía universal*²⁶ o lo que se ha dado en designar como la construcción de la ciudadanía cosmopolita.

El derecho de las y los extranjeros (con residencia legal por lo menos dentro de un período de cinco años) para participar en la vida política se justifica, en el contexto de que Ecuador es un país con muchos migrantes viviendo fuera del país, en la búsqueda de la reciprocidad global entre naciones con importantes segmentos de población migrante. Se trata, entonces, de una medida que puede contribuir a que se reconozcan los derechos políticos de los ecuatorianos residentes en otros países del globo.

Otro avance que hay que destacar es la promoción de la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos públicos, que se define en el Artículo 65. Se trata de una disposición constitucional que busca la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso a representación política y a funciones públicas. Con esta inclusión, la nueva carta magna no solamente establece la igualdad de las personas a través de la ampliación del derecho al voto sino que apunta hacia la conquista de la igualdad real con la introducción del concepto de paridad en la construcción de las candidaturas a elecciones pluripersonales.

Democracia comunitaria

Uno de los elementos que permitiría sostener la hipótesis del incremento de la demodiversidad es el reconocimiento, que efectúa la nueva Constitución, del derecho de las organizaciones y pueblos indígenas a desarrollar sus específicos mecanismos de autoridad, poder y justicia (Ramírez, Gallegos, 2010). En parroquias, municipios y provincias podrán, en efecto, decidir mediante consultas locales sobre la puesta en marcha de sus particulares formas de gobierno y toma de decisiones con efectos sobre determinados territorios.

Esta es una de las aristas que darían forma institucional a la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional. Dicha declaratoria no había prosperado en la reforma constitucional de 1998. La incorporación de dicho principio otorga credenciales refundacionales al reciente proceso constituyente y aboca a la construcción de formas de representación, auto-gobierno y participación que pueden profundizar y articularse con aquellos canales que ya han abierto la democracia representativa.

No obstante, y contrariamente a las otras formas de participación democrática mencionadas en la Constitución, en este caso no se establecen apartados particulares ni una desagregación sobre las características y modos de funcionamiento específicos de la democracia comunitaria.

²⁶ El concepto de la ciudadanía universal se encuentra en el artículo 416.6 de la nueva Constitución de la República y se refiere a «la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformado de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur» (Constitución del Ecuador, Art. 416.6)



Fuente: Archivo personal Cañas, año 2007

Además de las instancias democráticas –arriba enunciadas– que la Constitución señala en el Art. 95, se consideran inherentes a la aplicabilidad de la Democracia participativa otros espacios que se los ha nombrado como *Democracia deliberativa* y *Democracia asociativa*.

El texto constitucional es pródigo en la implantación de espacios públicos donde puedan activarse la discusión entre sociedad y Estado para la construcción de las agendas de política pública en distintos niveles de gobierno. Se abre aquí una *comprensión deliberativa de la democracia* que insiste tanto en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión como en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal²⁷.

Más allá de la participación electoral –propio de las visiones agregativas de la democracia en que los procedimientos de selección de elites (el voto) se constituyen en el principal mecanismo que autoriza la toma legítima de decisiones políticas– se hace referencia a la formación de espacios e instituciones donde sociedad y Estado interactúan, de modo intencional y conflictivo, en procura de específicas definiciones políticas.

La Democracia asociativa (arreglo neo-corporativo) en cambio, se refiere a un tipo de participación que transcurre y se inscribe en el contexto de la existencia de grupos o asociaciones autónomas con voluntad de incidir en el funcionamiento del régimen democrático. En el marco de específicas regulaciones, estos grupos pueden competir y cooperar con otros, y con el Estado, para lograr sus objetivos. La nueva Carta Magna considera que uno de los ámbitos fundamentales de la Participación Ciudadana es su pertenencia, implicación y movilización dentro de formas de acción colectiva más o menos estructuradas.

²⁷ Ver Joshua Cohen, 2001, «Democracia y libertad», en *La Democracia Deliberativa*, J. Elster (compilador), Barcelona: Gedisa.

Cohen y Rogers han desarrollado la noción de Democracia asociativa para referirse a una política deliberada de asociaciones que impulsa la contribución de grupos, organizaciones, movimientos, etc., al orden democrático procurando, a la vez, la reforma de las condiciones que facilitan que dichos grupos operen como puras facciones particularistas y no representativas de intereses más generales (1998: 52-60). Los postulados constitucionales abrirían la ruta para dicha estrategia de Democracia asociativa.

Un arreglo neo-corporativo con participación social colectiva establecen los denominados Consejos Nacionales para la Igualdad, mencionados en los Artículos 156 y 157.

En el modelo de la Democracia representativa la toma de decisiones públicas se celebra a través de los representantes elegidos para el poder ejecutivo y para la asamblea legislativa. Dichos representantes reciben la autorización política de la ciudadanía por medio del voto universal y directo. El voto opera, a la vez, como mecanismo de control social en la medida en que los gobernantes son ratificados o penalizados en las urnas luego de transcurrido el período para el que fueron electos.

La nueva Constitución no se contrapone a la Democracia representativa, sino que la complementa y la retroalimenta con otros mecanismos de Participación Ciudadana que van más allá del voto. La Democracia directa, comunitaria, deliberativa y otras instancias de participación y control social forman parte ahora del conjunto de dispositivos democráticos con los que la sociedad puede incidir en la toma de decisiones y en la gestión política de las elites y los funcionarios en todos los niveles de gobierno.

El tránsito de la condición ciudadana a actor social y actor político

En primer término la nueva Constitución amplía el campo de los sujetos de la participación de la pura primacía del individuo al reconocimiento de las diversas formas de acción colectiva. Se otorga entonces, de algún modo, el estatus de ciudadanía a las organizaciones de la sociedad civil. En ésta se incluyen, además de los diversos colectivos, asociaciones y movimientos sociales, comunidades, pueblos y nacionalidades. Las perspectivas liberales han puesto muchos reparos, sin embargo, a la extensión de los derechos para entidades distintas a las del *ciudadano-individuo*. Desde tal enfoque solo los individuos, a título personal, serían legítimos portadores de derechos. No obstante, la Carta Magna no excluye la posibilidad de que éstos últimos –estén o no organizados y pertenezcan o no a alguna nacionalidad o pueblo– se involucren en los espacios participativos allí contemplados²⁸.

La Constitución reconoce, en suma, todas las formas de *organización colectiva de la sociedad y las faculta para incidir en los procesos de toma de decisiones públicas y en el control social* de los diferentes niveles de gobierno. Exige, a la vez, el establecimiento de procesos que garanticen la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas

²⁸ Aquí radica una diferencia con la nueva Carta Magna de Bolivia. Cuando ésta alude a los sujetos de la participación solo hace referencia a la 'sociedad civil organizada'. Ver, *Nueva Constitución Política del Estado*, Versión Oficial Octubre 2008, Capítulo VI, «Participación y Control Social».

(Constitución del Ecuador, Art. 96). De algún modo se colocan, así, los términos para un tipo de intercambio político en que el Estado puede plantear incentivos o regulaciones a las asociaciones a cambio de su implicación efectiva, pero voluntaria, en las arenas gubernativas. La ampliación de la condición ciudadana a los actores colectivos supone uno de los cambios más importantes en el nuevo modelo constitucional.

Poder ciudadano o la ampliación de la soberanía popular

El ideal democrático se fundamenta, en cualquier caso, en la aspiración de que el poder tenga como fuente al pueblo. El término *soberanía popular* alude, precisamente, a la idea de que, en democracia, el origen y el fin último del poder político es la totalidad del cuerpo social o el conjunto de los miembros de la sociedad. La Constitución francesa de 1793 fue la primera en establecer que *la soberanía reside en el pueblo*. Jean Jacques Rousseau, en El contrato social, atribuye a cada miembro del Estado una parte igual a la que denomina la autoridad soberana. Esta es, muy probablemente, la primera referencia teórica sobre la soberanía popular. La aspiración a que el poder de mando de un conjunto social se encuentre y se ejerza en y por la universalidad de los ciudadanos, contiene la definición de la soberanía popular²⁹ y da sentido al proyecto democrático como un *poder del pueblo, para el pueblo y por el pueblo*.

En la Constitución del 2008 salta a la vista la comprensión de la participación como una manifestación de la *soberanía popular*, jerarquizada en un mismo nivel que la representación política, y que además reconoce el derecho a la participación de ciudadanos, comunidades, colectivos, nacionalidades y las organizaciones populares, lo que amplía la condición ciudadana y los sujetos de la participación. Es así que la denominación del Estado ecuatoriano como plurinacional entraña:

[...] recupera[r] y fortalece[r] el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular. La plurinacionalidad supone el reconocimiento a las autoridades de los pueblos y nacionalidades, elegidas de acuerdo a sus usos y costumbres, dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. De ahí que la plurinacionalidad reconoce y valora las distintas formas de democracia existentes en el país: la democracia comunitaria, la democracia deliberativa, la democracia participativa nutren y complementan a la democracia representativa, promoviendo un verdadero ejercicio democrático intercultural. (SPPC-3, 2010: 52)

²⁹ El principio de la soberanía popular derivó en la consagración del derecho universal al sufragio (por cada sujeto, un voto) y en la búsqueda de la condición de ciudadanía para todos y todas con independencia de cualquier otra consideración (salvo ciertas limitaciones relativas a la edad o al juicio). Así, a lo largo de los siglos XIX y XX las distintas naciones del globo han avanzado, de modo desigual y heterogéneo, hacia la incorporación de amplias categorías sociales (analfabetos, mujeres, extranjeros, minorías, etc.) en la comunidad política por la vía de la extensión del derecho al voto y de la posibilidad de ser elegidos. Frente a la *universalidad e igualdad* definida por las sociedades liberales, han existido fuertes críticas desde el feminismo; a breves rasgos expresan: «(...) que la aplicación igualitaria de una norma sobre personas diferentes genera efectos diferenciados. Por un lado, esto se debe a que las normas en sí mismas contienen supuestos que no son ni neutrales ni universales. Por otro la propia noción de lo universal toma su significado de la subordinación o marginalización del «otro», el específico, el particular, el diferente, puesto que silencia las diferencias existentes.» (Magnone, 2005: 40)

Organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil alude al «potencial de cambio y transformación social que encierran [...] sociedades actuales. [Además,] pretende dar razón de ámbitos de interacción [...] [en los que] las capacidades de los sujetos para actuar y autoorganizarse no depende[n] directamente del Estado» (García y Feenstra, 2008: 7)

El artículo 96 de la Constitución define a las organizaciones colectivas en una forma amplia e incluyente, reconociendo todas las formas de organización de la sociedad para desarrollar procesos de autodeterminación e incidencia en la gestión pública y control social. El artículo 30 de la Ley de Participación Ciudadana agrega a esta definición el reconocimiento de todas las formas de organización de la sociedad, «como expresión de la soberanía popular que contribuyan a la defensa de los derechos individuales y colectivos, [a] la gestión y resolución de problemas y conflictos, al fomento de la solidaridad, [a] la construcción de la democracia y [a] la búsqueda del buen vivir».

Estas definiciones incluyen dinámicas de acción colectiva que tradicionalmente han estado presentes en la vida pública del país como son sindicatos, movimientos sociales, cámaras, cooperativas, juntas de agua, organizaciones no gubernamentales, y también otras menos estructuradas como comités barriales, organizaciones estudiantiles, grupos de artesanos, colectivos de artistas, entre otros. A todas estas instancias organizativas se les demanda garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

En concordancia con los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades (artículo 57), la ley también proclama explícitamente el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así como de los pueblos afro-ecuatorianos y montubios a desarrollar sus propias formas organizativas, y a garantizar la representatividad de sus autoridades, incorporando el principio de la equidad de género, de conformidad con sus propios procedimientos y normas internas, siempre que no sean contrarios a la Constitución y la ley.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión. El artículo 97 de la Constitución describe el papel que las organizaciones pueden desempeñar: 1. Desarrollar formas alternativas de mediación y resolución de conflictos; 2. Actuar por delegación de la autoridad competente, con asunción de la debida responsabilidad compartida con esta autoridad; 3. Demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados; y 4. Formular propuestas y reivindicaciones económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales y las demás iniciativas que contribuyan al Buen Vivir.

A continuación se presentan algunas de las instancias organizativas de trascendencia en la sociedad civil:

Movimientos sociales³⁰

Elizabeth Jelin define a los movimientos sociales como aquellas «acciones colectivas con alta participación de base que utilizan canales no institucionalizados y que, al mismo tiempo que van elaborando sus demandas, van encontrando formas de acción para expresarlas y se van constituyendo en sujetos colectivos, es decir, reconociéndose como grupo o categoría social.» (en Calderón, 1986: 18)

A fines de la década de los años setenta y comienzos de los ochenta en el marco de los procesos de transición en América Latina hacia la democracia, así como también, en resistencia al neoliberalismo, diversos actores de la sociedad civil llevaron adelante movilizaciones públicas de resistencia y protesta social, para demandar de los gobiernos profundas transformaciones sociales que tenían que ver con la consecución de los derechos ciudadanos vulnerados, con lo cual, incidieron de manera determinante en la esfera pública. Es que, en ese tipo de coyunturas surgen los movimientos sociales, como «alianzas sociales, muchas veces inesperadas, que se hacen y rehacen de múltiples formas». A criterio de la autora, lo que está en cuestión es tanto una nueva forma de hacer política como una nueva forma de sociabilidad. (en Calderón, 1986)

Archila amplía lo propuesto y sostiene que los movimientos sociales privilegian una «dinámica de construcción de consenso», lo cual genera en sí mismo, potencialidades transformadoras. Son expresiones de resistencia colectiva, permanente, organizada y articulada a procesos sociales y políticos³¹ que enfrentan distintas formas de dominación. Incluso algunos han devenido en la actualidad en incluir un ala de participación política que les posibiliten una representación propia. (SPPC-5, 2010: 10-11)

Los resultados que la incidencia del Movimiento social genere en una coyuntura determinada, tienen que ver con rupturas y destrucción de valores, normas, instituciones, distribución de recursos, que generen un real cambio social y, por lo mismo, una construcción de nuevas propuestas sociales que deconstruyan las ideologías dominantes, en pro de implantar alternativas impulsadas desde la sociedad civil organizada.

Es tales procesos organizativos la institucionalización de los movimientos sociales es intrínseca y necesaria, por cuanto, a nivel interno existe el requerimiento de que los líderes conozcan de primera mano las demandas de los sectores a los que se pertenecen, para discutirlos, analizarlos y proponer soluciones consensuadas, además, mantenerse mutuamente informados; a nivel externo la necesidad de contar con un canal formal de información hacia y desde el movimiento, para dar a conocer las reivindicaciones que impulsan, establecer alianzas con otras instancias sociales que fortalezcan el proceso y gestionar recursos materiales y financieros, entre otros. Es necesario, decir que, tal situación plantea en sí mismo, la relegación de los principios por los que fue creada.

³⁰ Parte de este contenido se ha basado en el documento *Poder Ciudadano* del programa de formación de liderazgos sociales, de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, 2010.

³¹ Posiciones conservadoras plantean a estas instancias como esencialmente ajenas a la esfera política, con lo cual, les ubican fuera de esta participación, y que de hacerlo corren el riesgo de politizarse e invadir el espacio propio de los partidos políticos, lo que además es tomado como algo eminentemente negativo

Sin embargo de lo expresado, los movimientos sociales se han caracterizado por tener dinámicas de iniciativas y accionar poco convencionales y gran amplitud en relación de otras instancias organizativas. A continuación se presenta una situación frecuentemente observada al interior de los movimientos sociales:

[...] los intereses del Movimiento Social estén representados por varias organizaciones de distinto grado de representatividad, tales como partidos, redes civiles, federaciones, ONGs, entre las cuales existen frecuentemente relaciones de competencia o de incomunicación, frente a lo cual Serrano nos señala que en este época de globalización: «Es importante que seamos capaces de reivindicar el reconocimiento del otro reafirmando nuestras culturas y planteando la ética de la alteridad, del respeto a las diferencias y de la solidaridad, que seamos capaces de proponer una nueva axiología, una nueva filosofía política que entienda la política como el arte del bien común y que se dirija a la identificación y fortalecimiento de nuevos sujetos históricos de la sociedad civil» (Serrano, 1994). (SPPC-5, 2010: 15)

Los principales movimientos sociales existentes en el Ecuador son:

El *movimiento sindical*³², que se conformó en Ecuador en la primera década del siglo XX (a partir del Primer Congreso de Trabajadores en 1909) abanderado en la lucha porque se instaure la jornada de ocho horas laborales y la indemnización por accidentes de trabajo; para el año de 1920 funda la Confederación Obrera Ecuatoriana integrada principalmente por artesanos, la misma que, lidera en Guayaquil –1922– importantes movilizaciones frente a la crisis vivida en el país.

Posteriormente en el año de 1975 se realiza el Primer Paro Nacional que aglutina entre otras organizaciones, importantes centrales sindicales (CTE, CEOSL); para 1977, se forma el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), quienes en adelante dirigirían estos paros. En este mismo año –en el ocaso de la dictadura–, un hecho que marcó la historia de este movimiento, fue la masacre de Aztra. Este movimiento no solo trabajó por sus propias conquistas, sino que también formó alianzas con campesinos, estudiantes, sectores poblacionales para defender los derechos de los sectores «populares».

Ya en democracia, este movimiento fortalecido enfrentó durante el gobierno de Hurtado (1981 y 1985) fuertes paquetes económicos –aumento de precios a servicios básicos, combustibles–. Estas luchas aglutinaron otros sectores sociales, que propiciaron la participación de pobladores en general.

Después de años de luchas, el movimiento sindical se debilita, debido entre otros factores a que, en el país, se implementó: el modelo neoliberal, y por ende, políticas de flexibilización

³² Las organizaciones sindicales resultaron del proceso de industrialización, y entre los siglos XIX y XX desarrollaron luchas que fueron determinantes en el avance de la democracia y las conquistas sociales. Se denomina proceso de industrialización al cambio que experimentó el proceso de producción, es decir, de estar centrado en la fuerza de los hombres y los animales, pasó a ser dominado por las máquinas. Primero aparecen las máquinas de vapor, con el descubrimiento del vapor, luego las máquinas a electricidad. Esto implicó la maximización del trabajo y la sobre explotación de los obreros que trabajaban hasta 18 horas al día, incluidos niños y mujeres. El pago era miserable, las condiciones de trabajo pésimas y la vida en general de los obreros era mala, lo cual, les obligó a organizarse y luchar para alcanzar sus derechos.

laboral; la importación de productos con precios bajos, que condujo al cierre de empresas y como consecuencia de ello, al desempleo y subempleo; los procesos de *modernización* que generaron despidos masivos. A nivel mundial el derrumbe del socialismo, removió el piso ideológico de estos procesos que se formaron *bajo su tutela*.

Para la década de los noventa, los sindicatos traspasaron su accionar al sector público, en cuanto a demandas de inversión pública y laborales, de sectores como salud, educación, electricidad y petróleo. Un importante papel desempeñado fue la resistencia frente a la privatización de empresas estatales –implementación del modelo neoliberal–, a pesar de lo cual, esté proceso concluyó con el debilitamiento del Estado. Actualmente existe vinculación con empresas agroexportadoras y manufactureras.

Los logros obtenidos han tenido que ver con: el implemento de la «jornada laboral de ocho horas, la aprobación del Código de trabajo, el incremento de sueldos y salarios, contratos colectivos». (SPPC-5, 2010: 21)

El *movimiento indígena*.- Se conforma en sus inicios, alrededor de la hacienda, por conflictos con la tierra (huasipungos). En 1944 se organizan en torno a la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), la misma que apuesta por la lucha campesina³³, desde demandas clasistas, impulsadas por el Partido Comunista, instancia que fue fundamental en el proceso organizativo.

En la Amazonia, entre las décadas de los sesenta y setenta se crean entre otras: la Federación de Centros Shuar (1964), la Federación de organizaciones indígenas del Napo (1968), la Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana (1976) y la Jatun Comuna Aguarico (1978). Independiente, en la sierra nace la ECUARRUNARI (1972), fortalecida por el Teología de la Liberación³⁴.

Todo este repuntar organizativo indígena, confluyó en la consolidación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador³⁵ (CONAIE). Para 1986 aglutinó a las filiales de tres regiones: sierra: ECUARRUNARI, amazonia: CONFENIAIE y para 1996 la costa: CONAICE. En el fortalecimiento del proceso de la CONAIE, fueron puntales fundamentales los sectores de izquierda y la iglesia (con su ala progresista).

La década de los noventa fue trascendental en su lucha; haciéndole resistencia a la implementación del modelo neoliberal, y en la conquista de sus derechos por la tierra, la educación y la salud –principalmente–, movió los cimientos de una sociedad racista, ya que visibilizó la marginación y pobreza en que el Estado ecuatoriano, mantenía a un amplio sector de la población, en pro de intereses particulares de sectores económicos cercanos al gobierno, como se presenta a continuación:

³³ La reivindicaciones étnicas vendrían mucho después.

³⁴ Es la corriente progresista de la Iglesia Católica, que se fundamenta en la opción preferencial por los pobres y su potencial transformador.

³⁵ En sus inicios –año 1980– se la denominó CONACNIE.

En los 90's las organizaciones indígenas se fortalecen; confluyen en el levantamiento indígena que exige acuerdos alrededor de los conflictos de tierras [...]. La Ley de Desarrollo Agropecuario impulsada por empresarios, [en] el gobierno de [...] Durán Ballén (1994), ampar[ándose] en el planteamiento de que ya no existen tierras a ser colonizadas, establece la necesidad de apoyar empresas establecidas; [...] [e] incluye reforma[s a la] administración de la tenencia del agua [...] [e introduce] el acápite: «se acepta la venta de las tierras comunales con la aceptación del 60% de los comuneros». Tal hecho, desencadena un nuevo levantamiento que concluye en la modificación del Artículo.- I que instituye «las actividades de caza, pesca, recolección constituyen actividades agrícolas por ende no existen terrenos baldíos en el Ecuador». (Cañas, 2009: 9)

Junto a lo anterior, se suma la búsqueda del reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano. Para el año de 1996 se conforma el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País, como una organización política electoral, con una agenda de corte étnico.

Otras instancias organizativas como la FEINE y la FENOCIN, han impulsado agendas disímiles de dicho proyecto nacional; la primera vinculada a la iglesia evangélica, y la segunda desde una propuesta campesina, ha impulsado la tesis de la interculturalidad.

Actualmente este movimiento se halla debilitado, entre otras cosas, porque la agenda política de la dirigencia al parecer no representa las demandas de las bases.

Los logros obtenidos son principalmente: el establecimiento de alianzas con diversos sectores sociales para demandar:

La lucha por la tierra y territorios ancestrales; la defensa de la propiedad comunitaria y pública del agua; la no privatización de áreas estratégicas (empresa eléctrica, petróleo); cuestionamientos al estado centralista que [...] ha excluido a [...] indígenas; actualmente [...] a la minería y políticas extractivistas; defensa de derechos [...] entre ellos educación intercultural bilingüe, salud ancestral, derecho consuetudinario. (SPPC-5, 2010: 23)

El *movimiento campesino*.- se estructuró entre las décadas sesenta y setenta en torno a la Reforma Agraria y a la reivindicación por la tierra (huasipungos en la sierra y fincas en la costa), con la participación activa de la FENOC (actualmente FENOCIN), FEI y ECUARRUNARI. Tal demanda se mantuvo durante los años ochenta, vinculada a programas de modernización del agro (jugó así, un papel fundamental en la consolidación de la revolución verde³⁶), para posteriormente concentrar sus luchas en infraestructura vial, productiva, comunitaria, además de, educación y seguridad social.

³⁶ Con el nombre de revolución verde, se la conoce en los círculos internacionales a la práctica que genera un importante incremento de la productividad agrícola. La producción mundial actual de alimentos, en gran parte, utiliza este procedimiento, que se implementó entre 1940 y 1970. Éste «consistió en utilizar variedades mejoradas de maíz, trigo y otros granos, cultivando una sola especie en un terreno durante todo el año (monocultivo), y la aplicación de grandes cantidades de agua, fertilizantes y plaguicidas. Con estas variedades y procedimientos, la producción es de dos a cinco veces superior que con las técnicas y variedades tradicionales de cultivo.» (Borlaug, 2011: s/p)

En dichas reivindicaciones, que han sido a la vez, las de otros sectores del país, han establecido alianzas con el movimiento sindical, con el movimiento indígena; pero su conformación ha estado vinculada con los partidos de izquierda, siendo por lo tanto, los intereses de clase su bandera de lucha.

Actualmente, con el proceso de Reforma agraria iniciado, las demandas parecen centrarse en implementar un modelo productivo y redistributivo de recursos, que concrete el proyecto de la soberanía alimentaria. Dicha reivindicación ha generado, desde inicios de la década pasada un espacio de concertación denominado Mesa Agraria, que busca, entre otras cosas, a partir de una agenda agraria, «aportar a la construcción de políticas públicas favorables a las pequeñas economías campesinas» (SPPC-5: 2010: 25).

Su debilitamiento como movimiento, tuvo que ver con: falta de apoyo desde el estado en la implementación de políticas productivas; reconcentración de la tierra en el sector agro-exportador; reivindicación de sus demandas a nivel local en detrimento de un proyecto político de dimensión nacional.

Entre los logros se cuentan: los procesos en la lucha por la tierra que incidieron en las Reformas Agrarias; los aportes sobre soberanía alimentaria que, la Mesa Agraria y otras organizaciones aliadas realizaron en la Asamblea Constituyente del 2008.

El *movimiento de mujeres*.- entre las décadas setenta y ochenta, tiene como ejes movilizados el pensamiento de clase, y de izquierda, a partir de la lucha obrero-patronal, y los postulados feministas³⁷ a favor de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. En tal contexto se conforman: «el Movimiento 8 de marzo (1974), el Frente Unido de Mujeres (1977), el FADI de mujeres (1980), el FAM como instancia autónoma (1980), como un fenómeno social creciente.» (SPPC-5, 2010: 27)

Un segundo momento, a partir de la IV Conferencia Mundial en Beijing, se da un salto cualitativo en la lucha; las reivindicaciones tienen que ver con inequidad, discriminación y exclusión de las mujeres. El proceso se fortalece en sectores populares, creándose organizaciones como Mujeres por la Democracia, Mujeres luchando por la Vida.

Muchas son las instancias en que las mujeres organizadas han incidido: salud (atención materno infantil) producción (huertos familiares) socio-económica (cajas de ahorro y crédito), voluntariado (atención a niñez, salud), asociaciones (profesionales y trabajadoras) etc. Su agenda también ha recogido otros aspectos, relativos a condiciones económicas estructurales como la resistencia frente al ALCA/TLC, donde su articulación con otros procesos sociales fue clave.

³⁷ Se atribuye al feminismo logros sociales de trascendental importancia como el voto femenino; la protección contra el acoso sexual. Según Maggie Humm y Rebecca Walker, la historia del feminismo puede clasificarse en tres olas. La primera ola aparecería a finales del siglo XIX y principios del XX y se centró mayormente en el logro del derecho al sufragio femenino; la segunda ola, aparece en los años 60 y 70 y se centra en la liberación de la mujer; por último, la tercera ola, comienza en los años 90 y se extiende hasta la actualidad, pretende incidir en las inequidades existentes. (Humm, 1990: 278)

Organizadas en «coordinadoras, federaciones, uniones de segundo grado de tipo territorial o funcional. [...] se articulan con organismos no gubernamentales para abordar áreas de trabajo específico -violencia doméstica, educación popular, medio ambiente y comunicaciones- dando [de esta manera] cuerpo a un [importante] movimiento social de mujeres», se han mantenido activas y comunicadas a partir de encuentros nacionales y talleres, entre otros. En la campaña electoral de 1988 los partidos políticos las convocaron a conformar las diversas listas, respondiendo a la implementación del sistema de cuotas³⁸; con lo cual se evidenció el proyecto político impulsado años atrás.

Entre los principales logros alcanzados, básicamente, desde estrategias de cabildeo se encuentran: la aprobación de la Ley contra la violencia a la mujer y la familia; la inclusión de derechos de las mujeres en la Constitución del 98 resultado de una participación activa, durante la Asamblea Constituyente; la visibilización de la violencia intrafamiliar y la constitución de Comisarías de la mujer y la familia; y, la aprobación de la Ley de Cuotas. (SPPC-5, 2010: 29)

Colectivos:

El diccionario de la lengua española, define el término colectivo en su primera acepción como: «Pertenece o relativo a una agrupación de individuos.» y también como «Que tiene virtud de recoger o reunir».

El colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil del Ecuador (OSC)³⁹, instancia que aglutina a colectivos diversos, se definen como: «somos una expresión de la ciudadanía que existimos desde hace décadas para promover la democracia, la gobernabilidad, la conservación de la naturaleza y el desarrollo del Ecuador; participamos en temas de interés público, sin asumir ni fomentar intereses políticos partidistas ni electorales de ninguna naturaleza».

Al distinguirse de otras instancias como «entidades privadas, sin fines de lucro y con finalidad pública» establecen su corresponsabilidad con el Estado en la esfera pública, pero con plena autonomía del sector público estatal y con espacios de organización, creatividad y flexibilidad para contribuir con el bien común. (OSC, 2011)

Actualmente la OSC como instancia de coordinación, tiene como finalidad impulsar el diálogo entre Estado ecuatoriano y sociedad civil para consensuar una agenda «que permita fortalecer y mejorar los vínculos Estado-Ciudadanía y que contribuya a mejorar los impactos y capacidades institucionales, humanas, financieras de las OSC así como las capacidades del Estado para apoyar el florecimiento de una sociedad civil transparente, autónoma, propositiva y comprometida con el bien público».

Su aporte tiene que ver con haber dotado de servicios referentes a salud, educación, producción, crédito, construcción y desarrollo de capacidades locales, a comunidades,

³⁸ Era la primera vez que una mujer se postuló para la vicepresidencia de la república.

³⁹ Lo conforman Asociaciones, Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y Corporaciones desde el año 2010.

localidades, barrios que se encuentran dispersas en la geografía ecuatoriana; haber contribuido también para que, los sectores indígena, mujer, niñez, juventud, discapacidad, naturaleza, tengan el respaldo de una legislación que garantiza sus derechos. (OSC, 2010)

La diversidad de colectivos como se dijo es amplia, sin embargo, solo se desarrollarán los siguientes:

Los *afroecuatorianos* iniciaron su proceso organizativo como pueblo afroecuatoriano en Guayaquil, en primer lugar, impulsados por pensadores de la negritud⁴⁰ y posteriormente, por la izquierda norteamericana y latinoamericana. Su principal reivindicación, tiene que ver con la lucha clasista, que luego se contrasta con denunciar la situación de racismo⁴¹, exclusión y explotación que sufren, quienes viven en Guayaquil, desde una Revista que tuvo una circulación limitada –tres números–, y que después se concreta en organizar a trabajadores de la Cemento Nacional y a las empleadas domésticas. (Minda, 2009: 154) En Quito este proceso inicia con la conformación del Centro de Estudios Afroecuatorianos (1979), en el que se prioriza la investigación acerca de la cultura afroecuatoriana.

En Esmeraldas este proceso da inicio con el encargo de evangelización a los Misioneros Combonianos, quienes a la luz del Documento de Puebla, que plantea la «opción preferencial por los pobres» crean el Departamento de Pastoral Afro (1978), proceso que después se ampliaría a las provincias con mayor afluencia de población afroecuatoriana. En este contexto, para 1988 nace el Movimiento Afroecuatoriano Conciencia (MAEC); fortalece desde la iglesia a comunidades del campo y la ciudad a partir de la formación de catequistas, agentes de pastoral, en fin líderes que lleven de manera autónoma esta organización. También nace la Asociación Nacional de Negros del Ecuador (ASONE) quien se propone conformar un partido político para la defensa de «los derechos étnicos». (Minda, 2009)

Minda muestra además, que para 1992, como resultado de la organización fomentada desde la iglesia, surgen un sin fin de organizaciones, que plantean poco a poco demandas que serían específicas de su accionar. El contexto nacional de la década de los noventa influye obviamente, y las reivindicaciones de las organizaciones afroecuatorianas se orientan hacia los temas de género, etnia y raza, como se expresa a continuación: «a partir del año 1992 [cambiaron su orientación política hacia] la reivindicación étnica marcada por las luchas y los reclamos al Estado. ...[expresados] en la búsqueda del reconocimiento de la cultura y la identidad propia, del territorio, de los derechos colectivos y la inclusión social» (Ospina, Kaltmeier, Büschges en Cañas, 2009: 20)

Para finalizar el siglo XX, se crea la Confederación Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE), fortalecida a la luz del denominado Proceso de Comunidades Negras (PCN) –proceso político-organizativo iniciado en el pacífico sur de Colombia–.

⁴⁰ El Abogado Félix Preciado (fuente de esta información) nombra a Leopoldo Sedar Senghor y Nicolás Santa Cruz.

⁴¹ «Esta mentalidad y este imaginario, que clasifica y califica a lo indio y a lo negro como lo más abyecto de la sociedad, se denomina racismo. El racismo no solo tiene que ser entendido desde un punto de vista afectivo o moral, sino como una estructura de poder que margina a quienes se considera radicalmente inferiores del acceso a los bienes materiales y simbólicos para el desarrollo de una vida digna». (Minda, 2009: 151)

Esta organización de tercer grado, fundamentó su lucha en el derecho que tiene el pueblo afroecuatoriano al territorio del cual ha sido posesionario por algunas generaciones, el mismo que lo plantea como fundamental en la vida e identidad. (García en Cañas, 2009: 39-40) Sin embargo, de tal demanda y de acciones encaminadas a que lo dicho se mantenga, gran parte del territorio actualmente está en manos de empresas palmicultoras, mineras, e incluso de migrantes venidos de Colombia.

En el resto del país⁴² existen organizaciones que continúan fortaleciendo el proceso del pueblo afroecuatoriano, alrededor de la cultura, el género, desarrollo social y que han aportado mucho al fortalecimiento de liderazgos (en la problemática de la mujer MONUNE, por ejemplo). Sin embargo de ello, la principal debilidad en detrimento de este colectivo social es, no lograr instaurar un proceso unificado desde todos los sectores.

Los logros alcanzados en este largo camino han sido entre otros: la lucha por la tierra y el territorio que se concretó en la Ley de Desarrollo Agrario en 1994⁴³; el reconocimiento de la existencia de los afroecuatorianos en el Estado Nación en la Constitución de 1998; la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros o Afroecuatorianos en el 2006; la inclusión en la Constitución del 2008 con la denominación de «pueblo afroecuatoriano»⁴⁴.

Los jóvenes a lo largo del siglo pasado han sido parte de un sin número de colectivos, que han considerado a este grupo, más bien, como una línea de acción en su quehacer: Es así que una de los primeros espacios creados fue la Juventud Comunista del Ecuador (1929), con la finalidad de formar a los jóvenes que alimentarían las filas de su accionar político. En este sentido, también instancias como la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE), la Federación de Estudiantes Secundarios (FESE) conforman la militancia política estudiantil.

La variedad de organizaciones que han contado con su participación es innumerable: ligas deportivas, federaciones barriales, brigadas estudiantiles, iglesia Católica, grupos cristianos, entre muchos otros. Así, la Asociación Scout del Ecuador, la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) por ejemplo, Objetores de Conciencia de la CERPAJ, las cuales al igual que a mayoría, se han caracterizado por ser instancias dirigidas por adultos, pero de los que han salido también *cuadros* importantes de la sociedad civil.

⁴² Principalmente Quito, Guayaquil, Imbabura, Sucumbíos.

⁴³ El Art. 36 establece el derecho que tienen las comunidades afroecuatorianas al acceso gratuito a la tierra bajo el concepto de posesión ancestral. Tal conquista posibilitó a los afroecuatorianos del norte de Esmeraldas acceder a más de 100.000 hectáreas con título de propiedad, las mismas que fueron protegidas por el Art. 84 de la Constitución política de 1998. (Minda, 2009: 163)

⁴⁴ En el Capítulo Cuarto: Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, el Art. 56 expresa que «Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible». (Cañas, 2009: 20)



Fuente: <http://wn.com/LaAsambleaConstituyenteenEcuador>

En los últimos años, colectivos de jóvenes, han decidido por sus propias manos, llevar adelante proyectos que tengan que ver con su interés actual por la música, el baile, los comics, el ciclismo, etc.; haciéndose visibles a través de las redes sociales como el Facebook, el Twitter; y utilizando el aparato de TICs⁴⁵ existente para comunicarse activamente con otras instancias de la sociedad civil; por lo mismo, están incidiendo en procesos político culturales efectivos. Se agrupan alrededor de festivales como: Quito Fest, Quito Raymi, agrupaciones de baile de hip-hop.

Así, el colectivo Diabluma –organización político-cultural– que plantea la reivindicación de los derechos de las culturas urbanas, es uno de los más fortalecidos. Durante algunos años impulsaron y visibilizaron, la lucha por la abolición de la corrida de toros, que hizo parte de las preguntas de la pasada Consulta Popular (7 de mayo de 2011) lo que les posicionó como instancia de la sociedad civil propositiva y actor político clave.

Entre muchos otros; los siguientes colectivos son en los últimos años espacios que aglutinan a un sinnúmero de ecuatorianos y que su situación o accionar va configurando y posicionando una Participación Ciudadana incluyente y más acorde a los actuales tiempos:

Los *montubios* avanzan su proceso organizativo en las luchas campesinas y de clase entre las década de los cincuenta y sesenta, junto al movimiento indígena y sindical en reivindicaciones por la tierra y mejoras referentes a la producción agrícola.

Adquieren el estatuto de *pueblo montubio* en la presente Constitución. Aunque aún no se conocen los datos del Censo realizado en noviembre del 2010, el «CODEPMOC⁴⁶ calcula que las personas montubias, es especial de origen campesino podrían llegar a 1'600.000 habitantes, la mayoría de ellos ubicados en la Costa ecuatoriana». (Anton y García, 2009: 16)

⁴⁵ Son las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

⁴⁶ Siglas del Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa ecuatoriana y zonas subtropicales de la región litoral.

«Su agenda está basada principalmente en el tema identitario, aunque no existe claridad en cuanto a planteamientos programáticos, su principal ámbito de actuación es la relación con programas y políticas estatales en función de reivindicaciones específicas». (SPPC-5, 2010: 32)

Los *migrantes* se conforman como colectivo aproximadamente en las dos últimas décadas; se encuentran diseminados por varias partes del mundo⁴⁷.

A pesar de que, la migración no es un fenómeno nuevo para el Ecuador; según el Observatorio Permanente de la Inmigración en España (2007), una primera oleada migratoria ecuatoriana –llamada así por su trascendencia–, se realiza entre los años 1996-1999 hacia España, donde actualmente constituye el primer colectivo emigrante numéricamente hablando, junto con la población marroquí.

En ese contexto, la Asociación Mundial de Ecuatorianos Residentes en el Exterior⁴⁸, para el año 2002, concretó la realización de un boletín denominado *Migrantes* –del cual solo salió un número–, el cual, «combinaba varios objetivos: dar a conocer la política migratoria de varios países receptores de migrantes ecuatorianos, proporcionar algunas noticias sobre la situación social y económica en Ecuador a la luz del fenómeno migratorio y finalmente asesorar a los ecuatorianos que tuvieran la posibilidad de emigrar legalmente sobre aspectos prácticos de la vida cotidiana en España» (Koller, 2003)

Las instancias organizativas que se han conformado con la finalidad de solventar las demandas de los migrantes y sus familiares, impulsaron procesos que hoy tienen el apoyo desde el gobierno con la SENAMI. Otras instancias como la IX Conferencia Sudamericana sobre migraciones (2009) reunida en Quito, agrupó a gobiernos de los países sudamericanos con la finalidad de:

Consolidar y desarrollar procesos de participación ciudadana en los asuntos públicos, económicos, culturales y científicos entre nuestros connacionales migrantes y nuestros países. Reafirmar la decisión de nuestros gobiernos de proteger a los migrantes más vulnerables, especialmente los niños, niñas y adolescentes, mujeres migrantes, adultos mayores, personas migrantes en tránsito, personas con discapacidad y personas pertenecientes a nuestros pueblos indígenas y afrodescendientes. (Declaración de Quito)

En suma, tal documento tiene la finalidad de lograr consensos en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas migrantes y de sus familiares; de conformar un espacio regional que permita la libre movilidad entre los países de forma segura; que los países receptores de la migración adecúen sus políticas, normas y prácticas de acuerdo con los estándares internacionales de Derechos Humanos, e impulsar procesos de regularización

⁴⁷ Principalmente España, Italia, Estados Unidos.

⁴⁸ Con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de varios medios de comunicación ecuatorianos, entre ellos *El Comercio*, iniciaron la publicación del boletín *Migrantes*, que contaba también con el apoyo de reconocidas entidades no gubernamentales como ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados).

e integración de migrantes; que se intensifique la lucha contra el racismo y toda forma de discriminación; que se rechace la criminalización de migrantes, el abuso de autoridad, las prácticas de persecución, la detención y deportación arbitrarias que se dan en algunos países.

Organizaciones políticas

Cabe hacer un breve recuento a la pasada década, en la que la crisis nacional se acentuó con el cambio monetario a la dolarización, y la crisis por el *salvataje* bancario, todo lo cual, sumió al país en una marcada pobreza. Dicho contexto, profundizó la ilegitimidad institucional que ya existía subrepticamente en el período democrático vivido, resultado de privilegiar intereses particulares en contraposición al bien común.

Una vez más, se evidenció cómo las instituciones políticas, no dieron respuestas locales, a un modelo económico impuesto desde organismos internacionales e impulsado por los grupos nacionales de poder⁴⁹.

Luis Verdesoto recalca que, si bien «los partidos políticos no [fueron] los responsables directos [...] del modelo de desarrollo pero sí fueron los principales agentes de su legitimación» (en Prieto, 2007: 14). Tal hecho se dio de manera similar en otros países de América, entre los años 80 y 90 (Cueva A, 1989: 43-52) cuando el sector más conservador de la sociedad se apropió del Estado e implementó las políticas neo liberales de privatización.

Todo lo dicho, desencadenó en una ausencia de liderazgo. La ciudadanía se pronunció en claro enfrentamiento con los partidos políticos y sus representantes; la crítica a la denominada *partidocracia* ya era parte del sentir generalizado de la ciudadanía, y por ende, de la agenda pública ecuatoriana.

Así, la «crisis política del país, inmersa dentro de una crisis nacional, se define como una inadecuación de sociedad e instituciones, de falta de relación orgánica entre sistema social y sistema político», en los que, no se logra implementar los principios de la democracia representativa. «Se han deshecho los arreglos sociales que habíamos logrado los ecuatorianos para adecuarnos a las instituciones y para adecuarlas a la sociedad». Lo dicho entonces, cuestiona el quehacer de los «partidos como mediadores necesarios de la sociedad y organizadores exclusivos del mundo público». (Verdesoto, en Prieto, 2007: 17-18)

2.3 La participación ciudadana en la construcción del «Buen Vivir»

La construcción de la sociedad del Buen Vivir tiene como fundamento trastocar el sistema de acumulación y re-distribución. La desigualdad y exclusión en la que viven la mayoría de ecuatorianos, y las prácticas culturales que están enraizadas en la sociedad, son el resultado

⁴⁹ Las asociaciones privadas, que conforman el *sector privado* –empresas, cámaras de la producción, asociaciones de bancos, federación de exportadores, gremios de profesionales– constituyen también lo que se denomina grupos de presión. En los gobiernos liberales y neoliberales, son los auténticos detentadores del poder. Cuando estos grupos de poder y de presión, logran coincidir con las orientaciones políticas e instalarse en el poder se produce aquello que Gramsci denomina «bloque histórico» (Staccone, 1991: 71), que es el que da la orientación ideológica y política del poder.

de un modelo de desarrollo⁵⁰, basado en la extracción y exportación de materias primas, y de acumulación de riqueza en pocas manos. Buenaventura de Souza, sintetiza las demandas de *otro mundo posible* desde:

[...] la perspectiva de construir un nuevo paradigma para el futuro de la humanidad que integre dos categorías, la del reconocimiento y la redistribución; señalando que resulta fundamental reconocer las diversidades y las diferencias que han sido colocadas en la agenda pública de la última década; y la redistribución tanto de la riqueza y del ingreso y también de poder, hacia la ciudadanía, hacia los territorios, hacia los gobiernos subnacionales (regionales y locales). (SPPC-3, 2010: 27)

Se plantea, por tanto, un nuevo modelo en el que se impulsen «iniciativas solidarias, asociativas y colectivas que aseguren la inclusión, la participación y la decisión de vivir entre iguales». Un Estado así, basado en nuevos principios de convivencia, es el que puede conducir al buen vivir; que parte, de una ruptura radical con los modelos tradicionales de desarrollo para construir otra visión basada en «derechos, libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, comunidades, pueblos y nacionalidades, y que garantiza el reconocimiento de las diversidades para alcanzar un porvenir compartido⁵¹». (SENPLADES, 2008: 123 y 29).

Tal proceso solo podrá ser posible con el involucramiento de los ciudadanos y la sociedad civil desde instancias reales de participación y control social, que fortalezcan la construcción del Estado desde los principios y valores del Buen Vivir; por lo que es menester promover los mecanismos y las instancias de participación existentes para impulsar el poder ciudadano y el protagonismo social. (SPPC-3, 2010)

Principios para el Buen Vivir

El Buen Vivir se ha conceptualizado, desde acepciones que abarcan sabidurías milenarias del mundo andino y de occidente⁵² sobre el sentido de la vida. Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde su cosmovisión; plantean el *Sumak Kawsay*⁵³ o vida plena, que

⁵⁰ El concepto dominante de *desarrollo* ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los pobres resultados que ha generado en el mundo entero. Las innumerables recetas para alcanzar el supuesto desarrollo, concebido desde una perspectiva de progreso y modelo a seguir, han llevado a una crisis global de múltiples dimensiones, que demuestra la imposibilidad de mantener la ruta extractivista y devastadora para los países del sur, las desiguales relaciones de poder y comercio entre el norte y el sur y los ilimitados patrones actuales de consumo, que sin duda llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración. Es imprescindible, entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir y organizar la vida y convivir. (SENPLADES: 2008, 26)

⁵¹ Las ideas dominantes de progreso y de desarrollo han generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de los diversos pueblos que son parte fundante y constitutiva de nuestras sociedades. Bajo esa concepción, opera una visión del tiempo lineal, en que la historia tiene un solo sentido, una sola dirección; los países desarrollados van adelante, son el «modelo» de sociedad a seguir. Lo que queda fuera de estas ideas es considerado salvaje, simple, primitivo, retrasado, pre-moderno. De este modo, resulta imposible pensar que los países menos desarrollados, pueden ser más desarrollados en algunos aspectos que los países llamados desarrollados (De Sousa Santos, 2006: 24; en SENPLADES: 2008,26)

⁵² Aristóteles planteó el *bios theoretikos* como la mejor vida para los humanos. Por *bios theoretikos* Aristóteles se refería a la buena vida, una vida donde uno piensa mucho y contempla el orden del mundo en una manera teórica y filosófica. (Saugstad, 2007)

⁵³ La nueva constitución recoge el concepto *sumak kawsay* que en *runa shimi*, quiere decir: vida en plenitud,

es el ideal a alcanzar, es la «tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos». Es buscar el consenso entre todos, lo que implica que aunque las personas tengan diferencias, al momento de dialogar se llegue a un punto neutral en el que todas coincidan y no se provoquen conflictos, ni sometimiento porque someter al prójimo no es vivir bien. «No se postula la tolerancia, sino el respeto, ya que aunque cada cultura o región tiene una forma diferente de pensar, para vivir bien y en armonía es necesario respetar esas diferencias». Al respecto Boaventura de Sousa Santos sugiere que el debate sobre la construcción de una nueva sociedad, que tenga como fundamentos esa profunda conceptualización «se enriquece enormemente [pues se habla] de relaciones amplias entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro». (SPPC-3, 2010: 35, 40 y 41)

Esta concepción del Buen Vivir, privilegia el pensamiento andino, que es colectivo; la idea del *nosotros* que es en sí mismo la de comunidad, debe primar sobre la del *yo* del pensamiento occidental. Ampliando más tal precepto:

La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. «El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia» (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada comportamiento tiene consecuencias cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se ríen o se entristecen, sienten... piensan... existen (están). (SPPC-3, 2010: 35)

Para el pueblo afroecuatoriano, el sentido de hospitalidad es una característica propia de su gente. Esta manifestación de solidaridad refleja un modelo de *calidad de vida*⁵⁴. Pero fundamentalmente esta vida de calidad, quiere decir vida de clan, de familia —no familia nuclear—, de familia ampliada.

Avanzar en este camino requiere pilares fuertes. Los principios, desde una dimensión ética, proporcionan dichas bases, y las orientaciones a seguir en la construcción de una sociedad intercultural verdadera, que destruya las inequidades económica y política. Como señala Olin (2006) «para promover la construcción de una sociedad que profundice la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material. Ello apunta al fortalecimiento de la sociedad —y no del mercado (como en el neoliberalismo)— como eje orientador del desenvolvimiento de las otras instituciones sociales». (SPPC-3, 2010: 48)

Hacia la unidad en la diversidad

El Buen Vivir establece una dimensión colectiva, de armonía entre los seres vivos. Tal hecho requiere un proceso profundo de respeto a la otredad, y de apertura al conocimiento de otros saberes, epistemes, manifestaciones culturales distintas, que no necesariamente son contrarias. Sin embargo, en sociedades con una historia colonial de dominación, las

o vida de excelencia, que en el ámbito oficial se ha traducido como sinónimo del «buen vivir», que sería el *allí kawsay* (SPPC-3, 2010: 39)

⁵⁴ La cual también se halla condicionada por el consumismo que la cultura occidental impone.

posibilidades de vivir en comunidad tienen que ver primero con la posibilidad de construir un espacio de todos y todas, y de aceptar la diversidad que es consustancial al país, para abonar el camino a que la interculturalidad se convierta en una realidad.

Como lo diría Katherine Walsh: «La interculturalidad aún no existe, es algo por construir. Ella va mucho más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad; señala y alienta más bien un proyecto y procesos sociales y políticos que apuntan a la construcción de sociedades, relaciones y condiciones de vida nuevas y distintas». (Walsh: 2009) Es que, recalcando lo expresado, la interculturalidad solo es posible cuando existe una relación entre iguales, lo cual no puede darse cuando está de por medio la subordinación entre personas, pueblos, etc.:

La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento de la diferencia y de la diversidad que, a la larga, conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder: [...] Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social. Este es el sentido de la unidad en la diversidad. (SPPC-3, 2010: 51-52)

Hacia la igualdad, la integración y la cohesión social

Partiendo de que la igualdad, va más allá de la individualidad de los seres humanos, este es un valor social en sí, que promueve el espíritu cooperativo y solidario.

La idea de incluir igualitariamente a todos y todas contempla la posibilidad de cohesión de la estructura social misma. Desde *políticas* en lo público que apuesten por una inclusión de toda la comunidad política, se pretende propiciar un modelo que garantice la participación de los ciudadanos y ciudadanas en general, más allá de su condición de clase, del lugar que ocupe en la estructura laboral, de su género, orientación sexual, etnia o credo. (SPPC-3, 2010: 57)

Hacia la reconstrucción de lo público

Rabotnikof (1995), define lo público como: «lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad de lo que de allí se emana» (en: SPPC-3, 2010: 64)

Es en este contexto, que la reconstrucción de lo público tiene que ver con la conformación de una sociedad incluyente, en la que la sociedad civil se articule a funciones del Estado social como garante del bien común. Es el espacio donde los colectivos ciudadanos, las organizaciones sociales, los movimientos sociales, etc. tomen parte activa en las decisiones concernientes a la gestión pública. Ello implica retomar la idea de la propiedad y el servicio públicos como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente. El Estado deberá propender entonces, que su accionar sea visibilizado como transparente y no como un espacio oculto al cual no tiene acceso la ciudadanía. (SPPC-3, 2010: 63-64)

Aduce también lo público a espacios comunes, abiertos, no excluyentes, en los que la diversidad de colectivos sociales puedan expresarse libremente, e integrarse:

Lo que está en juego entonces es la necesidad de construir una noción de espacio público entendido como aquello que hace referencia tanto a los lugares comunes, compartidos y compatibles (plazas, calles, foros, mercados, bibliotecas, escuelas), como a aquellos donde aparecen o se ventilan, entre todos y para todos, cuestiones de interés común. (SPPC-3, 2010: 64)

Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa

Para que se instalen procesos y espacios de participación ciudadana, que se caractericen por un fuerte componente de deliberación, e involucramiento en la gestión pública, es necesario que de parte de las instancias públicas democráticas y desde el Estado exista la apertura para que los ciudadanos, «en una estructura de representación política y diversa» intervengan progresivamente en las cuestiones públicas.

La gobernanza que la ciudadanía activa, y los movimientos sociales establezcan a partir de redes que impulsen agendas locales y nacionales, ejercerá influencia y control sobre las decisiones políticas que se instauren. (SPPC-3, 2010: 65)

Ciudadanías diferenciadas

El concepto de *Ciudadanías diferenciadas*, da cuenta de la múltiple variedad de la ciudadanía. «Desde esta perspectiva, los miembros de ciertos grupos serían incorporados a la comunidad política no sólo cómo individuos sino también a través del grupo, y sus derechos dependerían en parte de su pertenencia a él» (Kymlicka & Norman, 1997: 25).

Así, la Ciudadanía diferenciada surge de la aplicación de los derechos colectivos y procura el reconocimiento de las diferencias culturales, sociales, idiomáticas –en algunos casos– de personas y colectividades. Se originan –en parte– del hecho que la ciudadanía liberal, universal, abstracta, implantada por los Estados liberales, no ha podido borrar las diferencias culturales que existen al interior de los Estados nacionales. Además de su parcialidad, al no contemplar históricamente las particularidades que portan las personas en relación a su ubicación en la sociedad, crean un imaginario inexistente.

Es así que, esta propuesta de ciudadanía busca reivindicar a los diferentes: afroecuatorianos, indígenas, etc. y sus derechos. Por ejemplo, el reconocimiento del derecho indígena a partir del establecimiento del pluralismo jurídico, da cuenta de que existe un derecho consuetudinario, y por tanto, formas ancestrales de aplicación de la justicia en nacionalidades y pueblos indígenas.

También, las denominadas *medidas de acción afirmativa* buscan garantizar la participación de sectores discriminados (por razones de género, clase, etnia) en cargos públicos (Constitución del Ecuador, Art. 65). De este modo la Constitución acompaña esta selección

meritocrática⁵⁵, con un sistema que compensa las históricas desigualdades⁵⁶ en el acceso a las oportunidades sociales y económicas de sectores específicos. Las medidas de acción afirmativa deben ser vistas como una vía a la conquista de la igualdad social y política de la ciudadanía. Se trata de mecanismos transitorios mientras la sociedad avanza en la consecución de dar un igual trato e iguales oportunidades a las personas⁵⁷, y se fundamenta en el siguiente criterio:

Este principio define el espacio de realización social como aquel en que el individuo puede pensarse y recrearse en relación con los demás. Al definir este espacio tenemos que reflexionar en torno a las distancias justas e injustas que separan a unos de otros, lo que nos hace conscientes de que ser poseedores de derechos implica necesariamente tener obligaciones hacia los otros. Asociado a tal concepción de individuo, adherimos una concepción de la libertad que define la realización de las potencialidades de cada individuo como una consecuencia de la realización de las potencialidades de los demás. (SPPC-3, 2010: 54)

Estas medidas de acción afirmativa entonces, pretenden dar respuestas a las enormes desigualdades, discriminaciones y exclusiones, características de las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales. La universalidad aparece así como un principio abstracto. Al no existir mecanismos ni garantías para aplicar esta universalidad, quedan parcial o totalmente fuera de ella, en diversos grados, los diferentes a la norma que dio sustento a esa universalidad, limitando de esta forma el surgimiento de sujetos autónomos capaces de hacerse cargo de sus vidas y sus circunstancias.

El objetivo final de las *Ciudadanías diferenciadas* entonces, «es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades que constituyen el ser. El referente debe ser la vida digna y no la mera supervivencia». (SPPC-3, 2010: 57)

Las Ciudadanías diferenciadas, así, son el resultado de la apropiación de los diferentes de la idea del derecho a tener derecho, que se concreta en el reconocimiento a la diferencia.

Como sostenía Kant: «Al considerar mis necesidades como normativas para otros, o, al hacerme un fin para los otros, veo mis necesidades hacia los otros como normativas para mí». A esto solo habría que añadir que «los otros» (todo y todas) puedan ver mis necesidades también como normativas hacia ellos. (SPPC-3, 2010: 54)

⁵⁵ La cual se basa en méritos y capacidades de la persona para ocupar un cargo público.

⁵⁶ El mantenimiento del colonialismo interno, que ha generado profundos procesos de exclusión, requiere de acciones afirmativas hacia los grupos excluidos que permitan superar la discriminación en una perspectiva de justicia histórica. (SPPC-3, 2010: 53)

⁵⁷ El conceder a algunas personas un derecho desigual debe ser siempre un objetivo temporal (en el mejor de los casos, y no debe ser un modus operandi de la política pública), pues supone situar al 'beneficiario' en una posición de subordinación e indignidad frente a los demás. (Nussbaum, 2006, en SPPC-3, 2010: 58)

Los Tratados Internacionales

Son acuerdos escritos entre más de dos sujetos o personas jurídicas internacionales, las mismas que están regidas por el Derecho internacional.

Dichos acuerdos se realizan entre Estados, aunque pueden celebrarse entre Estados y organizaciones internacionales. Los primeros están regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; los segundos, por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986.

Cada cierto período los involucrados en el Convenio se reúnen, discuten sobre los avances, o retrocesos, incluyen modificaciones al documento y lo ratifican. Con la suscripción, cada Estado miembro se compromete a adecuar el instrumento a su legislación nacional y desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Convenio.

Asimismo, se comprometen a dar informes periódicos al órgano de control, sobre la aplicación en la práctica y en la legislación de las disposiciones del Convenio. De ser necesario deben responder a preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control.

Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), suscrito entre Gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores, tuvo en el proceso de revisión (1987-1989), la participación de pueblos indígenas y tribales los cuales fueron consultados sobre asuntos de su interés.

Partiendo del hecho de que las poblaciones de estos grupos humanos en muchas partes del mundo, han sufrido la vulneración de sus derechos fundamentales en los Estados que habitan, prueba de ello son los altos índices de desempleo o subempleo debido a la discriminación laboral por origen étnico o racial, lo que se traduce por ejemplo, en América Latina, en peores indicadores socioeconómicos y laborales; es menester garantizar mecanismos tendientes a alcanzar igualdad de oportunidades y trato, para estos grupos que se encuentran en franca desventaja.

La labor principal de este Convenio es velar por que los Estados adopten normas y desarrollen acciones a favor de la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y tribales.

Propone además conceptos básicos referentes, al reconocimiento y la participación de los pueblos, al fortalecimiento de su identidad, el respeto de su cultura, idioma, religión, organización social y económica. «Este Convenio tiene dos postulados básicos: el respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y la consulta y participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan. Estas premisas

constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del instrumento que fue adoptado en 1989». (OIT, 2007: 8)

En materia de participación este instrumento internacional establece en el Artículo 7 correspondiente a la Política General, que:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (OIT, 2007: 23)

Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia

La conferencia de Durban realizada en Sudafrica en el año 2001, fue antecedida de otras conferencias, que se realizaron en el marco de un hecho condenado por el mundo: el mantenimiento del Apartheid.

La Declaración de Durban –como se la ha llamado– en cambio, se centró en las complejas formas en que los prejuicios raciales y la intolerancia se manifiestan en la actualidad. Para tal efecto, se realizó un recuento de la esclavitud y sus secuelas, los conflictos interétnicos, la discriminación debida a diferentes creencias; el discurso de odio difundido por la Internet, la relación entre la discriminación racial y la discriminación por razón de preferencias sexuales.

En ese contexto, a partir de la Declaración y el Programa de acción de Durban, la comunidad internacional se compromete a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en los planos nacional, regional e internacional.

Un hecho sin precedentes, ha sido el reconocer que ningún país puede considerarse exento de racismo, que el racismo hace penosamente parte de la sociedad, y que para combatirlo se deben realizar todos los esfuerzos necesarios.

A pesar de que, la Declaración y el Programa de Acción no son vinculantes en el ámbito legal, el documento tiene el peso del gran valor moral y constituye el referente para impulsar reivindicaciones en este sentido.

Derechos colectivos de pueblos y nacionalidades

El contexto de estos derechos considerados de *inclusión, especiales para poblaciones étnicas*, fueron conceptualizados en la década de los noventa, en el marco del denominado constitucionalismo multicultural, que se enraizó principalmente en la anterior Constitución

con la inclusión de los derechos colectivos para los pueblos indígenas⁵⁸, los cuales fueron:

[...] reformas (que) no solo sirvieron para reconocer las demandas de los movimientos, sino también y a la vez, para abrir el camino al proyecto neoliberal de ajuste estructural⁵⁹, que daba reconocimiento e inclusión a la oposición dentro del Estado-nación sin cambios radicales o sustanciales en su estructura hegemónica-fundante. Este proceso ocurrió simultáneamente en varios países de la región y se lo conoce como el nuevo «constitucionalismo multicultural» (Van Cott, 2000) (Walsh, 2009: 222)

Van Cott pone así, en tela de duda, los derechos denominados también de tercera generación, de los cuales dice que, si bien impulsan algunos elementos importantes en la agenda indígena, no lo hacen en cambio con otros que son estratégicos.⁶⁰ Así especifica que «este modelo implica el reconocimiento de tres tipos de derechos colectivos: derechos al autogobierno, derechos especiales de representación y derechos poliétnicos. [Pero] como bien señala Pérez-Bustillo (2001), el listado omite el reconocimiento de derechos a la autonomía territorial, elemento clave de las demandas indígenas de 'plurinacionalidad'». (en Walsh, 2009)

Se hace evidente entonces, que este proceso que confluyó en la consecución de los derechos colectivos, por un lado, fue resultado de la lucha del movimiento indígena y de su «fortalecimiento identitario como actor social, político y cultural» por la consecución de días mejores, y de su cuestionamiento al Estado-nación existente, a la vez que, un engranaje para «la expansión en América Latina del proyecto neoliberal» (Walsh, 2009)

Al establecer la Constitución del 2008 –aprobada vía referéndum–, en su artículo I que Ecuador es un *Estado plurinacional* (art. I), esta categoría de derechos especiales, debería perder peso, ya que se adoptó una Carta Magna progresista en cuanto a la protección de los derechos humanos para todas y todos los ciudadanos.⁶¹ Sin embargo, la perspectiva multiculturalista, al parecer se mantiene, puesto que, ésta se «basa en lo que hace o lo que ha hecho el Estado para estos pueblos, no lo que ha efectuado o lo que han dejado estos pueblos para la labor de reflexionar y refundar el Estado. Es una perspectiva «multiculturalista», en el sentido de que añade o suma más derechos a la estructura y lógica establecidas, sin ser necesario [...] intervenir en ella». (García en MCP, 2009: 23)

⁵⁸ Y para el pueblo afroecuatoriano, que se lo nombró como *apegado* a los derechos colectivos indígenas; como dice el artículo 85: «los derechos determinados en el artículo anterior, en todo aquello que les sea aplicable».

⁵⁹ Walsh establece que, sin embargo de lo dicho «en gran parte por la misma fuerza y lucha del movimiento indígena, el proyecto neoliberal nunca se aplicó por completo en el Ecuador. De hecho, y en comparación con otros países de la región, los procesos de privatización y ajuste estructural han sido mucho menores. La oposición del movimiento indígena se ext[endió] al TLC, contribuyendo al rechazo total del país a la firma de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.» (Walsh, 2009: 222)

⁶⁰ Ocurrió algo similar en la Ley de Derechos Colectivos de los Pueblos negros o afroecuatorianos que se aprobó en el 2006, en la cual no se estableció ninguna garantía referente al territorio, siendo fundamental su protección legal.

⁶¹ El artículo 6 de la misma Constitución dice: «Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidad indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional».

Más bien, habría que reflexionar sobre la interculturalidad y su implicancia en la transformación estructural del Estado para todos, en detrimento de paliar inequidades ciudadanas.

Esto no quiere decir necesariamente que, se descarte la importancia de los derechos indígenas o afroecuatorianos, sino más bien, a decir de García (2009), es el aceptar que estos elementos de inclusión hacen poco para impulsar la refundación del Estado, y la construcción de una nueva lógica y formas de pensar que integren conceptos y prácticas de vida ancestrales, y conceptos y prácticas que han regido la formación de la República, con su perspectiva monocultural y uninacional.

En cuanto al articulado constitucional referente a Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, lo más significativo se presenta a continuación:

En el artículo 57 numeral 9, se garantiza el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas: «Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral». Ello no supone un impedimento para que los pueblos y nacionalidades participen en los espacios, instituciones y procedimientos que determinan la Constitución y la Ley para la definición y control de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

La introducción de la *consulta previa* y el derecho a que los pueblos y nacionalidades sean consultados ante la adopción de una medida legislativa que pueda afectar –o poner en riesgo- cualquiera de sus derechos son también figuras que se encuentran tipificadas en el artículo 57.

La nueva Constitución también reconoce la facultad de los pueblos indígenas para canalizar sus propias formas de administración de justicia en el marco del respeto a los derechos humanos fundamentales. En el artículo 171, la Carta Magna declara precisamente que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen el derecho de ejercer funciones jurisdiccionales, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, siempre y cuando estos no sean contrarios a la Constitución y los derechos humanos.

Los pueblos y nacionalidades también tienen el derecho de participar y promover la reconstrucción de la organización territorial del Estado a partir de la conformación de las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) y afroecuatorianas (CTA). Otra novedad de la nueva Carta Política es la inclusión del idioma kichwa y shuar como idiomas oficiales de relación intercultural, así como considerar a los demás idiomas indígenas, de uso oficial para sus respectivos pueblos.

En cuanto a la administración del poder comunal y la construcción de formas de representación y de auto-gobierno de pueblos y nacionalidades, éstas deben complementarse con los otros canales que la Constitución ya abrió para la participación de ciudadanos y organizaciones en las decisiones fundamentales del poder político.

Lo que es diverso no es desunido, lo que es unificado no es uniforme, lo que es igual no tiene que ser idéntico, lo que es desigual no tiene que ser injusto; tenemos el derecho a ser diferentes, cuando la igualdad nos descaracteriza. Estas son las reglas, probablemente fundamentales, para entender el momento que vivimos...

Boaventura de Sousa Santos (2007)

Capítulo III

Participación en la gestión pública y control social

La ampliación del alcance de la participación en el texto constitucional 2008 se observa, entre otros aspectos, en que no es ya concebida como un puro derecho de los individuos y de las organizaciones sociales sino, además, como *un principio orientador* de la acción, la gestión y el funcionamiento de las instituciones públicas⁶². (Morales, 2008: 173)

Al fijar la participación como un *principio orientador* de la acción pública se estipula que el Estado tiene el deber y la obligación de adecuar y/o transformar sus modos de existencia y funcionamiento (sus procedimientos rutinarios de gestión y administración) para facilitar e incentivar la participación de la ciudadanía en la discusión y el control de los procesos gubernativos.

La Carta Magna establece un sinnúmero de espacios e instituciones en donde la sociedad y el Estado discuten y definen las políticas públicas, construyen las agendas sectoriales y locales y ponen en marcha procesos de rendición de cuentas y control social a las acciones gubernativas.

El texto constitucional así, establece una *corresponsabilidad pública* entre el Estado y la ciudadanía para la defensa del interés general, la preservación de la democracia y el buen gobierno. A la vez, amplía el alcance del espacio público, más allá de la actividad gubernamental y de las instituciones políticas, y lo convierte en una esfera destinada a la participación de los movimientos sociales, organizaciones populares y otras formas de organización colectiva, considerados como actores esenciales en la toma de decisiones políticas necesarias para el adecuado funcionamiento y la transformación del mismo Estado (Ramírez, R., 2009: 39-40) Se fortalece así una noción de lo público como construcción social-colectiva del bien común.

Es pues fundamental la generación y fortalecimiento de capacidades y liderazgos en las diversas instancias de la sociedad civil y también en la ciudadanía a nivel general, con la finalidad de incidir cualificadamente en la toma de decisiones que redundará en beneficio del bien común. De suyo, es menester que los servidores públicos sean sensibilizados y capacitados sobre el rol a desempeñar, en este nuevo modelo democrático.

3.1 Instancias de participación ciudadana en los niveles de gobierno

La instauración de diversas instancias de deliberación pública en todos los niveles de gobierno, conformadas por representantes de la sociedad civil y autoridades políticas, se encuentra expresada, sobre todo, en el artículo 100 de la Constitución:

⁶² Ello supone una ruptura con lo establecido en la Constitución de 1998 donde el concepto de participación estaba restringido al ámbito electoral, al ejercicio de cargos públicos o a la fiscalización de actos del poder político.

En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Adicionalmente, en el Capítulo Primero, del Título VI: Régimen de Desarrollo, el Art. 278 establece: «Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: I. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles».

Los niveles de gobierno en orden de jerarquía territorial son: central, regional, provincial, cantonal, parroquial y circunscripciones territoriales afroecuatorianas e indígenas (estas últimas en algunos casos, podrían abarcar dos de las anteriores).

La participación en la estructura funcional del Estado

Las teorías de la *democracia participativa* enfatizan en el ideal democrático como un proceso de implicación continua del ciudadano en la vida pública por medio de su activa presencia en los espacios e instituciones que discuten, planifican, deciden, evalúan, monitorean y controlan las decisiones políticas (gubernamentales y no gubernamentales) que afectan y competen al bien común. Desde esta perspectiva solo una sociedad civil dinámica y una ciudadanía activa y enterada de los problemas públicos pueden garantizar que la democracia no degenere en el poder de unas elites sobre las mayorías y en el predominio de los intereses particulares sobre aquello que puede ser definido como los intereses generales.

La discusión y el intercambio de argumentos entre actores sociales y políticos son parte constitutiva de la dinámica de funcionamiento democrático de las instituciones públicas. Ni los agentes estatales ni los actores sociales tienen, enteramente, la legitimidad para que sus posiciones (agendas) o intereses se impongan como decisiones públicas. Ningún actor detenta por sí solo la capacidad de fijar la voluntad común o de reflejar el interés general. Solo la deliberación entre una pluralidad de actores sociales y políticos permite que surjan –como fruto del intercambio de razones, argumentos, e información– decisiones políticas con potencial de ser presentadas como provenientes del pueblo.

La deliberación democrática requiere de específicos espacios sociales y escenarios institucionales para ponerse en marcha. El Parlamento –a nivel de la función legislativa nacional o de los concejos locales– aparece como el espacio institucional que, históricamente, han fijado las democracias como principal esfera de debate público entre los representantes electos. La institucionalización de la esfera parlamentaria como el lugar primordial de debate político en los regímenes democráticos contemporáneos recoge ya, en buena medida, parte del ideal de la toma de decisiones a través del intercambio de razones entre actores con distintos intereses, posiciones y valores.

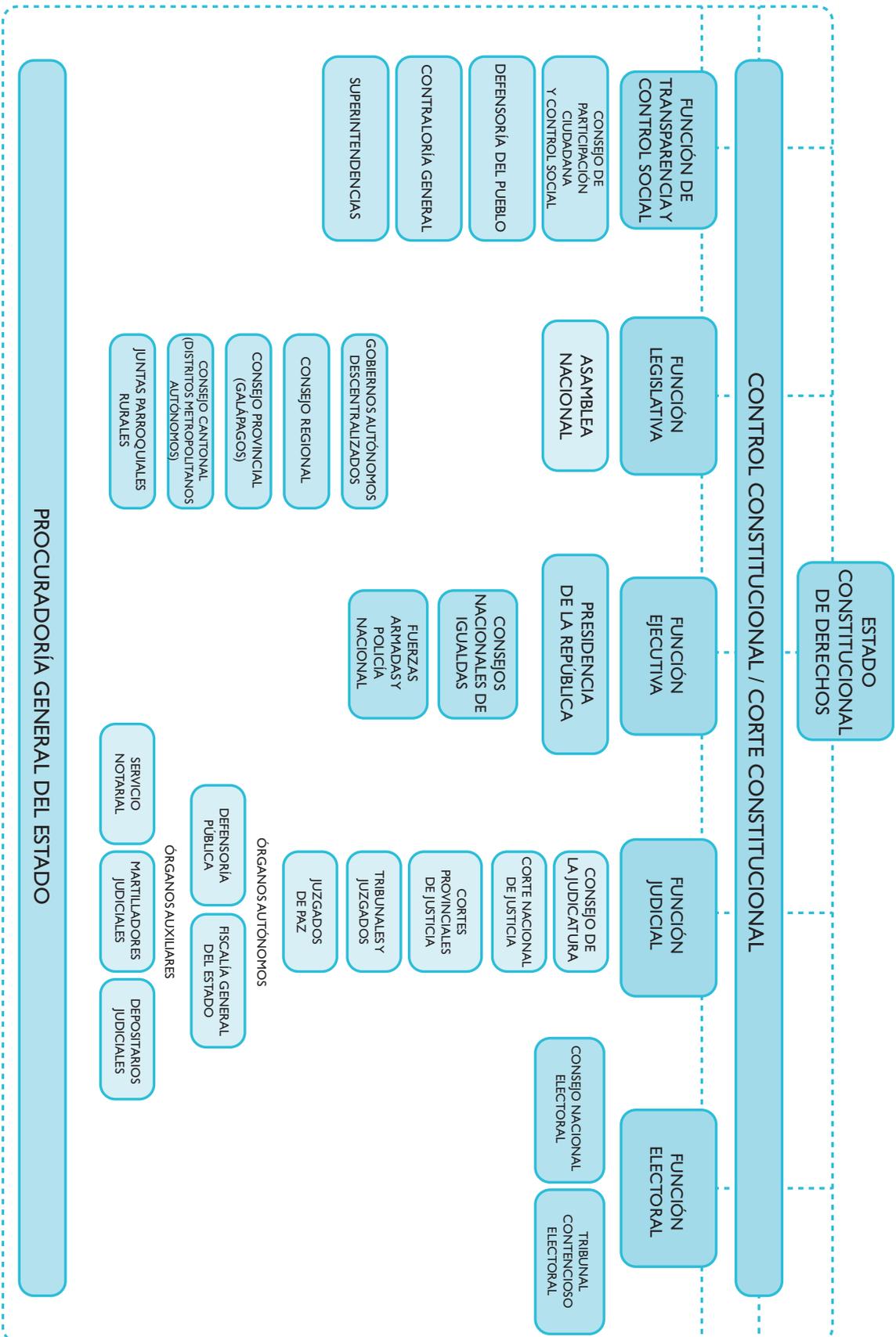
La profundización de la democracia requiere, sin embargo, que el debate político vaya más allá de la esfera de la representación (los electos) y que se canalice hacia el conjunto de nexos entre electos, funcionarios y ciudadanos e, incluso, al interior de las relaciones de la misma sociedad civil (en el seno de las organizaciones y movimientos sociales). La deliberación política no es monopolio de los electos. Las decisiones que ellos toman y que se sostienen en el saber especializado de funcionarios, técnicos y expertos, deben surgir de procesos de consulta, debate, negociación y deliberación con la ciudadanía. Esta última, a su vez, precisa de espacios de discusión para, en el terreno de la sociedad civil, generar, elaborar y priorizar sus demandas en un modo tal que sean los problemas *de los muchos* (por oposición a demandas muy puntuales o de *unos cuantos*) los que se recojan y trasladen a las instituciones estatales.

Nueva estructura funcional del Estado

En esta perspectiva, la Carta Magna fue más allá de la visión tripartita del Estado –basada en las tres funciones del Estado clásicas, la Legislativa, Ejecutiva y Judicial– y estableció cinco poderes, introduciendo la Función de Transparencia y Control Social (Constitución del Ecuador, Art. 204-216) y el Poder Electoral como la quinta Función (Constitución del Ecuador, Art. 217-224), como lo presenta el siguiente cuadro:

Función de transparencia y control social:

La Función de Transparencia y Control Social se justifica con la finalidad de impulsar el control y transparencia del sector público y del privado que desarrolle sus actividades de interés público, el impulso de la participación ciudadana, y el permanente combate a la corrupción.



Fuente: SENPLADES, 2009.

La naturaleza y funciones que configuran la Función de Transparencia y Control Social, se señalan en el artículo 204, perteneciente al mismo Título IV, en el que se estipula que:

El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del Sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

Al ser algunas instituciones las que conforman esta función, se establece dentro del artículo 206, una instancia de coordinación en la que se elegirá cada año al presidente de la función. Dicha instancia, tendrá como deberes y atribuciones las siguientes:

1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.
2. Coordinar el plan de acción de las entidades de la Función, sin afectar su autonomía.
3. Articular la formulación del Plan nacional de lucha contra la corrupción.
4. Presentar a la Asamblea Nacional propuestas de reformas legales en el ámbito de sus competencias.
5. Informar anualmente a la Asamblea Nacional de las actividades relativas al cumplimiento de sus funciones, o cuando ésta lo requiera.

La Función de Transparencia y Control Social tiene como principales atribuciones promover e impulsar el control de las entidades y organismos del Sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad. El combate contra la corrupción y la impunidad dentro de la administración pública se fortalece a través del apoyo y fortalecimiento a los mecanismos de control social, como veedurías, observatorios y redes ciudadanas (CPCCS, 2010).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El engranaje que propulsa la participación popular se completa con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como un *dispositivo socio-estatal* que desplaza en algunas de sus prerrogativas a los partidos políticos y a la función legislativa y que pretende, a la vez, contribuir al ejercicio efectivo de los derechos de participación y a la puesta en vigencia de nuevas formas de control social y rendición de cuentas con explícitas consecuencias en el funcionamiento del Estado.

La creación de esta instancia es, sobre todo, resultado de las posiciones que, al interior del proceso constituyente, enfatizaron en la necesidad de una participación directa y robusta de la ciudadanía en la vigilancia, el control, la observación e incluso la sanción de representantes políticos y funcionarios públicos. El rol fiscalizador de la sociedad civil quedó así consignado, en la concepción constitucional del CPCCS, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país.

El CPCCS es un órgano independiente y autónomo y su actividad transcurre sobre la base del principio del control popular de la actividad de los órganos estatales, los cargos públicos electos y los funcionarios. La premisa que guiará su trabajo es impulsar el empoderamiento ciudadano, la inclusión y la intervención activa de todos y todas para lograr una verdadera democracia participativa en el marco de la transparencia de cada una de las acciones del poder público (CPCCS, 2010).

Su objetivo es promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, establecer mecanismos y políticas anticorrupción y designar, a través de Comisiones Ciudadanas de Selección, a las autoridades que le corresponde, tal y como lo proclama el artículo 207:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos humanos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.

Como respuesta para lograr la despartidización de la designación de autoridades, que antes obedecía a criterios de correlación netamente política, las funciones de nominación de las autoridades de control (Contralor, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Procurador, Fiscal General, Superintendentes) y de otras dignidades (Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura) fueron quitadas al antiguo Congreso Nacional para que pasen hacia unas *Comisiones Ciudadanas de Selección* (CCS) organizadas por el CPCCS. (CPCCS, 2010).

Composición del CPCCS.- El máximo órgano del CPCCS es el pleno que está conformado por siete Consejeras y Consejeros principales y siete suplentes, que durarán cinco años en sus funciones. Entre ellos, se elige la presidenta o el presidente quien será su representante legal por la mitad del periodo que dura su función.

La selección de dichas consejeras y consejeros se realiza a través de un concurso de oposición y méritos, los cuales serán elegidos de acuerdo con criterios de interculturalidad, alternabilidad de género y con respeto a las acciones afirmativas garantizadas por la Constitución. En este concurso pueden presentarse únicamente ciudadanas y ciudadanos de modo individual o auspiciado por una organización social y no se pueden presentar los partidos políticos. Toda la información de los participantes es receptada por el Consejo Nacional Electoral, que inicia un proceso de verificación, en donde los admitidos se presentan posteriormente a una prueba de oposición, de la cual se escogen a los veinticuatro mejor puntuados en oposición y méritos, doce hombres y doce mujeres. Como paso siguiente los ciudadanos escogidos deben esperar un proceso de impugnación ciudadana, de cuyo resultado final se escogerán a catorce finalistas, siete hombres y siete mujeres, quienes pasan a integrar el Consejo de Participación. Este proceso general de selección acoge los principios de la transparencia, la interculturalidad y representación paritaria consagrados en la Constitución⁶³.

Deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.- Dentro de lo que son las atribuciones que la Constitución otorga al CPCCS se encuentran las que abarcan el seguimiento y sanción a la corrupción y el diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y el control social de las autoridades e instituciones públicas por un lado (siete numerales), el resto de atribuciones abordan el impulso de los derechos de participación, formación ciudadana y organización de procesos deliberativos (un numeral), y la organización de la designación de autoridades públicas de control (cuatro numerales) (Ramírez, 2010). Lo que configuran las doce atribuciones que la Constitución dentro del artículo 208 prevé para el funcionamiento del CPCCS, las que se detallan a continuación:

Atribuciones de Formación Ciudadana / Deliberación: «1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción».

Atribuciones de Rendición de Cuentas / Control:

2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió

⁶³ Además de asignar una puntuación adicional a los postulantes que tengan la condición de migrantes al menos tres años, los que sufran alguna discapacidad, se ubiquen en los quintiles uno o dos de pobreza, sean menores de treinta o mayores de sesenta y cinco años al presentar la candidatura o vivan al menos cinco años en las zonas rurales. Esta adición debe garantizar la equidad y la inclusión para el Consejo.

apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.

Atribuciones de Designación:

9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las temas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Función electoral : El Consejo Nacional Electoral

Otra innovación del modelo de Estado Social de Derechos y Justicia Social, es la creación del Poder Electoral, el mismo que de acuerdo con el artículo 217 de la Constitución de la República se encuentra integrado por el Consejo Nacional Electoral y por el Tribunal Contencioso Electoral.

El objetivo de esta función del Estado es garantizar la máxima transparencia en los procesos electorales y evitar la injerencia de los partidos políticos, de cuyo seno se nombraban en el pasado los vocales. Hoy estos provienen de la ciudadanía y son electos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso de méritos y oposición.

Entre otras atribuciones, al Consejo Nacional Electoral le corresponde de acuerdo al artículo 219 de la Constitución entre otras las siguientes:

1. Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, [...] proclamar los resultados y posesionar a los ganadores de las elecciones.
2. Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados.
3. Controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.

4. Garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas y las demás que señale la ley.

De su parte, el Tribunal Contencioso Electoral tiene las siguientes funciones señaladas en el artículo 221 de la Constitución de la República:

1. Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.
2. Sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.
3. Determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto.

Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento.

La creación del Poder Electoral, ha supuesto innovaciones en el sistema electoral ecuatoriano, como la asignación de franjas electorales para que los partidos, movimientos y candidatos puedan difundir sus programas y postulados en igualdad de condiciones, evitando de esta manera, que las instancias que cuentan con mayores recursos económicos monopolicen los medios de difusión, perjudicando a aquellas organizaciones que no se encuentran en las mismas condiciones.

Instituciones mixtas/socio-estatales

La generación de espacios deliberativos en la institucionalidad estatal (parlamentos, concejos, etc.) y entre el Estado y la sociedad, así como dinámicas de debate en el seno mismo de la sociedad, tiene como condición la plena vigencia de los derechos a la libre opinión (Constitución del Ecuador, Art. 66. 6), a la información (Constitución del Ecuador, Art. 18) y a la organización (Constitución del Ecuador, Art. 96). La tolerancia y el pluralismo son principios fundamentales, además, para garantizar la formación de espacios de debates abiertos, inclusivos y con potencial de dar igual cabida a todos y todas quienes, voluntariamente, quieran participar en los procesos de toma de decisiones políticas.

Aunque en muchos países del globo los procedimientos deliberativos se han desplegado sin mayores niveles de formalización e incluso sin ningún tipo de reconocimiento legal, en el Ecuador, a raíz de la aprobación de la Constitución de 2008 y, más aún, de la Ley de Participación Ciudadana (aprobada el 2 de febrero del 2010) se han reconocido y creado diversos espacios, procedimientos e instituciones sobre los que reposaría la posibilidad de generar procesos de debate entre Estado y sociedad a la hora de construir la agenda de políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

La nueva Constitución establece, entonces, un conjunto específico de instituciones deliberativas en que confluyen Estado y sociedad, en un desempeño conjunto de determinadas funciones dentro del ciclo de formación de las políticas públicas. Dichas instituciones no son ni propiamente estatales, ni puramente sociales. Se trata, más bien, de espacios en que,

de modo intencional, interactúan agentes gubernamentales y actores sociales en procura de definiciones políticas concretas: pueden ser denominados, entonces, como *instituciones mixtas o interfaces socio-estatales* para el debate público sobre determinadas cuestiones de la agenda gubernativa.

Dichos términos describen los procesos de innovación institucional a los que dan lugar determinadas formas de participación ciudadana que se nutren del contacto explícito con –y dentro de– las agencias estatales. En tales espacios se relativizarían el poder de los electos y el peso de los expertos.

Al observar el conjunto de espacios, mecanismos e *instituciones deliberativas socio-estatales* que forja la nueva Constitución es posible estudiar de qué manera se concreta el funcionamiento de la participación como un principio de acción pública de las instituciones gubernativas. Si los ciudadanos tienen el derecho de participar en el proceso de construcción de las decisiones colectivas, las instituciones tienen el deber de adecuar sus lógicas de funcionamiento interno para dar cabida a la *voz de la ciudadanía* en interlocución con aquella que proviene de políticos, servidores públicos y expertos.

En dichas instancias entran en juego intereses y visiones divergentes y conflictivas que, sin embargo, pueden ser procesadas mediante la discusión y el intercambio razonado de argumentos. De tal modo que se procura formar la voluntad común y, al mismo tiempo, se cultivan las capacidades de los ciudadanos para debatir, negociar y deliberar con políticos y servidores públicos sobre asuntos de interés público como la inversión, las políticas y lineamientos de planificación, los esquemas de evaluación, etc., modificando así, la tradicional lógica de toma de decisiones y de estructuración de las políticas públicas en el país.

A nivel nacional

A nivel nacional, la Ley de Participación Ciudadana estipula, en lo fundamental, cuatro espacios de deliberación socio-estatal en los que la ciudadanía y las organizaciones sociales podrán participar y procurar incidir en la construcción y desenvolvimiento de la agenda pública: Los Consejos Nacionales para la Igualdad, Los Consejos Ciudadanos Sectoriales, El Consejo Nacional de Planificación y La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

Consejos Nacionales para la Igualdad

La Carta Política establece en los artículos 156 y 157, la conformación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, definiéndolos como «órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos». (Art. 156)⁶⁴

Según el texto constituyente, dichos consejos tendrán atribuciones para la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades

⁶⁴ La Ley de Participación Ciudadana menciona los Consejos Nacionales para la Igualdad en el artículo 47.

y movilidad humana. Es decir, a través de estos consejos, ciertos grupos poblacionales considerados de atención prioritaria, tendrán la posibilidad de incidir de forma directa en las políticas públicas para su beneficio. La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, tiene el rol de asistencia técnica a los consejos, en el diseño de políticas públicas que garanticen los derechos colectivos consagrados en la Constitución.

Los Consejos serán integrados de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por la o el Presidente de la República, es decir constituyendo espacios mixtos relacionados con el nivel de gobierno nacional. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo (Art. 157).

En la sexta disposición transitoria dice que los consejos de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en Consejos Nacionales para la Igualdad. A estos grupos considerados de atención prioritaria, se sumará el concepto de la movilidad humana, es decir los migrantes (Constitución del Ecuador, Art. 156).

La creación de dichos consejos está vinculada a combatir discriminaciones u asimetrías sociales proclamado en el artículo 11.2 de la Carta Magna en el que dice que «el Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad».

Consejo Nacional de Planificación

Para entender a cabalidad el engranaje institucional y la multiplicidad de espacios de participación y deliberación estipulados en la Constitución y definidos en la Ley de Participación Ciudadana es necesario distinguir aquellos que se articulan en el nivel nacional de gobierno de aquellos que se sitúan a nivel de los gobiernos locales. Ambos niveles y espacios participativos están, sin embargo, conectados a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Lo corrobora el artículo 278 de la Constitución, el cual determina que las y los ciudadanos deberán participar en la elaboración de los planes de desarrollo nacional y local así como en la ejecución y control del cumplimiento de las agendas de desarrollo en todos los niveles de gobierno.

Dicha instancia, es el mecanismo para organizar la planificación para el desarrollo del país⁶⁵. El mismo que se conformará por una instancia superior que es el Consejo Nacional de Planificación, tal como establece la nueva Constitución en el artículo 279 y que integrará a los diferentes niveles de gobierno con participación ciudadana y tendrá una Secretaría Técnica (rol asignado a la SENPLADES), que coordinará sus actividades. El Consejo Nacional de Planificación es una instancia que «tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo» (Art. 279).

⁶⁵ «El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNPP) comprende el conjunto de entidades, principios, mecanismos, políticas e instrumentos que regulan y orientan la planificación e inversión nacional» (Decreto Ejecutivo No. 1577, expedido el 11/02/2009, Art. 1).

Para operativizar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa planteada en la Constitución⁶⁶, se conformó el Consejo Nacional de Planificación, coordinado por SENPLADES a manera de secretaría técnica, como órgano rector del Sistema, cuya misión será integrar a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana [...]. La planificación está concebida para que se ratifique su carácter democrático con mecanismos permanentes de participación ciudadana y coordinación sectorial. (SENPLADES, 2010)

El Consejo Nacional de Planificación es una instancia de la función Ejecutiva y será presidido por el Presidente de la República, no obstante consta entre sus miembros con cuatro representantes ciudadanos⁶⁷ escogidos por la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. Justamente por la integración de estos cuatro ciudadanos elegidos, el espacio se convierte en un espacio mixto, entre representantes estatales y de la sociedad civil⁶⁸.

Las funciones de manera provisional, según el Decreto Ejecutivo No. 1577, son: a) Ejercer la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; b) Dictar y aprobar los lineamientos, políticas y herramientas que orienten y consoliden al Sistema Nacional

Descentralizado de Planificación Participativa; c) Conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo; d) Conocer el estado de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; y, e) Las demás que la Constitución, leyes u otros instrumentos normativos le asignen.

El Consejo Nacional de Planificación convocará, a través de su Secretaria Técnica a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía (Ley de Participación Ciudadana, Art. 48).

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las instancias de participación de acuerdo a los niveles de planificación propuestos:

⁶⁶ Mediante el decreto ejecutivo 1577 del 11 de febrero de 2009.

⁶⁷ Los cuatro representantes ciudadanos durarán en su función cuatro años, aunque a mitad de periodo, serán sustituidos por sus alternas y alternos, que pasarán al cargo principal, y ellos ocuparán los cargos de suplentes.

⁶⁸ La conformación de manera provisional del Consejo, se mantiene en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N°. 1577.

NIVELES DE PLANIFICACIÓN	PRODUCTOS	INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN	ALCANCE DE PARTICIPACIÓN
NACIONAL	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos Nacionales para la Igualdad • Consejos consultivos sectoriales • Diversos espacios de consulta para el diseño / actualización del Plan Nacional de Desarrollo 	Formulación de políticas nacionales
INTERMEDIO	Planes Regionales o Zonales de Desarrollo Territorial	Consejos Regionales de Planificación con participación ciudadana Asambleas Regionales e instancias de sociedad civil	Consulta y Concertación de tendencias regionales Formulación de políticas regionales
	Planes de Desarrollo Provincial	Asambleas Provinciales Consejos Seccionales de Planificación	Establecimiento de Prioridades Provinciales Formulación de políticas provinciales
	Planes Distritales y Circunscripciones	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Ciudadanas Territoriales e instancias de la sociedad civil	Formulación de políticas territoriales Acuerdo de estrategias locales
LOCAL	Planes de Desarrollo Cantonal	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas cantonales e instancias de la sociedad civil	Formulación de políticas de Desarrollo local Demandas y prioridades locales
	Planes Parroquiales	Consejos Seccionales de Planificación Asambleas Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil	Formulación de políticas parroquiales Acuerdo de estrategias territoriales

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Participación ciudadana

Consejos Ciudadanos Sectoriales

Otras instancias participativas a nivel de gobierno nacional, las constituyen los Consejos Ciudadanos Sectoriales que están definidos en la Constitución por el artículo 279, como «instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional».

Los Consejos Ciudadanos Sectoriales –regulados en los artículos del 52 al 55 de la Ley de Participación Ciudadana– son instancias mixtas, articuladas a los ministerios sectoriales, conformados por actores de la sociedad civil organizada, vinculada con las temáticas sectoriales que aborden los ministerios, y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil. También las Asambleas Locales (otra instancia de participación que se explicará más adelante) podrán enviar representantes a dichos consejos.

Es decir, todos los ministerios y secretarías nacionales deben instaurar un Consejo Ciudadano Sectorial en el marco de su implicación en específicas redes de participación de la sociedad civil, cada uno de acuerdo a las temáticas discutidas en donde se determinan los lineamientos estratégicos y se hace seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. En estos espacios se promoverá una participación amplia, democrática y plural de la sociedad civil.

Las funciones de los Consejos Ciudadanos Sectoriales, definidas en el artículo 53 de la Ley de Participación Ciudadana son las siguientes:

1. Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional;

2. Proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales;
3. Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales;
4. Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes;
5. Generar debates públicos sobre temas nacionales;
6. Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública; y
7. Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.

En el marco de sus procesos de planificación y evaluación, los ministerios tendrán que convocar, al menos dos veces por año, a los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Sin embargo, a partir de la primera convocatoria, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes, los consejos también podrán auto-convocarse las veces que crean necesario. El financiamiento para su ejecución debe estar incluido en los presupuestos de los respectivos ministerios.

Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural

Otra instancia participativa a nivel nacional constituye la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir que se define en el artículo 48 de la Ley de Participación Ciudadana como «espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo». Es decir, dicha asamblea está vinculada a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación (SENPLADES) y elige, entre sus miembros, cuatro representantes quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación.



Fuente: Página Web del Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi

Sin embargo, al contrario de los instancias mencionadas anteriormente, la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir no constituye un espacio mixto si no un espacio solo de la sociedad civil. La asamblea está conformada por delegadas y delegados de las Asambleas locales (se tratará más adelante), de cada Consejo Ciudadano Sectorial (vinculadas a los ministerios) y de las organizaciones sociales nacionales⁶⁹.

Las atribuciones de dicha Asamblea, reguladas en el artículo 49 de la Ley de Participación Ciudadana son:

1. Contribuir, como instancia de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo;
2. Monitorear que los objetivos de desarrollo que se plasmen en el Plan Nacional de Desarrollo se concreten en la programación y ejecución del presupuesto del Estado, en la inversión y asignación de los recursos públicos a las instancias estatales correspondientes;
3. Aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo;
4. Generara debates públicos sobre temas nacionales;
5. Rendirá cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones; y
6. Elegir, entre sus miembros, a cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país [Sierra, Costa, Amazonia y Galápagos] y sus alternas o alternos, quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación.

⁶⁹ El número de delegadas y delegados de cada instancia será determinado en el Reglamento de la Ley, que aún está en preparación.

La elección de representantes para el Consejo Nacional de Planificación se realizará entre las delegadas y los delegados de la misma Asamblea y deberá garantizar la paridad de género entre principales y alternos, quienes durarán en sus funciones cuatro años. A mitad de período las alternas y los alternos elegidos se titularizan. El proceso de elección de representantes contará con la supervisión y apoyo del Consejo Nacional Electoral.

La Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir será convocada por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación (SENPLADES), al menos dos veces por año: al momento de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la evaluación del cumplimiento de éste. Sin embargo, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes, también se puede auto-convocar, al igual que los Consejos Ciudadanos Sectoriales (vinculadas a los ministerios).

A nivel local

La participación a nivel local es muchas veces más efectiva que aquella que se instaura a nivel nacional, por cuanto, los procesos son menos complejos en términos demográficos y hay relaciones más fluidas con la estructura de poder. Por lo tanto, cada persona tendrá más posibilidad de influir en los procesos de debate público. Se considera, entonces, que la participación local puede funcionar como un trampolín para la participación en niveles más altos y como un terreno de aprendizaje ciudadano en extremo valioso para la sociedad civil y el fortalecimiento de la democracia.

En esta perspectiva, a nivel local, la Ley de Participación Ciudadana estipula, en lo fundamental, tres espacios de deliberación colectiva en que la ciudadanía y las organizaciones sociales podrán participar e incidir en la construcción y desenvolvimiento de la agenda pública: las asambleas locales (que en rigor no son un espacio mixto, pero que forman parte de la dinámica de planificación participativa, como ya se mencionó), la instancia de participación ciudadana a nivel local y los consejos locales de planificación.

Asambleas locales

Otras instancias de participación deliberativa que se establecen a nivel local son las llamadas Asambleas locales. La Ley de Participación Ciudadana las define en el artículo 56 como «espacios para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos»; podrán ser organizadas por la ciudadanía en cada nivel de gobierno. La Asamblea local se podrá organizar en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional.

En estas Asambleas locales la ciudadanía también puede fortalecer las capacidades colectivas de interlocución de las y los ciudadanos con las autoridades, con el fin de incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público.

Las Asambleas locales están conformadas por las organizaciones sociales y la ciudadanía, es decir, constituyen un encuentro entre ciudadanos y colectivos, por lo tanto se trata de una instancia puramente societal en la que no hay presencia de autoridades gubernamentales

de ningún tipo. No se trata, *strictu sensu*, de una instancia mixta pero se articula con el circuito que se establece, en términos institucionales y de procedimientos participativos, en el marco de la organización del sistema descentralizado y de planificación. Su conformación deberá garantizar la pluralidad, interculturalidad e inclusión, así como, las diversas identidades territoriales y temáticas. Se debe asegurar, además, la equidad de género, generacional, así como la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas periódica. Las Asambleas locales se regulan por sus propios estatutos y formas de organización las cuales tienen que estar de acuerdo con la Constitución y la ley.

En las circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias, las Asambleas locales pueden adoptar las formas de organización para la Participación Ciudadana que corresponde a sus diversas identidades y prácticas culturales, en tanto no se opongan a la Constitución o a la ley.



Fuente: SENPLADES: La participación ciudadana

Las funciones de las Asambleas locales son:

1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales;
2. Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales;
3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social;
4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;

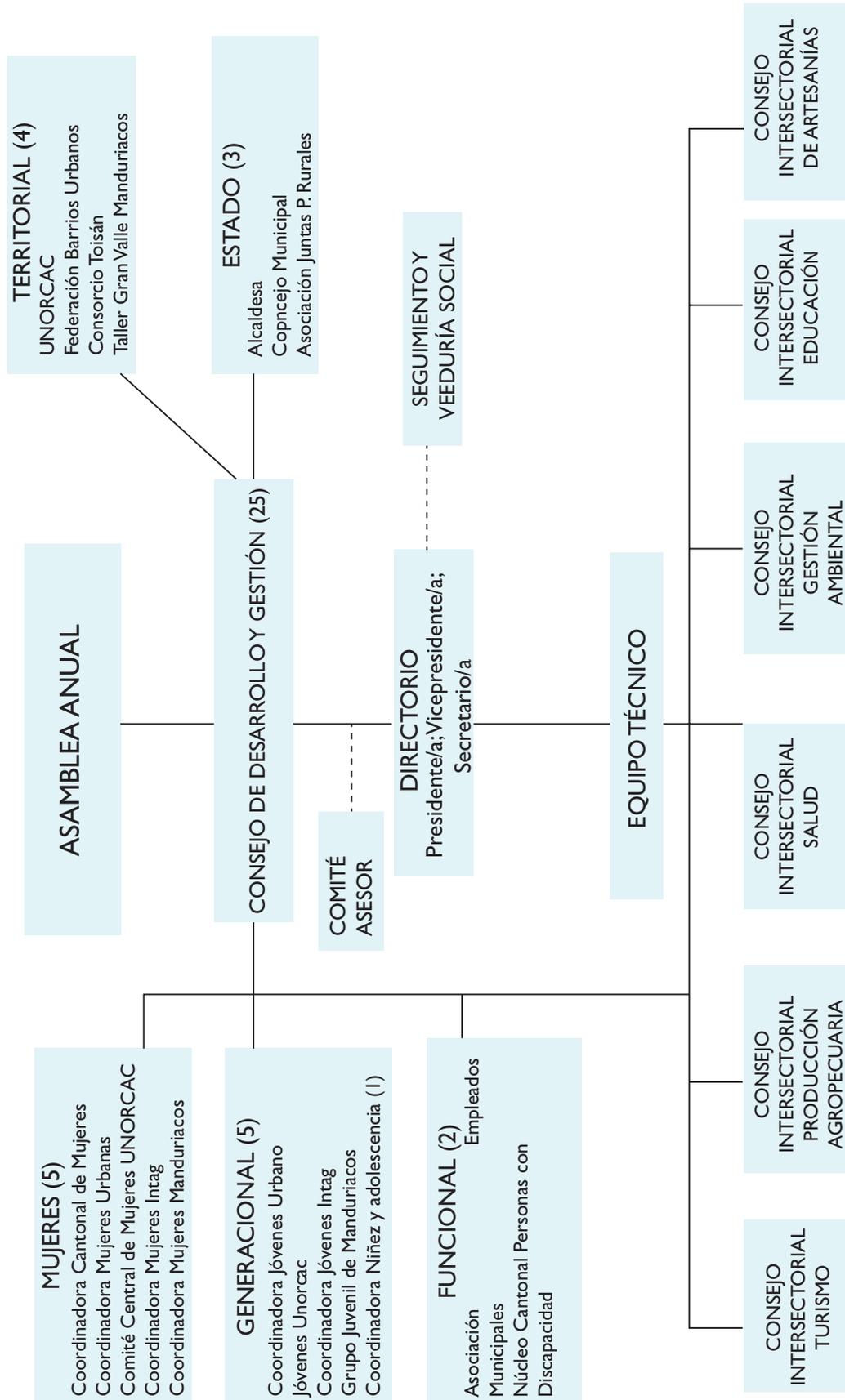
5. Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y
6. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es el ente encargado de apoyar la gestión y funcionamiento de las Asambleas locales para lograr concatenar un eficiente Sistema de participación ciudadana.

Es importante incluir el elemento de interrelación con que deben componerse las Asambleas locales, con la finalidad de integrar y representar a los niveles inferiores –desde asambleas parroquiales, cantonales, provinciales y regionales– en el nivel superior correspondiente. En el caso de las asambleas parroquiales se deben contar con la participación de barrios, recintos, comunas y comunidades de manera que se asegure la gestión democrática.

El organigrama presentado a continuación grafica el nivel de participación que puede alcanzar una Asamblea local:

ASAMBLEA DE UNIDAD CANTONAL DE COTACACHI



Fuente: Página Web del Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi

Instancia de Participación Ciudadana a nivel local

No se encuentra un apartado específico sobre la Participación Ciudadana a nivel local en la Constitución o la ley, excepto la referencia que hace la Constitución en su artículo 100 a las instancias participativas «en todos los niveles de gobierno». Sin embargo, de las atribuciones que se suponen a estas instancias participativas deliberativas, se puede deducir que la participación a nivel territorial aparece importante con relación al mejoramiento de la inversión pública y también para formular agendas de desarrollo, planificar y gestionar el presupuesto participativo.

También se intuye que estas instancias locales de participación se convocarían cuando se requiriere por parte de sus integrantes, pero, como mínimo, sería tres veces en el año. Según la ley de Participación Ciudadana, este tipo de instancias locales estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno, aunque en la norma no se especifican mayores detalles⁷⁰.

Consejos locales de planificación

Los Consejos locales de planificación están articulados al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, como se mencionó anteriormente, y por lo tanto conforman «espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación» (Ley de Participación Ciudadana, Art. 66).

Como el nombre ya indica, tales consejos son instancias de participación a nivel local y constituyen espacios mixtos. Los Consejos locales de planificación estarán presididos por los máximos representantes de los gobiernos autónomos descentralizados y estarán integrados por, al menos, el 30% de representantes de la ciudadanía, los cuales serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional.

3.2 La participación y sus mecanismos

De la Democracia directa

La introducción de mecanismos de la Democracia directa otorga mayor legitimidad al sistema político y a las decisiones gubernamentales, por lo tanto redundando en una mayor legitimidad del trabajo de las y los servidores públicos.

Dentro de los procesos de Democracia directa, los medios de comunicación se erigen en actores influyentes en las decisiones, usados tanto por los representantes políticos como por la ciudadanía, que al hacer público el debate informativo se convierten en portavoces

⁷⁰ Ley de Participación Ciudadana. Arts. 64 y 65.

de las diferentes opiniones establecidas. Para que los resultados de los mecanismos de participación directa, realmente muestren la voluntad más auténtica de la ciudadanía sobre los asuntos de interés público, es necesario que previamente a la elección o consulta, se genere un debate objetivo sin crear miedos ni condicionamientos. Por lo tanto, es obligación de las y los servidores públicos, comunicarse efectivamente con las y los ciudadanos, aportando una versión diferente a la presente en los grandes medios, que usualmente responden a intereses de los poderes establecidos. Es decir, no se puede dejar el terreno de la información únicamente a los grandes medios de comunicación, si no que las instituciones y los servidores públicos tienen que relacionarse más con la ciudadanía y no esperar a ser simplemente un actor de reacción sobre los datos difundidos, si no que han de tener iniciativa para contribuir, de primera mano, al debate público.

Para equilibrar la balanza de poderes entre el Estado y los medios de comunicación, es necesario que los servidores públicos sean una de las fuentes primarias de información y trabajen sus propias campañas de debate para establecer los lazos directos con la ciudadanía en busca de convertirse en eslabones fundamentales de la discusión.

No obstante, las nuevas herramientas introducidas en la Carta Magna solo pueden generar efectos e impactos en la medida en que la ciudadanía haga uso de ellas. Aún más, es necesario que se utilicen estos mecanismos para que no se conviertan en dispositivos principalmente promovidos por los poderes constituidos: el mayor enemigo de la participación es la no-participación y el establecimiento teórico del modelo que se recoge en la Constitución es solo el punto de partida, que obliga a la ciudadanía a no convertirlo en un sistema anquilosado.

Por lo tanto, se han buscado más bien algunos mecanismos que desarrollen aspectos de Democracia directa, institucionalizados dentro del régimen democrático, a nivel nacional o local, que constituyen formas de participación política en donde los ciudadanos deciden con su voto directo y universal sobre materias y cuestiones específicas. La finalidad de esos mecanismos es que la ciudadanía participe colectiva e igualmente y sin intermediación en el proceso de toma de decisiones –más allá de la tradicional elección de miembros de órganos democráticos representativos–. La idea principal de esos mecanismos es que la voluntad popular acabe en una decisión política lo más auténtica posible.

La introducción de estos mecanismos también puede repercutir en la resolución de escenarios de crisis y de alta conflictividad política de un modo eficaz y ágil. La Democracia directa ofrece vías alternativas para mostrar el desacuerdo de la ciudadanía con decisiones políticas y también llamar la atención sobre asuntos de interés que no se encuentran en la agenda de las grandes mayorías, a la vez que aporta salidas institucionales para resolver asuntos políticos que históricamente fueron encausados de modo anti-institucional, como son marchas, manifestaciones, huelgas, etc. Además, estos mecanismos ofrecidos por la Democracia directa también involucran, muchas veces, que los resultados y las decisiones adoptadas por la mayoría de la ciudadanía sean aceptadas y legitimadas por la opinión pública y las instituciones estatales.

El valor de incluir estas modalidades se fundamenta en el hecho de que la ciudadanía tiene instrumentos decisorios (por ejemplo, proponer leyes), mecanismos de control (como una revocatoria del mandato de autoridades), herramientas para bloquear decisiones (derogación de ciertas leyes), además de que puede ser consultada (en consultas populares o referéndums) para casos específicos, de manera que participa en el poder legislativo, ya sea a nivel nacional o local. Al tener la posibilidad de intervenir, se puede incrementar también el interés de las y los ciudadanos por la gestión política, abriendo la posibilidad del establecimiento de un diálogo permanente entre el gobierno y la gente, que no se restrinja o limite solo a las épocas de elecciones, es decir se procura la formación de ciudadanos más políticos y críticos. A lo largo del tiempo, y pese a que deciden puntualmente, a través de una mayor información, los ciudadanos terminarán siendo más competentes.

Aunque los mecanismos de la Democracia directa transfieran poder de decisión a la ciudadanía sobre asuntos específicos y no solamente en tiempos de elección de autoridades, hay que diferenciarlos de otros mecanismos de la Democracia participativa. Es necesario recordar que la ciudadanía tiene derechos como el de ser consultada y el de proponer proyectos de leyes específicos, entre otros, pero generalmente no conllevan una participación continua dentro de un proceso deliberativo. Más bien consiguen una incidencia puntual en las urnas sobre temas concretos.

Iniciativa popular normativa

La iniciativa popular normativa es la potestad directa y autónoma de las y los ciudadanos y las organizaciones sociales para presentar proyectos de ley, reformas o derogación de normas jurídicas (Constitución del Ecuador, Art. 103). Para poder acceder a este mecanismo, los ciudadanos deben estar en goce de sus derechos políticos, tal como se señala en los artículos 61.3, 103 y 134.5.

Una novedad y avance sustancial en el reconocimiento de la iniciativa popular normativa es la posibilidad de los ciudadanos de «proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa». (Constitución del Ecuador, Art. 103). Dicha disposición abre automáticamente el campo de Participación Ciudadana hacia la incidencia a nivel municipal o en la reglamentación de instituciones del Estado. La potestad de presentar propuestas normativas no se restringe, como había sido el caso hasta ahora, al espacio regido por la función parlamentaria si no que recae también en la ciudadanía.

La iniciativa popular, al igual que la consulta, se restringe para ciertas materias que no pueden ser objeto de consulta y decisión directa por la ciudadanía, como son la presentación de «proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país». (Constitución del Ecuador, Artículo 135)

Para legitimar una propuesta de creación, reforma o derogatoria legal/normativa, la ciudadanía o las organizaciones sociales necesitan registrar las firmas de, al menos, el 0.25%

de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente⁷¹. La propuesta escrita se presenta ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa sobre el tema que verse el proyecto elaborado, que será quien revise también la admisibilidad de la propuesta. La iniciativa popular escrita tiene que cumplir con los siguientes requisitos, establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, artículo 8:

1. Título o nombre que lo identifique al proyecto de ley;
2. Exposición de motivos conteniendo una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone;
3. La propuesta normativa adecuadamente redactada;
4. En el escrito inicial se hará constar la identidad de los miembros de la comisión popular promotora conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa;
5. Las firmas de respaldo de acuerdo con la Constitución y la ley;
6. La descripción del proceso de construcción del proyecto de norma presentado. Toda propuesta normativa debe regular una sola materia de forma clara y específica.

El incumplimiento de estos requisitos no implica que el proyecto sea rechazado. Se notificará, más bien, a sus autores sobre los inconvenientes procedimentales del proyecto y se les dará un plazo de hasta treinta días para subsanarlo.

El Consejo Nacional Electoral es el ente encargado de verificar las firmas y notificar al órgano respectivo para que inicie el trámite obligatorio, con el fin de garantizar la participación directa y efectiva de las y los promotores en el debate del proyecto normativo. La propuesta tiene que ser tratada por el órgano normativo correspondiente en el plazo de ciento ochenta días, en caso contrario, entrará directamente en vigencia.

Si la propuesta es rechazada o experimenta una modificación esencial, la comisión popular promotora puede solicitar la convocatoria a consulta popular para decidir entre la propuesta original o la resultante de la tramitación en el órgano respectivo. El Consejo Nacional Electoral tiene que garantizar que la comisión popular promotora tenga las mismas condiciones que la entidad estatal para acceder a los medios de comunicación social para el debate público.

Cuando la iniciativa popular propone un proyecto de ley, el Presidente puede enmendarla pero no vetarla totalmente.

⁷¹ La cifra exacta de los electores que constituyen el porcentaje mínimo requerido para el ejercicio de la iniciativa popular se puede detectar en la página Web del Consejo Nacional Electoral, el mismo órgano que también reglamentará el proceso de recolección de firmas, respecto de cada jurisdicción concreta.

Reforma constitucional por iniciativa popular

La Constitución también incluye el instrumento del referéndum que puede ser utilizado en tres situaciones específicas y que supone que la ciudadanía participa en la toma de decisiones acerca de un asunto específico con su voto directo y universal. Este es el caso de la ratificación de un tratado internacional en donde la ciudadanía o la/el Presidente pueden exigir la convocatoria a un referéndum (artículo 420)⁷².

El referéndum también se aplica en el caso de una reforma constituyente, regulada en el artículo 441. La Constitución estableció dos modalidades para esta reforma. La primera viene dada por iniciativa popular; esto es, la ciudadanía puede presentar ante la Asamblea Nacional propuestas de *reformas parciales* de la Constitución (artículo 442)⁷³. Para el efecto se necesita contar con el respaldo de al menos el 1% de las personas inscritas en el registro electoral⁷⁴. Una vez cumplido este paso, la Asamblea Nacional tiene que tratar la propuesta en el plazo máximo de un año. En caso que ello no suceda así, los proponentes pueden solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a la consulta popular; que se realizará en los sesenta días posteriores al anuncio oficial de la consulta. (Ley de Participación Ciudadana, artículo 17). La iniciativa popular puede, por otro lado, ser promovida por la o el Presidente.

La ciudadanía también puede solicitar una *enmienda* constitucional⁷⁵. Esta figura se viabiliza mediante un referéndum que requiere del respaldo de al menos el 8% de las y los ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional. El Presidente de la República también puede recurrir a esta figura. Cabe señalar que la enmienda también puede realizarse por aprobación de 2/3 partes de la Asamblea Nacional, sin la necesidad de ser ratificada mediante un referéndum.

La tramitación de la iniciativa de enmienda constitucional mediante referéndum sigue el mismo procedimiento de la iniciativa popular en lo que tiene que ver con la admisión, requisitos, plazos y demás aspectos afines. El hecho de que la figura del referéndum y la iniciativa popular compartan idénticas características⁷⁶ puede generar dificultades de interpretación.

⁷² Es importante señalar que en el caso de la ratificación de tratados internacionales el referéndum solo constituye un mecanismo subsidiario que no es obligatorio.

⁷³ Aplicable solo en el caso de que no se trate de una restricción en los derechos y garantías constitucionales, ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

⁷⁴ El requisito de 1% del padrón electoral ya existía en la Constitución de 1998.

⁷⁵ Aplicable solo en el caso de que se trate de una enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución.

⁷⁶ Ambos se encuentran regulado en el Art. 106 de la Constitución.

Consulta popular

El mecanismo de la Democracia directa más antiguo en el Ecuador es la Consulta popular. Allí, la ciudadanía, como última instancia, decide en las urnas sobre asuntos específicos, es decir, los representantes electos, puntualmente recurren al pueblo para decidir y la Democracia representativa es momentáneamente suspendida.

Se considera la Consulta popular como la materialización de dos derechos ciudadanos: El primer tiene un carácter pasivo y se refiere a la consulta a la ciudadanía sobre temas de interés general. El segundo derecho tiene un carácter activo, y se refiere al derecho de la población a convocar una consulta sobre temas que considera importantes para la sociedad. (Panchano, 2008: 13)

La Consulta popular se encuentra regulada en el artículo 104 de la actual Constitución y en los artículos 19 al 24 de la Ley de Participación Ciudadana. La Constitución define claramente los parámetros normativos de esta herramienta y determina que la consulta popular puede ser convocada por: la o el Presidente de la República, «sobre los asuntos que estime convenientes» (Art. 104 y 147.14); los gobiernos autónomos descentralizados con tres cuartas partes de sus integrantes, «sobre temas de interés para su jurisdicción» que no se refiere a asuntos relativos a tributos o a la organización político-administrativa del país (Art. 104); la ciudadanía, «sobre cualquier asunto» (Art. 104), pero, igual que en el anterior caso, que no se refiera a asuntos relativos a tributos o a la organización político-administrativa del país; las y los ecuatorianos en el exterior, sobre «asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano» (Art. 104). Esto último constituye una gran innovación constitucional.

También la Asamblea Nacional podrá convocar una Consulta popular en relación con problemas de definición sobre la explotación de los recursos naturales no renovables en las áreas protegidas del país. En el caso que la o el Presidente de la República solicite explotar dichos recursos, la Asamblea Nacional puede, si lo estima conveniente, convocar una consulta para que la ciudadanía decida sobre el asunto en concreto (Art. 407)⁷⁷.

La Consulta popular convocada por la ciudadanía constituye la expresión directa de las y los ciudadanos, tiene carácter vinculante (es decir, que la decisión de la ciudadanía tiene que ser aceptada por sus representantes), su cumplimiento será inmediato y, para algunos temas concretos, será obligatoria. La consulta puede ser de carácter nacional y sectorial sobre cualquier tema, con la excepción de asuntos relacionados a tributos, a la organización político-administrativa del país o al gasto público, prohibición que ya existía en la Constitución de 1998.

⁷⁷ Este artículo constitucional se complementa con la Ley de Participación Ciudadana, artículo 22: «El pleno de la Asamblea Nacional, en dos debates y por mayoría absoluta de sus integrantes, podrá declarar de interés nacional la petición de la Presidenta o Presidente de la República en relación con la explotación de recursos no renovables en áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles, incluida la explotación forestal.»

Hacia una consulta popular

Para que la ciudadanía pueda iniciar este proceso, como primer paso, debe encaminar una propuesta formulada por una parte de la población, las organizaciones o agrupaciones conformadas especialmente por este fin. Si se trata de una Consulta popular de carácter nacional se necesita como requerimiento mínimo recoger el 5% de las firmas de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que el asunto tenga carácter local se necesita recabar por lo menos el 10% del padrón electoral.

Con respecto a la anterior Constitución se redujo el requisito del 8% al 5% a nivel nacional y del 20% al 10% a nivel local. Dicha modificación supone una flexibilización de las condiciones para activar la Democracia directa y promueve su efectiva aplicabilidad. Después de que el Consejo Nacional Electoral acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, se convocará, dentro del plazo de quince días, a la Consulta popular. Para su aprobación se necesita la mayoría absoluta de los votos validos. Los gastos para los procesos electorales se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno y, en el caso de que se trate de una solicitud de la Presidencia o de la ciudadanía a nivel nacional, se imputarán al Presupuesto General del Estado.

Una consulta promovida por las y los ecuatorianos en el exterior necesita contar por lo menos con el 5% de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Por otro lado, en relación a la Carta política de 1998, se introdujeron disposiciones para que la consulta a la ciudadanía, respecto a algunos temas concretos, tenga un carácter obligatorio. Tal es el caso, por ejemplo, del tema de la re-organización territorial. Para la conformación de una región autónoma los gobiernos provinciales tienen que elaborar un proyecto de ley de regionalización que tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional, entonces se convocará a una Consulta popular en las provincias que formarían la región (Constitución del Ecuador, Art. 245).

También las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, montubios o ancestrales, tienen que convocar a consulta popular para adoptar un régimen especial (circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas) (Constitución del Ecuador, Art. 257).

La Consulta popular también es obligatoria para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Dicha medida puede ser efectuada por la o el Presidente de la Republica, por dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el 12% de las personas inscritas en el registro electoral (Constitución del Ecuador, Art. 444).

En todos los casos en que se requiera convocar a Consulta popular, sea de carácter nacional o a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), es necesario un dictamen previo de la Corte Constitucional (Constitución del Ecuador, Art. 438).

Revocatoria del mandato

La Revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular, es un instrumento para controlar el accionar de los representantes políticos. Su resultado es vinculante. El artículo 105 de la Constitución proclama que «las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular».

El avance en este ámbito es que, contrariamente a la Constitución de 1998, la nueva Carta Magna no incluye una restricción, es decir, se puede aplicar para todos los cargos públicos, incluso al del Presidente o Presidenta de la República.

Esta inclusión se debe, parcialmente, a la reciente experiencia política del Ecuador, con varias interrupciones presidenciales por vías extra-institucionales (la movilización popular). La recurrencia de la insurrección popular propició viabilizar la figura de la revocatoria presidencial para provocar salidas institucionales en escenarios de crisis política.

Hacia una Revocatoria del mandato

La nueva Constitución reduce el requerimiento del 30% de firmas del registro electoral, como respaldo necesario para la solicitud de revocatoria, que era el requisito establecido anteriormente, a solo el 10% del padrón para revocar el mandato de todas las autoridades. En el caso de la revocatoria presidencial se necesite el 15% de las firmas.

La solicitud se puede presentar solo después de que se cumpla el primer año de mandato de la autoridad cuestionada y antes de su último año y solo puede realizarse una vez durante cada legislación.

El Consejo Nacional Electoral, después de la autenticación de las firmas, convoca la revocatoria del mandato que debe efectuarse en los siguientes sesenta días de finalizar el trámite de las firmas. Para su aprobación se necesita la mayoría absoluta de los votos válidos (sin contar con los nulos y blancos), con excepción de la revocatoria del Presidente, en la que se necesita la mayoría absoluta de los sufragantes (no solo los votos válidos). Si la consulta revocatoria tiene un resultado favorable, la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda en escala jerárquica de conformidad con la Constitución y de forma inmediata.

Al incluir mecanismos de Democracia directa dentro de un modelo basado en la representatividad se expande el margen de acción de los ciudadanos y se elevan las posibilidades de control de autoridades electas. La posibilidad de usar mecanismos de Democracia directa asegura que no exista una brecha tan grande entre los representados y las políticas que lleven a cabo los elegidos para el gobierno, con lo que se otorga mayor legitimidad al sistema político y a las decisiones gubernamentales (Kaufman & Buechi, 2007: 30-45).

Presupuestos participativos

En el contexto de las instancias participativas se activan los denominados Presupuestos Participativos (PP) (recogidos en el artículo 100 de la Constitución). El sistema del presupuesto participativo entraña un conjunto de actividades deliberativas, que permiten a la ciudadanía, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuir «voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales». La Ley de Participación Ciudadana define los parámetros para su procedimiento en los artículos 67 hasta 71.

Los presupuestos participativos rompen con la noción de que el presupuesto es algo exclusivamente técnico y da cabida a la Participación Ciudadana en la formulación de una parte del proceso de financiación pública.

La autoridad competente convoca antes de la elaboración de su presupuesto al proceso de deliberación entre autoridades y ciudadanos u organizaciones a fin de realizar un diagnóstico colectivo para estructurar las necesidades, articular demandas y prioridades de la inversión pública. Las discusiones se realizan dentro del marco de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente, y la asignación de los recursos se hace conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo. Los funcionarios del ejecutivo de cada gobierno están encargados de la coordinación del proceso.

Los presupuestos participativos se implementan de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y progresivamente en el nivel nacional. La convocatoria, que estará a cargo de los gobiernos respectivos, es abierta a la Participación Ciudadana y obligatoria por lo que el incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político y administrativo.

Mecanismos de participación en la gestión pública

Un cambio ideológico acompaña a las actuales transformaciones en los procesos de toma de decisión en las democracias contemporáneas. Tal cambio pasa por la valorización cada vez más notoria y sistemática del debate, la discusión, la concertación, la consulta, la colaboración y la cooperación entre políticos electos, servidores públicos y actores sociales a la hora de construir, implementar y evaluar planes, agendas, programas y proyectos gubernamentales.

Así, en distintas partes del globo se intensifica el recurso a dispositivos, mecanismos o instancias que buscan implicar, explícitamente, a una pluralidad de actores, más allá de los clásicamente habilitados para decidir en el marco de un gobierno representativo. De este modo, han surgido nuevos procedimientos e instituciones tendientes a organizar las discusiones entre diversos tipos de actores sociales y agencias gubernamentales implicados en la estructuración de las decisiones públicas (Sintomer y Blondiaux, 2004).

La idea de la Democracia deliberativa gana, entonces, terreno y apunta a generar procedimientos de toma de decisión fundados en el intercambio de razones entre Estado y sociedad civil. Las decisiones son legítimas solo si provienen de procesos deliberativos inclusivos y equitativos, que den cabida a todos los ciudadanos y ciudadanas que deseen cooperar libremente. Sin debate público, en el que se implican funcionarios gubernamentales, representantes políticos y ciudadanos, las decisiones políticas no tienen la suficiente legitimidad para imponerse democráticamente en la sociedad.

La ciudadanía participa, entonces, en el proceso de deliberación del que emanan las decisiones políticas. No decide directamente (como en el caso de los mecanismos de la Democracia directa en que el resultado final de una votación se torna en decisión o norma vinculante), si no que forma parte del proceso y de los espacios abiertos para el debate entre una multiplicidad de actores –con valores, posiciones e intereses diversos y potencialmente contradictorios entre sí– con la voluntad de implicarse en la definición de los problemas que afectan a toda la comunidad, y de desarrollar y participar en conjunto en la creación y diseño de lineamientos o políticas públicas.

«Más que el ideal de una ciudadanía activa que esté decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos políticos [...] la democracia deliberativa alude a la configuración de disposiciones sociales y escenarios institucionales en que la construcción de la voluntad común está atravesada por la deliberación y el intercambio público de razones. Se hace referencia a la formación de espacios e instituciones donde la sociedad y el Estado interactúan [...]» (Ramírez Gallegos, 2010).

Se trata, en suma, de una forma de toma de decisiones entre una multiplicidad de actores sociales y políticos, con objetivos específicos, y basada en los principios de la democracia con el fin de construir una voluntad común y generar decisiones aceptables para todos. La aceptación de una decisión está ligada, desde esta perspectiva, no a los argumentos que tengan mayor apoyo numérico (voto) si no a aquellos que provengan de procesos deliberativos robustos, pluralistas, igualitarios y orientados hacia la búsqueda del bien común. El intercambio de razones dentro de un debate político estructurado constituye el aspecto sustancial del discurso y el régimen democrático.

Por esta razón es imperativo pensar, al momento de estructurar procesos deliberativos, en la forma de incorporar o, incluso, «sobre-representar» a los actores más débiles y habitualmente marginados de los procesos de toma de decisión política. Ello incrementaría la probabilidad de que los mecanismos participativos sean instrumentos propicios para limitar las relaciones de dominación política entre grupos sociales.

El nivel del involucramiento de los ciudadanos en la deliberación pública y en otras formas de actividad política define la calidad de una democracia y, si incorpora a los sectores sociales habitualmente excluidos, contribuye incluso a fomentar la igualdad política de la sociedad (Fung & Wright, 2003: 27).

Por último, cabe resaltar que en el Art. 4 de la Ley de Participación Ciudadana, donde se definen los principios que regirán la ley, se señala que la deliberación pública es: «el

intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana».

Para que estos mecanismos de deliberación e inclusión ciudadana generen los procesos y resultados requeridos se necesitan de fuertes compromisos éticos y democráticos tanto de parte de las autoridades estatales como de la ciudadanía.

Audiencias públicas

Las audiencias públicas son reguladas en la Ley de Participación en los artículos 73 hasta 75 y corresponden a instancias presentes en todos los niveles de gobierno, que pueden ser convocadas por iniciativa de la autoridad responsable o la ciudadanía en general, y tienen el fin de atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas. La solicitud a audiencia pública deberá ser atendida por la autoridad respectiva y solo para temas concernientes a las circunscripciones político-administrativas correspondientes, y que afecten a la población solicitante, en el ámbito de actos y decisiones de la gestión pública, propuestas y quejas ciudadanas, y para debatir problemáticas que se relacionen con los intereses colectivos de la población.

Cabildos populares

El cabildo popular es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. Los cabildos populares tienen únicamente un carácter consultivo y su convocatoria debe señalar el objeto, el procedimiento, la forma, fecha, hora y lugar del cabildo popular (Ley de Participación Ciudadana, Art. 76).

Silla vacía

La Constitución también introduce una nueva figura de participación llamada silla vacía. En las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que deberán ser públicas, se insta «la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones». (Art. 101)

Se trata, por consiguiente, de un mecanismo por el cual las personas u organizaciones interesadas, con su presencia directa, se involucran con voz y voto⁷⁸ en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos locales.

La Ley de Participación Ciudadana define las normas expresas del funcionamiento de la silla vacía. El hecho de que la silla pueda ser ocupada por una o un representante o varias o varios representantes, con puntos de vista diferentes, pero con un único voto, muestra el carácter democrático de esta nueva figura. Se debe publicar la convocatoria a las sesiones con una debida anticipación.

⁷⁸ Cuando se trata de un tema de consenso real, es decir, que no hay posiciones contradictorias.

La persona que interviene en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad será determinada en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas. Se tiene que acreditar ante la secretaría del cuerpo colegiado y su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

La delegada o el delegado tiene voz y voto, si se trata de un tema de consenso real. En el caso contrario, cuando las personas acreditadas tienen posiciones contradictorias y cuando no es posible consensuar su voto en el tiempo determinado en la sesión, solo participan en los debates pero no tienen voto.

Consejos consultivos

Los Consejos Consultivos son mencionados en el artículo 80 de la Ley de Participación Ciudadana. Dichos consejos son mecanismos de asesoramiento compuestos por la ciudadanía o por organizaciones civiles. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias pueden convocar en cualquier momento a los consejos que tienen únicamente una función consultiva.

Consulta previa, libre e informada

La consulta previa, libre e informada se encuentra detallada en el artículo 57.7 (también se hace referencia en el Art. 398) de la Constitución de la República y dentro de los artículos 81 hasta 83 de la Ley de Participación Ciudadana donde se proclama que se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, el derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable.

Por lo tanto, dicha consulta se refiere a un mecanismo de participación y deliberación que al mismo tiempo se convierte en un derecho constitucional colectivo. Es decir, la consulta previa, libre e informada es un derecho y un medio de diálogo (intercultural) entre varios actores que se encuentren afectados por una problemática común.

La consulta previa, la deben realizar las autoridades competentes con carácter obligatorio y oportuno, si se trata de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras y que puedan conllevar afectaciones ambientales o culturales. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatorianos y montubios, a través de sus autoridades legítimas participarán en los beneficios que generen esos proyectos, reportaran sobre su curso y si el caso lo requiere recibirán indemnizaciones por los eventuales perjuicios sociales, culturales y ambientales que los impactos generados les causen.

La Constitución de la República también provee una consulta en casos decisorios que afecten al ambiente, cual la Ley de Participación Ciudadana recoge en el artículo 82 y denomina consulta ambiental a la comunidad. «Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará

amplia y oportunamente». (Constitución del Ecuador; Art. 398). En este caso, el sujeto consultante será el Estado, el mismo que valorará la opinión pública de la comunidad según los criterios establecidos en la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes.

El proceso de valoración de los resultados de la consulta, están establecidos en el Art. 83 de la Ley de Participación Ciudadana, que expresa lo siguiente:

Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana.

3.3. Control social y gestión pública participativa

Como se ha expuesto, el nuevo modelo democrático del Ecuador exige una amplia participación ciudadana en la gestión de lo público y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad. Sin embargo, más allá de esto, tanto la Constitución como la Ley de Participación Ciudadana otorgan específicamente un peso clave al control social introduciendo varios mecanismos de control horizontal.

El control social se refiere a mecanismos y espacios de Participación Ciudadana para monitorear el diseño y la ejecución de la gestión pública, es decir a la capacidad de la ciudadanía de ejercer un control social democrático sobre el poder político. Los agentes del control social son las ciudadanas y los ciudadanos, los diversos grupos colectivos y sociales, los medios de comunicación, etc. que tienen la posibilidad de intervenir en asuntos y procedimientos del Estado con el fin de exigir e investigar su responsabilidad social en el ámbito de lo público, evaluar resultados de las políticas públicas y exigir responsabilidades a los servidores públicos. El Control social aumenta la legitimidad democrática y empodera a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades ciudadanas, fortaleciendo de esta manera la co-responsabilidad social y la gobernabilidad democrática.

La Constitución no reemplaza las formas de control clásicas, pero las complementa con el control social y la Participación Ciudadana, transformando el modelo de control burocrático en uno en el que impera el control de los resultados con participación de la ciudadanía.

El artículo 204 de la Constitución proclama que «el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación». Eso está reforzado por el artículo 61.5 que dice que la fiscalización de los actos del poder público son parte de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos.

La noción que concentra la importancia del control social está también vinculado al proceso permanente de construcción del poder ciudadano, introducido por la Constitución, que entre otros aspectos se refiere al resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las y los ciudadanos en el control social de todos los niveles de gobierno, las funciones e instituciones del Estado y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público, tanto en el territorio nacional como en el exterior (Ley de Participación Ciudadana, Art. 29).

El artículo 95 de la Constitución hace explícita referencia a que las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad. Lo que fundamenta el accionar ciudadano dentro de lo público y el control democrático de la sociedad sobre las instituciones gubernamentales.

Dispositivos de control social

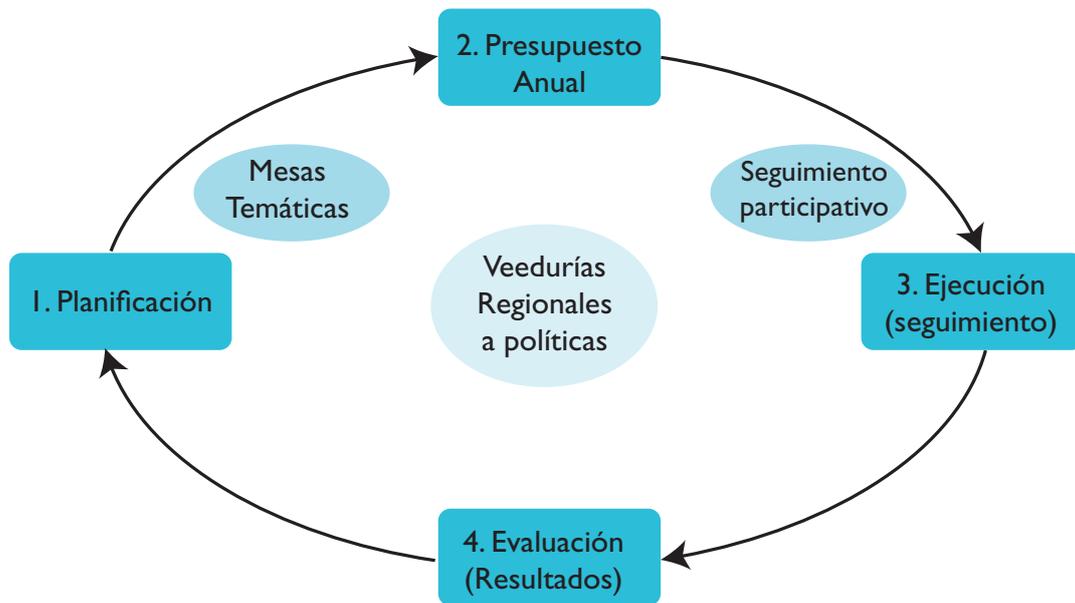
Dando a la ciudadanía mecanismos decisivos o de control, se crea una co-responsabilidad entre la ciudadanía y los servidores públicos que beneficie el desempeño de su trabajo.

Para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho, se establecieron varios mecanismos de control social, mencionados en la Constitución y regulados en la Ley de Participación Ciudadana. Con estos mecanismos se refiere a instrumentos que los ciudadanos, de manera individual o colectiva ejercieren en concordancia con su derecho constitucional de participación y control social en la gestión de lo público.

Estos mecanismos son las veedurías ciudadanas, los observatorios ciudadanos, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información pública.

Veedurías ciudadanas

Las Veedurías ciudadanas son modalidades de control social sobre la gestión de lo público para todas las funciones del Estado. El proceso que siguen, se presenta en el esquema siguiente:



Fuente: SENPLADES: Participación ciudadana.

Las Veedurías tienen la finalidad de conocer, informarse, monitorear, opinar, observar y pedir rendición de cuentas a las y los servidores públicos de las instituciones políticas. Además cumplen la función de promover, defender y vigilar el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados en la Carta Magna (Ley de Participación Ciudadana, Art. 84, 85).

Las Veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. El ente encargado de regular las veedurías es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), garantizando su autonomía en estricto cumplimiento de los deberes ciudadanos. Dentro de los criterios establecidos para su reglamentación, se requiere que:

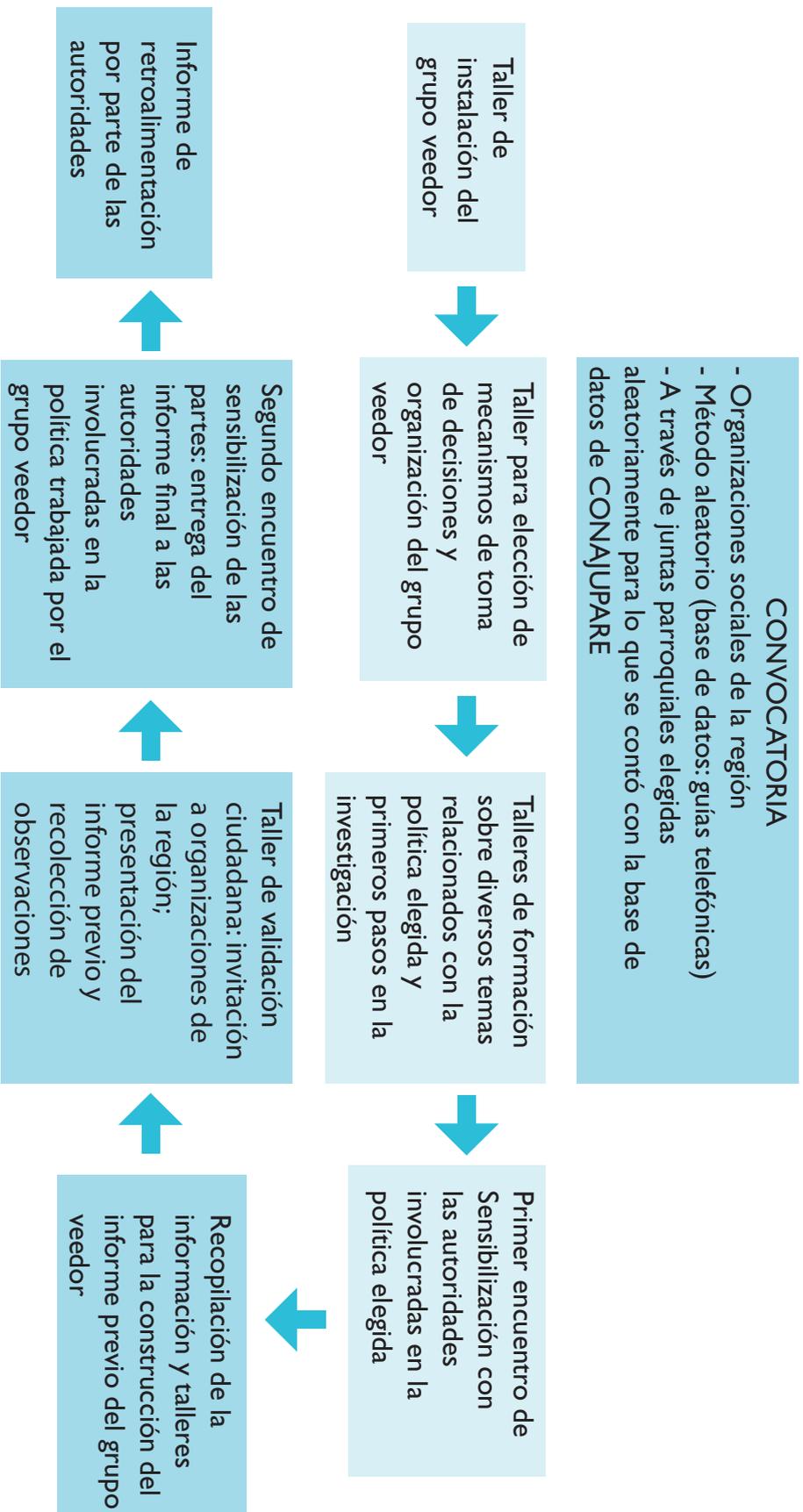
1. Los ciudadanos que participen en las veedurías no deberán tener conflicto de intereses con el objeto a observarse;
2. Los ciudadanos se hacen responsables en el caso de injurias vertidas, de conformidad con la ley; y
3. El inicio de la Veeduría deberá ser indicado a la institución observada, definiendo las personas que participarán, así como el área o proceso en que se circunscribirá su accionar.

La Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) establece lineamientos que han sido recogidos para regular el funcionamiento de las veedurías, a través del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, expedido por el CPCCS. Esta normativa tiene como objeto regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, establecidos como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social, orientadas por los principios de autonomía, responsabilidad y corresponsabilidad, objetividad, interculturalidad, independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y celeridad, y criterios de equidad.

En el artículo 5 del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, se resalta el carácter imparcial de las veedurías, al señalar que las mismas no constituyen órganos ni dependencias del CPCCS, así como tampoco de otras entidades del Estado; por tanto, se aclara que no existe relación de dependencia laboral entre el CPCCS u otro órgano del Estado y los miembros de las Veedurías ciudadanas, por el contrario se considera parte de un aporte ciudadano de carácter cívico, voluntario y proactivo.

El procedimiento para la conformación de la veeduría por iniciativa ciudadana en forma colectiva o por iniciativa de las organizaciones de la sociedad, estará formado de las siguientes etapas: Inscripción, Difusión, Registro, Capacitación y Acreditación. Cada una de estas etapas son seguidas permanentemente por el CPCCS, quien acreditará a los «veedores ciudadanos» una vez finalizado el procedimiento. En el caso de la conformación de la veeduría por iniciativa del Pleno del CPCCS será el siguiente: Convocatoria, Inscripción, Conformación, Capacitación y Acreditación: En ambos casos una vez cumplidos los requisitos, las Veedurías nombrarán de entre sus miembros un Coordinador quien fungirá de vocero, así como enlace para el seguimiento de las relaciones técnicas y administrativas que se lleven a cabo mediante el CPCCS.

El siguiente esquema presenta una propuesta de los pasos que se pueden seguir para la instalación de una veeduría, el cual se modificará de acuerdo a las necesidades de cada territorio y del grupo veedor:



Fuente: SENPLADES: La participación ciudadana

En el Reglamento se detalla el tipo de apoyo requerido por las Veedurías ciudadanas, de parte del CPCCS, las cuales quedan establecidas mediante el artículo 12, de la siguiente manera:

- a. Capacitación;
- b. Asesoría técnica y metodológica;
- c. Asesoría especializada a través de expertos en cada área, de ser necesario;
- d. Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores hasta su implementación;
- e. Brindar las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios; y,
- f. Difusión de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno.

Observatorios

Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. El objetivo de los observatorios es elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas (Ley del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Art. 70).

Los observatorios establecen un espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente (en cambio a las Veedurías) en donde la ciudadanía a través de fuentes e instrumentos propios y externos pueden incidir en determinadas políticas o procesos. Todas las personas naturales y organizaciones que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear pueden conformar un observatorio.

Los objetos específicos de los observatorios son: políticas, procesos, proyectos, planes impulsados por entes públicos; y procesos, proyectos o actividades dirigidos y realizados por un ente privado (ejemplo: el caso de los observatorios de medios).

El procedimiento para la conformación de un observatorio por iniciativa ciudadana en forma colectiva o por iniciativa de las organizaciones de la sociedad estará formado de las siguientes etapas:

- a. Sensibilización, Información y Capacitación;
- b. Definición del ámbito que será objeto del observatorio;
- c. Definición de los actores sociales o institucionales que conformaran el observatorio;
- d. Definición de la organización o ciudadano/a que asumiría el rol de coordinación del Observatorio;

- e. Elaboración y establecimiento de procedimientos, mecanismos y herramientas para realizar la actividad dependiendo del objeto a observar;
- f. La suscripción de un acuerdo con la(s) entidad(es) que va(n) a ser monitoreada(s) para que ésta(s) facilite(n) la información necesaria y éste(n) dispuesta(s) a mejorar sus servicios;
- g. Formalización y presentación pública del observatorio;
- h. Establecimiento de alianzas con entidades públicas que defienden los derechos de los ciudadanos (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, otros);
- i. Ejecución de la actividad. Difusión de información veraz y técnica sobre la situación real del objeto monitoreado de manera periódica.

El rol del CPCCS en los observatorios es el siguiente: a) Facilita, acompaña y respalda los procesos de conformación de observatorios; b) La asesoría técnica y metodológica permanente; c) Facilitación de espacios de encuentro con autoridades, aliados estratégicos sociales e institucionales; y d) Apoyo logístico para la conformación del observatorio.

Rendición de cuentas

La Rendición de cuentas es un mecanismo fundamental de la democracia, el cual se inauguró en la República romana y se extiende a las democracias modernas. El fin de la rendición de cuentas, es que los gobernantes le expliquen a sus mandantes qué hacen, cómo lo hacen y los resultados que se van obteniendo de la gestión a ellos encomendada.

La Rendición de cuentas o responsabilización de los Estados se estructura a través de mecanismos de control que han variado históricamente en todos los Estados. Inicialmente se usaron mecanismos de control parlamentario y procedimentales para la rendición de cuentas del Estado y el voto como única forma de control de la ciudadanía al Estado.

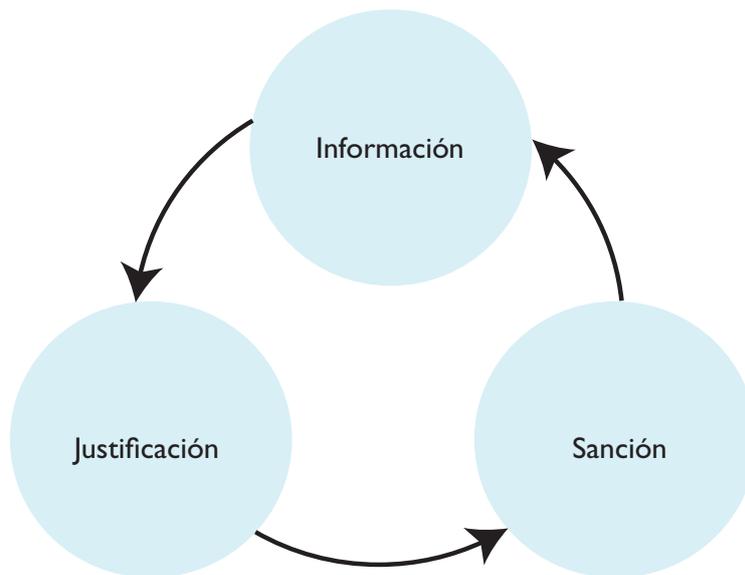
A medida que las tareas del Estado se han complejizado los mecanismos de control han ido aumentando y variando en su contenido y se han generado novedosas formas de control social a través de la participación ciudadana. Los controles parlamentarios, las auditorías financieras y fiscalizaciones de entidades autónomas, constituyen mecanismos de control horizontal; los mecanismos de participación y control social en cambio constituyen mecanismos de control vertical porque lo ejercen los ciudadanos hacia el Estado (Bastidas, 2010).

Para garantizar su derecho (Art. 61.5) y la directriz de que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público (Art. 204), la participación ciudadana en la evaluación y control de las políticas públicas, y los servicios públicos (Art. 85), así como en el control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles (Art. 278.1), se introduce la rendición vertical de cuentas, ejercida por la ciudadanía. Es decir, una de las funciones específicas de las instancias de participación que se conformarán en todos los niveles del gobierno, regulado en el artículo 100 de la Constitución, corresponde a fortalecer la

democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Es así que, este mecanismo permite a la ciudadanía estar informada de los actos de sus gobernantes, tanto para ejercer control, como para en un momento dado, si fuera el caso, solicitar una revocatoria del mandato.

Los tres elementos que intervienen en la rendición de cuentas son :



Fuente: Anticorrupción CITCC, 2008

Libre acceso a la información pública

Para poder ejecutar este derecho se requiere no solamente de la transparencia de la gestión de los asuntos públicos por parte de las y los servidores públicos, sino que se necesita un acceso transparente y fácil a la información, en este sentido el artículo 18.2 establece que todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen el derecho a acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas.

El acceso a la información pública se encuentra además reglamentado en los artículos 91 y 92 de la actual Constitución. La Ley de Participación Ciudadana en base a lo expresado en la Constitución, consagra el libre acceso a la información pública, así como garantiza este derecho ciudadano y lo evoca como instrumento fundamental para ejercer la Participación Ciudadana, de conformidad con los principios establecidos por la Constitución y las leyes. Para cumplir con este cometido la ley establece que los administradores o depositarios, están obligados a garantizar el acceso gratuito a la información.

De igual manera se declara que todos los actos de la administración pública, se encuentran sujetos a los principios de transparencia y publicidad, y es responsabilidad de los servidores

públicos dar cumplimiento de lo estipulado, así como la obligatoriedad de las instituciones públicas de promover el derecho al acceso de la información, en el marco de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

La mejor inversión contra la tiranía, la opresión y el abuso de poder es un ciudadano bien informado, precisamente porque conoce sus derechos y sabe defenderse.

Kofi Annan

Gestión pública participativa

La innovación institucional participativa democratiza la gestión pública y la vuelve más eficiente en la medida en que se cimienta en las demandas y en la información producida colectivamente en el diálogo público entre sociedad y Estado. En la medida en que dicha participación activa el interés y el protagonismo de los sectores más desfavorecidos tiene, además, efectivas consecuencias en una redistribución más justa de la riqueza social. (SPPC-3, 2010: 66)

La Carta Magna de Montecristi procura, entonces, no solo la construcción de una ciudadanía activa sino de una gestión pública participativa. La participación es un derecho de los ciudadanos y los colectivos y un imperativo de las instituciones gubernativas.

La voluntad política de las autoridades y servidores públicos para participar en estos procesos es indispensable pero no suficiente. Su responsabilidad gubernamental y su compromiso con la innovación participativa de la gestión pública podrán desencadenar tales procesos pero éstos no se consolidarán en el tiempo si no reposan en ciudadanos activos y preocupados con el bien común y la vida pública del país.

Las y los servidores públicos requieren, en cualquier caso, modificar su forma de trabajo y su relación con la ciudadanía. Ello incluye el desarrollo de procedimientos técnico-administrativos claros, sencillos y transparentes; la difusión de información necesaria en el territorio respectivo; la convocatoria abierta y plural y sin discriminación a la ciudadanía y el respeto de las formas y los resultados de las rondas de consulta y deliberación con la sociedad.

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano:

Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades y a sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles. 2. Producir;

intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental (Constitución del Ecuador, Art. 278)

Cuando el texto constitucional señala que la Participación Ciudadana puede articularse a la toma de decisiones, a la planificación, a la gestión de los asuntos públicos, así como también al control popular de las instituciones del Estado y de sus representantes, refuerza la idea de que lo público se convierte en un espacio abierto y transparente y que no puede delimitarse a la acción del gobierno o del Estado.

En tercer lugar, se puede decir que la noción que concentra el sentido más alto que la Constitución quiere dar a la dinámica participativa es la de poder ciudadano. Con dicha expresión se designa, a la vez, dos cuestiones:

- 1) al fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de la sociedad y
- 2) al conjunto de iniciativas de participación y control que puedan emprender de modo autónomo los individuos y los colectivos, a fin de asegurar el pleno ejercicio de la soberanía popular.

En términos generales, la promoción constitucional de la Participación Ciudadana apunta entonces a *fortalecer el poder democrático de organización colectiva y de incidencia en la acción gubernamental*. Se trata de ampliar las capacidades de auto-movilización ciudadana para realizar voluntaria y autónomamente acciones colectivas cooperativas de distinto tipo, dentro y fuera del Estado (Olin Wright, 2006).

La Carta Política otorga a las personas un papel importante en el cumplimiento de sus obligaciones «que se caracteriza por trascender el espacio individual y conseguir activar un potencial de colaboración, apoyo e innovación para que las autoridades y las instituciones cumplan con los objetivos que persigue la sociedad y, por tanto, cuenta con el potencial para crear nuevos y mejores espacios en el sistema político». (Morales, 2008: 158)

Carta Iberoamericana en la gestión pública

La Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2006) prescriben en el marco del Código Iberoamericano de Buen Gobierno, el compromiso de guiarse por principios de buen gobierno, lo que implica buscar y promover «el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho», para lo cual señala un marco ético que establece deberes y prohibiciones a ser observados por funcionarios públicos en su servicio, para prevenir posibles conflictos de intereses o actos de corrupción.

Para el año 2008, dicha cumbre establece la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, fundamentándola en los principios de transparencia y participación ciudadana; plantea la transparencia en la gestión de las administraciones públicas, abiertas al control ciudadano y dispuestas a mejorar la calidad de gestión. Para su implementación la administración pública

debe implementar mecanismos de Participación Ciudadana que fortalezcan el proceso participativo de generar políticas públicas.

En este marco, en el año 2009, dieciséis países asisten a la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado suscriben la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, comprometiéndose a fortalecer los esfuerzos para democratizar las decisiones públicas:

La Carta, organizada en un preámbulo y seis capítulos, aborda los fundamentos y formas de participación ciudadana en el proceso de formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como el acceso a la información pública y la participación de grupos sociales especialmente vulnerables. Sus definiciones y orientaciones proponen «un lenguaje común sobre la democratización de la gestión pública» y constituye un «marco de referencia» para nuestros Estados y sociedades.

Esta Carta se sostiene en la búsqueda de una gestión pública íntegra, eficiente, eficaz, equitativa que garantice resultados de excelencia a favor de la calidad de vida de los ciudadanos y del conglomerado social, y que se asiente en una democracia plena de la sociedad y en una democratización de la gestión pública. De hecho, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Se podría decir que, la Participación Ciudadana en la gestión pública en sí mismo, es un derecho, que se sostiene en el derecho a la información, a la participación, a la asociación y expresión sobre lo público, y a participar individual o colectivamente. (Carta Iberoamericana, 2009)

Para que se concreten dichos planteamientos en lo que a políticas públicas se refiere, plantea para las instancias correspondientes llevar adelante las siguientes acciones:

- Destinar fondos para que, los poderes públicos fomenten el ejercicio del derecho de la participación ciudadana en la gestión pública;
- Desarrollar programas para formar, sensibilizar e informar a los ciudadanos sobre su derecho de participación en la gestión pública;
- Apoyar los esfuerzos de la sociedad civil organizada y la ciudadanía para realizar acciones de formación ciudadana; en el caso de pueblos y nacionalidades dicha formación se dará con referencia de la identidad cultural de cada grupo;
- La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados;
- La etapa de diseño y formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las mismas, por ello la administración pública correspondiente producirá y proveerá con anticipación suficiente información relevante y en términos comprensibles sobre la materia;
- Para la implementación participativa de políticas públicas las administraciones públicas planificarán mecanismos adecuados que involucren a comunidades y beneficiarios;

- Para el control de las políticas públicas, los mecanismos de participación ciudadana deben propender la articulación con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del poder legislativo o ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales especializados en el combate a la corrupción, con el fin de potenciar el ejercicio de control social;
- La evaluación interna de la política pública en cada una de sus fases incluirá instancias participativas para comprobar la efectividad, eficacia, eficiencia, equidad y calidad de la etapa de la política que se evalúa y de la participación en particular;
- Dentro de las responsabilidades cívicas, la ciudadanía conocerá y hará un uso adecuado de los mecanismos de participación. Se Informará sobre aspectos de interés público así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública, e intervendrá en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora. (Carta Iberoamericana, 2009)

Este instrumento como una referencia válida, en la implementación de la gestión pública participativa en el país, en instancias diversas del servicio público, aportará elementos a la construcción de corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado.

3.4. Casos de Control Social

A continuación se presentan dos casos de control social que permiten visualizar las diversas formas en que la sociedad civil a partir de la Participación Ciudadana puede incidir en un mejor desempeño de la gestión pública.

El primer caso tiene que ver con una experiencia llevada a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia, la cual divulga por la internet en www.concejovisible.org, y mediante boletines periódicos impresos, información relacionada con los concejales y el Concejo Distrital. El segundo caso se refiere a la veeduría para el cumplimiento de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia llevada a cabo en el Hospital Gineco- Obstétrico Isidro Ayora en la ciudad de Quito en Ecuador.

Caso I

Concejo Visible: Observatorio al Concejo Distrital de Cartagena de Indias

Período de implementación de la herramienta: Implementación permanente desde marzo de 2002.

Problemas específicos a los que respondió:

- Ineficiencia del Concejo Distrital de Cartagena de Indias reflejada en una estructura burocratizada; archivos manejados sin ningún tipo de técnica; poca regularidad en la publicación de las gacetas; y acuerdos inoperantes que no eran divulgados.

- Propensión de este cuerpo colegiado a convertirse en escenario de escándalos de corrupción.
- Negativa por parte de los concejales a abrir espacios de participación ciudadana durante el estudio de las iniciativas normativas. Los Proyectos de Acuerdo, incluso los más relevantes para la ciudad, eran estudiados a espaldas de la ciudadanía.
- Coaliciones políticas de los concejales con fines que no corresponden al interés colectivo del Distrito.

Organizaciones Ejecutoras: Fundación Cívico-Social Pro Cartagena (Funcicar); Red de Veedurías Ciudadanas de Cartagena de Indias y la Cámara de Comercio de Cartagena de Indias.

Objetivo: Conformar un sistema de información que permita acercar la ciudadanía cartagenera al Concejo Distrital, proporcionándole información completa, periódica, oportuna y veraz, relacionada con: los concejales, proyectos de acuerdo, acuerdos, resoluciones, proposiciones, citaciones a funcionarios del Distrito, audiencias públicas y debates.

Contexto:

El Concejo Distrital es el órgano encargado de:

- Reglamentar las funciones de los servicios del municipio.
- Adoptar sus planes y programas.
- Decidir el monto de los tributos.
- Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
- Determinar la estructura de la Administración.
- Reglamentar los usos del suelo.
- Elegir al Contralor y al Personero.
- Dictar las normas para la preservación del patrimonio ecológico y cultural del distrito.
- Reglamentar la autorización al Alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa.
- Vigilar la gestión del Ejecutivo, haciéndole, cuando sea del caso, las recomendaciones de rigor mediante el ejercicio del llamado control político.

En el caso del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, estas funciones no se venían cumpliendo con eficiencia porque, por un lado, la función coadministradora es interpretada como «obligación de participar en la repartija burocrática y contractual del Ejecutivo», y, por el otro, el ejercicio del control político está supeditado a la participación que se tenga en el gabinete.

Adicionalmente, la sociedad civil cartagenera, que debía cumplir un papel importante en materia de control social a las relaciones Concejo – Alcaldía, no contaba con una efectiva y oportuna información acerca de la gestión del Concejo, ya que esta corporación no posee un medio de divulgación institucional permanente (solo de manera coyuntural se editan algunos boletines), y los medios de información locales, radio, prensa y televisión, se limitan a difundir los hechos anecdóticos que ocurren en las sesiones, mas no a profundizar sobre el fondo de los debates que se llevan a cabo.

En este contexto, surgió el Observatorio del Concejo Distrital de Cartagena de Indias – Concejo Visible–, aprovechando la convocatoria de Transparencia por Colombia a presentar un proyecto de control ciudadano para ser apoyado como una iniciativa de un grupo de organizaciones de la sociedad civil de alto nivel de liderazgo y convocatoria ciudadana.

Funcicar, viendo la necesidad de corregir las anteriores falencias, quiso contribuir al fortalecimiento del Concejo y para ello motivó a los concejales a seguir con un ejemplo de transparencia en su gestión. Para el diseño de la metodología se retomó la experiencia del Proyecto *Congreso Visible* impulsado desde 1998 por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

Implementación

Metodología:

A. Distribución de tareas entre las tres organizaciones que ejecutaron el proyecto

Las tres organizaciones involucradas en el proyecto cumplen papeles específicos dentro del esquema de trabajo:

- *Funcicar* se encarga del mantenimiento de la página web; de la coordinación de su actualización y principalmente del proceso, selección y reproducción de los distintos documentos que son publicados en la página.
- *La Red de Veeduría Ciudadana* es la encargada de la producción del Boletín y de solicitar de manera formal toda la información requerida a la Mesa Directiva del Concejo. También hace presencia institucional en las diferentes sesiones (plenarias y de comisión) del Concejo con el fin de hacer seguimiento a los diferentes aspectos antes expuestos.
- *La Cámara de Comercio de Cartagena* brinda el apoyo logístico necesario para la realización de los eventos que requiera el proceso.

B. Construcción de indicadores de seguimiento a la gestión del Concejo y de los concejales

En un primer momento, los indicadores fueron diseñados por las organizaciones que ejecutaron el proyecto y luego, estos fueron presentados a los concejales con el fin de recoger sus preguntas y recomendaciones y hacer ajustes a la herramienta.

Se definió que para medir el desempeño de un concejal, no es suficiente hacer un análisis cuantitativo de iniciativas, ponencias y citas. Se recomendó ahondar en cada uno de estos aspectos de una manera cualitativa, para identificar su importancia y relevancia en relación con el desarrollo de la ciudad. Como este tema es difícil de abordar y requiere un trabajo dispendioso, se decidió iniciar la valoración cualitativa haciendo una recomendación explícita en la web, para que los lectores no tengan en cuenta exclusivamente los datos numéricos arrojados por la base de datos, sino que los evalúen teniendo en cuenta su oportunidad, pertinencia e impacto ante la comunidad.

A partir de lo anterior se definieron cuatro grandes temas para presentar a la opinión pública. Los dos primeros, Proyectos de Acuerdo y Acuerdos, fueron presentados según tema, cantidad y porcentaje sobre el total presentados en la legislatura. Otro tema es la presentación general de los concejales, identificando su nombre y la cantidad de iniciativas, ponencias y proposiciones presentadas por cada uno. Por último, se hace una presentación de los resultados electorales obtenidos por cada uno de los concejales.

C. Recopilación de la información

La información es recogida en campo por personas que están presentes en las sesiones plenarias del Concejo y en algunas sesiones de las comisiones constitucionales en las que se debaten temas relevantes para la ciudad, tomando nota de las intervenciones y ponencias de cada uno de los concejales. A esta información de campo se suma la información documental que es recogida en el archivo del Concejo y la Administración. Otra información relevante es la entregada directamente por los concejales mediante el diligenciamiento de formatos de hoja de vida y mediante entrevistas realizadas por los miembros del Observatorio.

D. Construcción de la base de datos

Con el esquema anteriormente descrito se construye una base de datos que contiene:

Información sobre los Concejales: hoja de vida con fotografía y datos personales, familiares, información laboral, judicial, trayectoria política e información para contacto ciudadano. Número en el tarjetón en las últimas elecciones, partido político al que pertenece, cantidad de votos obtenidos para alcanzar la curul. Registro de asistencia a las sesiones del Concejo, votación de los distintos Proyectos de Acuerdo y mociones, en los casos en que dichas votaciones hayan sido nominales, fechas en las cuales ha cedido la curul a algún reemplazo, nombre de quienes lo hayan reemplazado y renglón ocupado en la lista de quienes lo reemplazaron.

Información de proyectos de acuerdo: archivo de todos los Acuerdos vigentes en el Distrito, donde se incluye número, fecha de radicación, autor de la iniciativa, comisión que lo estudió, Concejal ponente, fecha de debate en la comisión, fecha de aprobación en plenaria, fecha de sanción, No. y fecha de gaceta en la que aparece publicado y una breve descripción del Acuerdo.

Información de resoluciones y proposiciones: archivo con número, fecha de aprobación y/o promulgación, No. y fecha de gaceta y breve descripción de su contenido. Información de citaciones a funcionarios distritales, Audiencias Públicas y debates. Publicación de los registros completos con nombre, motivo, participantes, conclusiones y fechas de realización.

E. Divulgación

La divulgación de la información se hace por dos medios: En la internet en la página web, la cual se actualiza cada quince días, aproximadamente. Los Boletines informativos publicados después de cada período de sesiones ordinarias y/o extraordinarias con el resumen de los Proyectos de Acuerdo, Acuerdos aprobados, proposiciones y Resoluciones aprobadas, los principales temas debatidos y los asuntos más destacados de dicho período.

Dificultades

La información entregada directamente por el Concejo es, en ocasiones, incompleta, y, en todo caso, tardía, lo que dificulta la publicación de información completa en la internet. La convocatoria a reuniones a los concejales para presentar el proyecto y la construcción de indicadores ha sido, principalmente en los inicios de la herramienta, bastante dispendiosa, pues cancelan las citas, no atienden las llamadas o simplemente hacen acto de presencia aportando muy poco, demostrando poco interés en el proyecto. Los formatos de hoja de vida que deben ser diligenciados directamente por cada Concejal no son entregados oportunamente al Observatorio o son diligenciados de forma incompleta.

En un principio, la situación de orden público y las permanentes amenazas recibidas por los funcionarios públicos en el país se convirtieron en la excusa perfecta para que el Concejo restringiera el acceso al público y la entrega de información. Afortunadamente, esta situación ya ha sido superada, y hoy la entrega de información es más oportuna.

Logros y resultados

La ciudadanía cartagenera tiene una oportunidad de información permanente acerca de la gestión de sus concejales, gracias a:

La página web www.concejovisible.org está operando en la Internet con información actualizada sobre la gestión del Concejo. La página fue lanzada formalmente el 15 de agosto de 2002, con la participación del Presidente de la Corporación Transparencia por Colombia, Juan Lozano; la Directora del Proyecto Congreso Visible de la Universidad de los Andes, Elizabeth Ungar; la Presidente del Concejo, María del Socorro Bustamante; directivos de Funcicar; la Red de Veeduría y la Cámara de Comercio; los veedores Omar Urán y Tania Guzmán, quienes coordinan proyectos similares en Medellín y Bogotá, respectivamente; y dirigentes políticos, cívicos y gremiales.

Se han publicado dos boletines con un tiraje de 1.000 y 1.800 ejemplares, respectivamente (uno en agosto del 2002 y el segundo en junio del 2003) y distribuidos entre las

organizaciones sociales de Cartagena. A partir del conocimiento del derecho ciudadano a participar en el estudio que el Concejo realice en comisión a los diferentes Proyectos de Acuerdo (Art. 77 de la Ley 136/94), divulgado a través de nuestra página web, ha habido un aumento considerable del número de dirigentes cívicos que se inscriben para tal fin. Antes de la implementación de la herramienta, los únicos dirigentes cívicos que habían participado en dichos debates eran los entonces Directores de la Red de Veeduría y de Funcicar; hoy, el Concejo programa audiencias públicas para todos los proyectos que estén en curso en las distintas comisiones y en promedio han participado dos ciudadanos por cada iniciativa.

Tras generarse un clima de confianza, luego de conocerse el tipo de información que se divulga a través de la página web, los concejales se mostraron más dispuestos a suministrar información. Aunque a la fecha es imposible determinar, cuantitativa y cualitativamente, de qué manera se ha generado un cambio positivo de actitud en cada uno de los concejales, como consecuencia de la labor de Concejo Visible, es evidente que poco a poco se ha venido produciendo un proceso de mejoramiento que, en parte, podría atribuirse al control social que se viene ejerciendo.

Caso 2

Veeduría para el cumplimiento de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia en el Hospital Gineco- Obstétrico Isidro Ayora

Período de implementación de la herramienta: Año 2007 (aproximadamente seis meses de duración)

Problemas específicos a los que respondió:

El creciente déficit de recursos para la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y atención a la infancia supone que la ley no se cumpla en su totalidad y que las mujeres y niños/as beneficiarios tengan que pagar por el servicio.

Al ser el Hospital Isidro Ayora (HGOIA) la institución de mayor relevancia en el país para la atención de las madres embarazadas y los niños recién nacidos los problemas identificados darán pautas para resolver los problemas estructurales que impiden el buen funcionamiento del Sistema de Salud y la aplicación de la LMGYAI.

Organizaciones ejecutoras: Comité de Usuarías/os de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia del Distrito Metropolitano de Quito y Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Objetivo: Vigilar la gratuidad y la calidad con que se ejecuta la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia en la Maternidad Isidro Ayora del Distrito Metropolitano de Quito.

Contexto

El acelerado empobrecimiento que vive el Ecuador desde la década de los noventa, como consecuencia de la grave crisis económica, social y política, a la que le han llevado los gobiernos de turno, la corrupción y la escasa gobernabilidad a nivel nacional y local; ha

significado que en 1999 la pobreza se incrementó en 23 puntos porcentuales, afectando al 69% de la población nacional.

Situación que influye catastróficamente en el sector salud. En el país el acceso a servicios de calidad está en relación con la capacidad de pago del usuario/a incluso en los servicios públicos de salud constituyéndose en un factor de exclusión para un alto porcentaje de la población ecuatoriana y en especial de las mujeres quienes han sido históricamente marginadas por las inequitativas relaciones de poder y género a las que han sido sometidas.

La tendencia de la mortalidad materna durante el período 1995-2004 no presenta bajas significativas, al contrario, de 62.7 muertes por 100.000 nacidos vivos en 1995, ha aumentado a 76.4 en el 2005, con un pico de 96.9 muertes en el 2015. Situación similar se observa en las altas tasa de mortalidad infantil y neonatal, lo que refleja la relación que existe entre las tasas de mortalidad materno- infantil y neonatal y las condiciones socioeconómicas del país.

La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la infancia (LMGYAI) es una ley de carácter social aprobada en el año de 1994 y reformada en 1998 con el impulso del CONAMU y el Movimiento de Mujeres. El 18 de Agosto del año 2000 luego de 5 reformas se la expide como uno de los logros más importantes del Movimiento, que encontró en los altos índices de morbi/ mortalidad materno infantil un motivo de lucha en beneficio de las mujeres y niños-as menores de cinco años del país. Se ejecuta desde el 2001 como política pública en beneficio de este vulnerable grupo de la población.

La LMGYAI es una ley que garantiza el acceso universal, gratuito y de calidad a mujeres y niños/as menores de 5 años que acuden a los servicios públicos de salud por lo que se ha constituido en un importante referente de equidad frente a la política neoliberal, la prestación de servicios universales y gratuitos para mujeres y niños/as menores de 5 años y la conformación de los Comités de Usuarías/os como instancias de control, ejercicio de derechos y participación social, es la expresión de un proceso apropiado por todos los ecuatorianas/os en defensa de la salud como un derecho ciudadano.

Implementación:

Metodología:

La metodología utilizada para la ejecución de la veeduría se sustentó en el diálogo, la negociación y la participación, con lo que se buscó generar procesos colectivos que permitan promover cambios cuantificables en el HGOIA a corto, mediano y largo plazo.

La negociación elemento fundamental del proceso garantizó que la presencia de la ciudadanía responsable de evaluar la práctica profesional de los diferentes actores de la institución, sea aceptada evitando el tradicional rechazo que impide un acercamiento abierto y constructivo que genere cambios.

La participación permitió que tanto los actores institucionales como los veedores ciudadanos sean parte del proceso de control, permitiendo que los funcionarios del hospital se observen

y revisen su práctica profesional en función de la satisfacción de las usuarias del servicio, a la vez que la ciudadanía tuvo la oportunidad de conocer la difícil realidad en que se desarrolla el cuidado materno- infantil en el HGOIA.

Para la ejecución de la veeduría se privilegió el aspecto técnico con el uso de instrumentos que garanticen la veracidad de los resultados y la legitimidad del proceso. Con el apoyo de los instrumentos se revisaron tres aspectos fundamentales para la aplicación de la LMGYAI:

- Gratuidad en la atención y el suministro de insumos y medicamentos incluido hemoderivados.
- Calidad en la atención y satisfacción de las usuarias.
- Manejo Financiero de los recursos de la Ley.

Con los resultados del proceso se tendrá la evidencia de los problemas que vive el HGOIA y que influyen en la atención que reciben las mujeres de la ciudad y la provincia, y se tendrá el sustento técnico y la fuerza social para generar procesos de incidencia política que permitan cambiar la realidad de la institución y del sistema de Salud del país.

Desarrollo del proceso: La veeduría al HGOIA se realizó en varias fases de acuerdo con la propuesta presentada a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en Septiembre del 2006.

Fase de Negociación:

Se llevaron a cabo varias reuniones de negociación con el fin de viabilizar la entrada de los veedores acreditados por la C.C.C.C al HGOIA. Las reuniones se realizaron con:

- El Director del establecimiento de Salud objeto de la veeduría, el doctor Marco Ortega.
- El representante de la Federación de Trabajadores de Salud de Pichincha, el señor Joaquín Chaluisa.
- El Director Provincial de Salud, doctor Fernando Calderón y el Dr. Jorge Iñiguez.

Tanto las autoridades del Ministerio de Salud Pública como los representantes de los trabajadores consideraron positiva esta acción ciudadana y dieron la apertura necesaria para la coordinación de actividades y el ingreso de los veedores al Hospital. El proceso llevado a cabo se realizó con el conocimiento de la Ministra de Salud la Dra. Carolin Chang.

Fase de Capacitación:

Con el propósito de cumplir con los objetivos propuestos en la veeduría, fue necesario ejecutar un proceso de capacitación de las/los veedores, que les permita tener los suficientes elementos de juicio para la realización de la misma. La fase de capacitación fue considerada de vital importancia, no solo para la unificación de criterios, si no para la adquisición de

competencias y conciencia política que garanticen la calidad de los resultados de la veeduría y la continuidad del proceso a largo plazo.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción como organismo de control de la Corrupción en el país, ha emprendido una serie de programas y proyectos que buscan combatir la corrupción y prevenirla. Como organización que brinda el aval para la ejecución de las veedurías ha desarrollado un programa de capacitación que incluye una serie de talleres que permiten el posicionamiento de la ciudadanía como sujetos de derecho en capacidad de vigilar y controlar la gestión pública. Los talleres de capacitación dirigidos a los miembros/os del Comité de Usuaris de la LMGYAI incluyeron jornadas de capacitación, seguimiento y evaluación del proceso.

Con el auspicio de la OPS, CARE, UNFPA y Kimirina ocho miembros/os del Comité de Usuaris, se capacitaron desde el 2005 en los cursos abiertos de la Universidad Andina Simón Bolívar de: Acompañamiento al Embarazo, Parto y Puerperio realizado en el 2005-2006 y el de Lactancia Materna 2006-2007. Con los conocimientos adquiridos en esta institución, los veedores desarrollaron destrezas técnicas que garantizaron el éxito de su intervención durante la ejecución de la veeduría. El proceso de capacitación les permitió concienciar y conocer la importancia de la preparación de la madre antes, durante, y después del embarazo y el parto, de la Lactancia Materna y el gran nivel de desprotección que tienen las mujeres de los sectores populares del país.

Es un aporte de los profesionales del Proyecto de Garantía de Calidad QAP/Ecuador, el cual, se ejecuta en el Ecuador desde hace cinco años y busca identificar los mecanismos que garanticen la calidad de los servicios de salud en el país. Ha desarrollado importantes instrumentos de medición que se están implementando en los servicios de salud pública de Latinoamérica. La doctora Bernarda Salas, Coordinadora del Proyecto y el doctor Patricio Ayabaca, asesor de QAP, de manera voluntaria apoyaron en el proceso de capacitación de los miembros de la veeduría en el ámbito de la calidad. Se realizaron aproximadamente ocho reuniones, en las que se capacitó y definieron los instrumentos de calidad con los que se evaluaron las acciones de salud en el HGOIA.

La Unidad Ejecutora del Programa de Maternidad Gratuita, es una entidad autónoma adscrita al Ministerio de Salud Pública, encargada de administrar los recursos asignados para la ejecución de la LMGYAI.

La doctora Ninfa León Directora Ejecutiva de la Unidad y el personal técnico, en respuesta al pedido de capacitación en el orden administrativo/financiero, realizado por la coordinación de la veeduría, propusieron un plan de capacitación que incluyó los siguientes temas:

- Funcionamiento de la Ley y manejo administrativo.
- Manual técnico operativo e instructivo para la distribución de recursos a las Direcciones Provinciales, Áreas de Salud y Municipios.
- Protocolos de Atención en parto normal, cesárea y complicaciones obstétricas.

La capacitación se llevó a cabo del 5 de noviembre al 1 de Diciembre del 2006. Sin embargo no fue suficiente para que los/as miembros de la veeduría investiguen el manejo financiero de la institución, por lo que con el apoyo de la licenciada Janeth Terán, Auditora contratada por la Unidad Ejecutora, se llevó a cabo el análisis financiero descrito en el informe.

Ejecución de la Veeduría

El control de la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia en el HGOIA se ejecutó en tres ámbitos de acción de la Ley: Calidad, Gratuidad y Financiamiento. El 5 de Junio del 2007 con la participación de las más altas autoridades del HGOIA, profesionales y trabajadores de la salud, personal administrativo y ciudadanía inició la veeduría con la definición de: equipos de trabajo, instrumentos de veeduría, y cronograma de actividades.

Equipos de trabajo

Se formaron tres equipos de trabajo en los campos de: gratuidad, calidad y manejo financiero, con el propósito de promover la participación de autoridades y funcionarios/as de la institución. Con la cooperación de los diferentes actores los equipos identificaron la problemática que enfrenta la institución de salud y se definieron alternativas de solución frente a estos.

Los equipos de trabajo se conformaron con los miembros de la veeduría, profesional médico y de enfermería, trabajadores de la salud y personal administrativo.

Instrumentos de Veeduría

Uno de los aspectos que tomo más tiempo a los veedores fue la definición de los instrumentos de veeduría, sin los que resultaba imposible la ejecución de ésta y los que permitieron consolidar el carácter técnico de la misma.

I. En Calidad se utilizaron varios indicadores del «Manual de Estándares, Indicadores e Instrumentos para la Calidad de la Atención Materno Infantil» del Programa de Mejoramiento Continuo de la Calidad de la Atención Materno Infantil del Ministerio de Salud Pública.

II. En Gratuidad se elaboró una encuesta sobre base de:

- Indicadores de satisfacción de los usuarios del «Manual de Estándares, Indicadores e Instrumentos para la Calidad de la Atención Materno Infantil» del Ministerio de Salud Pública.
- Encuestas del documento «La Llave. Guía para la conformación y funcionamiento de los Comités de Usuarías de la LMGYAI». Quito: CONAMU, CEPAM, MSP; 2003.
- Encuestas de satisfacción de usuarias externas, años 2006 y 2007 del HGOIA.

- Encuesta realizada por estudiantes de Marketing de la Universidad Técnica Equinoccial.
- Recomendaciones de Organización Mundial de la Salud para la atención Gineco Obstétrica, realizadas en Fortaleza Brasil en 1985.
- Criterio técnico del equipo de gratuidad.

Dificultades:

Uno de los aspectos más importantes y de difícil ejecución para los miembros/as de la veeduría fue el manejo financiero, el complicado lenguaje de los números y las cuentas impidió un acercamiento directo por parte de los veedores, fue necesaria la contratación de una auditora que guiara el proceso y el acercamiento a la realidad financiera de la institución, lo que se llevó a cabo con el acompañamiento de la ciudadanía. La mencionada contratación se llevó a cabo con el apoyo de la UELMGAI.

Conclusiones generales:

1. La veeduría ciudadana es un proceso de ejercicio de derechos que se llevó a cabo en el marco de la aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia.
A diferencia de otras experiencias de control social llevadas a cabo en instituciones públicas del país, se enfatizó en el carácter técnico de la misma, que fue posible gracias al apoyo externo e interno de profesionales expertos en su área y de una ciudadanía capacitada para el efecto.
2. El uso de instrumentos técnicos y la elaboración de otros probados y mejorados durante el proceso, garantizan la veracidad de los resultados y le proporcionan a la veeduría la fuerza política para incidir en procesos de cambio que mejoren la realidad de las mujeres que acuden al HGOIA y a otros servicios de salud de la ciudad.
3. La veeduría se basó en la negociación, consenso, identificación de intereses y el trabajo conjunto personal de salud / ciudadanía, lo que generó un proceso de enriquecimiento tanto por parte de las/los veedores como del personal de Salud. La ciudadanía a más del aprendizaje obtenido tomó conciencia de los problemas fundamentales del Hospital y el sector; el personal de salud constató las brechas existentes en la aplicación de la LMGYAI y la necesidad de contar con el apoyo ciudadano para reducirlas.
4. La aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia se cumple en el HGOIA en un alto porcentaje, a pesar de las condiciones físicas, presupuestarias y el déficit de RRHH existentes en la institución.
5. El HGOIA atiende el mayor porcentaje de partos normales y patológicos de la ciudad de Quito y sus alrededores, demanda que rebasa su capacidad instalada y el nivel resolutivo que le compete e impide que se proporcione atención de óptima calidad a las usuarias, situación que pone en evidencia la segmentación y fragmentación del deficiente sistema de Salud del país, la ausencia de una red servicios que funcione de acuerdo con los niveles de atención y un eficiente manejo de la red de referencia y contrarreferencia.

Bibliografía

Aguado Herrera, Irene (2010) «Ciudadanía, participación política y subjetividad», *Revista electrónica de Psicología Iztacala*, Vol. 12 No.2, UNAM, México.

Anton, Jhon, Fernando García (2009) *Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural*, Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la reducción de la pobreza y la inclusión social, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Sistema de Naciones Unidas, Quito – Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente (1998), *Constitución Política de la República del Ecuador*, PUDELECO, Editores S.A., Quito.

Asamblea Nacional (2008) *Constitución de la República del Ecuador*, Quito: Comisión Legislativa de Fiscalización.

Borja, Rodrigo (1997) *Enciclopedia de la Política*, México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (2000) *Diccionario de Política*, España: Siglo 21 Editores.

Calderón, Gutiérrez, F. (comp.) (1986), «Otros silencios, otras voces: el tiempo de la democratización en la Argentina», en *Los Movimientos sociales ante la crisis*. UNU/CLACSO/ IISUMAN, Buenos Aires.

Cañas, Verónica (2009) *Conflicto socio ambiental y laboral entre la comunidad Carondelet y la palmicultora Palmeras del Pacífico*, (Tesis sin editar), FLACSO, Ecuador.

Colectivo Buen Gobierno (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Perú: Corporación Gráfica Andina SAC, 1ra. edición.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009) *Ley Orgánica del CPCCS*, Quito.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2010) *Ley Orgánica de participación Ciudadana*, Quito.

Corporación Transparencia por Colombia (2004), *Experiencias de Control Social en Colombia*, Programa de ampliación y cualificación del control social, Cuadernos de Transparencia, N°. 7, Colombia.

Cueva, Agustín (1989) *América Latina en la Frontera de los 90*, Quito: Planeta.

Chávez, Gina (2010) *Constitución para servidores públicos*, Quito: IAEN.

Dagnino, E., Olvera, A.J., Panfichi, A. (2006). «Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina» en en Dagnino, E., Olivera, A.J., Panfichi, A. (coords.) *La Disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica-CIESAD-UV.

Dahl, Robert (1999) *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Madrid:Taurus.

Diccionario de la Lengua Española (2001) vigésima segunda edición.

Escurrería, Humberto (2006) *Colombia un Estado Social de Derechos*, Mimeo.

Fung, A. & Wright, E., O. (2003). *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York:Verso.

García, Domingo y Ramón Feenstra (2008) *Sociedad civil: una perspectiva crítica*, en *RECERCA*, revista de pensamiento y análisis. No. 8, Universidad Jaume I, España.

García Fernando (2009) *La interculturalidad y las políticas públicas*, en Lineamientos para la construcción de políticas públicas, Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Quito.

Grijalva, Agustín (2009) «Qué son los Derechos Colectivos». En *Los Derechos Colectivos: Hacia su Efectivas Comprensión y Aplicación*, editoras. María Paz Ávila y María Velen Corredore, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, XV – XVIII.

Hernández Vega, Raul (1991) *Análisis de dos discursos de Kant sobre la Sociedad Civil*, Ira. edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, Num. 122.

Humm, Maggie (1990) *The dictionary of feminist theory*. Columbus: Ohio State University Press.

Krader, Lawrence y Rossi, Ino (1982) *Antropología Política*, Barcelona: Anagrama.

Magnone Alemán, Natalia (2005) *Aportes del feminismo teórico al desarrollo de la ciudadanía*, Tesis, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Uruguay.

Minda, Pablo (2009) «El movimiento social afroecuatoriano», en Ospina, Pablo, Olaf, Kaltmeier, Christian, Büschges (ed.) *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Universidad de Bielefeld, Corporación Editora Nacional, primera edición, Ecuador.

Minda, Pablo (2011) *Colonialidad del Poder: rupturas Epistemológicas en los países del ALBA*, ponencia presentada de la Feria del Libro, Cuba: s/p.

Morales Viteri, J.P. (2008). «Los nuevo horizontes de la participación», en Ávila Santamaría, R. (ed.) *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Noguera Fernández, A. (2008). «Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social», en Ávila Santamaría, A., Grijalva Jiménez, A., Martínez Dalmau, R. (eds.), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Organización Internacional del Trabajo (2007) *Convenio N°. 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Perú.

Panchano, S., Jaramillo, S., Simon, O. (2008). *Democracia Directa. Principios básicos y su aplicación en el Ecuador*. Quito: Corporación Participación Ciudadana, Ecuador.

Prieto, Mercedes, Gioconda Herrera (comp.) (2007) «Género y nación en América Latina», *Revista ÍCONOS*, No. 28, FLACSO, Ecuador.

Ramírez, Gallegos F. (2010). «Innovación participativa y experimentalismo democrático. La participación ciudadana en la nueva Constitución ecuatoriana», Ecuador.

Ramírez, R. (2009). «Un nuevo pacto de convivencia para el Ecuador: vivir como iguales, queriendo vivir juntos», en *Otra Economía*, Vol. III, N°. 5.

Rivero, Ángel (2002) *Tres Espacios de la Ciudadanía, En El Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional*, coord. Francisco Berlín Valenzuela. México: Editorial Purrúa, 47 – 76.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2009) *Estrategia Nacional de Desarrollo 2009 – 2013*, Quito: Presidencia de la República.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*, Quito: Presidencia de la República.

Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPPC) (2010), *El Buen Vivir*, Módulo 3, Quito: SPPC

_____ (2010) *Democracia y Participación*, Módulo 4, Quito.

_____ (2010) *Democracia y Participación*, Módulo 4, versión digital.

_____ (2010) *Poder Ciudadano*, Módulo 5, Quito.

Spivey, Nigel y Michael Squire (2005) *Panorama del mundo clásico*, Ed. Blume

Staccone, Giuseppe (1991) *Gramsci 100 Anos Revolucao e Politica*, Brasil - Petropolis:Vozes.

Touraine, Alain (2000) *Crítica de la Modernidad*, México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Vallespín, Fernando (2002) «Estado y Política». *En Estado Contemporáneo y su Reconstrucción Institucional*, coord. Francisco Berlín Valenzuela, México: Purrúa, 179 – 261.

Vega, Raúl (1991) *Análisis de Dos Discursos de Kant Sobre la Sociedad Civil*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Walsh, Catherine (2009) *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*, Quito: UASB, Abya Yala.

Walsh, Catherine (2009) *Estado, interculturalidad y multiculturalismo*, en Ospina, Pablo, Olaf, Kaltmeier, Christian, Büschges (ed.) *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Universidad de Bielefeld, Corporación Editora nacional, primera edición, Ecuador.

Web:

Borlaug, Norman, Christopher Dowswel (2001) *La Inacabada Revolución Verde – El Futuro Rol de la Ciencia y la Tecnología en la Alimentación del Mundo en Desarrollo*, EE.UU., en: <http://www.agbioworld.org/biotech-info/articles/spanish/desarrollo.html>, visitado el 11 de junio 2011.

Caicedo, Danilo (2011) «Estado social de derecho», Ecuador: *Revista Judicial*, En: web. derechoecuador.com

Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil Ecuador (2010), Quito, en: <http://www.oscecuador.org/>, visitado en julio del 2011

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2008) *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, México.

Conferencia de examen de Durban, 2009, Ginebra.

<http://www.un.org/spanish/durbanreview2009/ddpa.shtml>

Democracia directa, en: <http://www.larepublica.com.uy/editorial/456257-democracia-directa>, visitado el 13 de junio de 2011. Uruguay

Economía Social de Mercado y Estado Social de Derecho (2008), En: www.kas.de/upload/auslandshomepages/kolumbien/ESM_08-09-22.pdf

Informe Veeduría para el cumplimiento de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia en el Hospital Gineco- Obstétrico Isidro Ayora

http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/363/File/pdfs/NOTICIASYSUCESOS/2007/Informe_Veeduria_leymaternidad.pdf

Kymlicka & Norman (1997), en

www.escuelapnud.org/biblioteca/wiki/index.php/Ciudadanías_Diferenciadas

Koller, Sylvie (2003), «*Para nuestros hermanos en el mundo*»: el destino de los migrantes ecuatorianos visto desde Ecuador, *Amérique Latine: Histoire & Mémoire*, en: <http://alhim.revues.org/index427.html>, visitado el 15 de junio de 2011.

Mangas, Julio y Fe Bajo (1989) *Los orígenes de Roma*, Madrid: Historia 16. Web/ , visitado el 23 de 4 abril de 2011

Observatorio Permanente de la Inmigración, (2007) *Migración Ecuatoriana en España*, Recopilación documental de investigaciones sobre migración ecuatoriana hacia España, Colectivo loé, Madrid, en <http://www.colectivoioe.org/uploads/.pdf>, visitado el 15 de junio de 2011.

OSC Ecuador (2011) *Manifiesto del Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el Proyecto de Reglamento preparado por la Secretaría de Pueblos*, Quito, en <http://www.oscecuador.org/>.

Principio de Estado social de derecho, en: <http://www.gerencie.com/principio-de-estado-social-de-derecho.html#1> Estado social, visitado 5 de mayo 2011

www.mesadeconcertacion.org.pe

IX Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2009) *Declaración de Quito*, 21 y 22 de Septiembre de 2009, en: <http://www.migranteecuatoriano.gov.ec>, visitado el 15 de junio de 2011.

Saugstad, Andreas (2007) *La filosofía y la buena vida*, *Go Inside Magazine*, Traducción: Guillermo Moreno, en:

http://www.filosofia.mx/index.archivos/la_filosofia_y_la_buena_vida, visitado el 16 de junio de 2011.