

**LA PARTICIPACIÓN
EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN
ECUATORIANA**

Cuadernos para el diálogo # 5

**ECUADOR
Dialoga**

© La participación en la nueva Constitución ecuatoriana, Ecuador Dialoga, Quito, mayo 2008.

Asociación Cristiana de Jóvenes, Secretaría Técnica de Ecuador Dialoga
Miembros del grupo impulsor:
FLACSO Ecuador, IEE, CONAJUPARE, Contrato Social por la Vivienda, ACJ Ecuador, OFIS, FMLGT, Red Cántaro, Terranueva, Grupo Democracia y Desarrollo Local, GTZ y PDDL-INTERCOOPERATION.

Título: La participación en la nueva constitución ecuatoriana

Este documento es el producto de múltiples deliberaciones en los diversos espacios de debate que Ecuador Dialoga ha convocado en los últimos meses. Recupera también algunas de las conclusiones del encuentro realizado en Santo Domingo de los Tsáchilas con la Mesa # 2 de Participación y organización y de procesos de análisis realizados por el grupo impulsor.

Con la cooperación y la asistencia técnica de: INTERCOOPERATION-PDDL y GTZ.

Sistematización, elaboración del texto y coordinación: Santiago Ortiz C., Patricia Sarzosa, Vanessa Bolaños, Ximena Troya y Juan Pablo Muñoz.
Con aportes específicos de Santiago Ortiz C. (FLACSO), Víctor Hugo Torres (SENPLADES), de Franklin Ramírez (FLACSO) y de Ana María Larrea (IEE).

Edición: Patricio Crespo Coello

Diagramación: Irene Villegas, Rispergraf

Impresión: Rispergraf 2555-198

Contactos con la Secretaría Técnica de Ecuador Dialoga:

Patricia Sarzosa: paty@acjecuador.org, 2545428- 2561539

Ximena Troya: ximena_troya@yahoo.com, 2545428- 2561539
Quito-Ecuador

ÍNDICE

Presentación

1. Diagnóstico

- 1.1 Contexto
- 1.2 Contenidos de la carta constitucional
- 1.3 Experiencias de participación
- 1.4 Desafíos

2. Fundamentos

3. Aportes al articulado general

- 3.1 Carácter y fines del Estado
- 3.2 Derechos a la participación
- 3.3 Sistema de planificación

4. Aportes a la participación ciudadana en relación a la estructura presentada por la Mesa # 2

- 4.1 Principios
- 4.2 Formas de democracia
- 4.3 Organización social
- 4.4 Organización comunitaria
- 4.5 Políticas públicas

5. Elementos de debate y cuellos de botella

LA PARTICIPACIÓN Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

Presentación

En este documento se presenta el diagnóstico, los fundamentos y las propuestas para la participación ciudadana en la nueva Constitución. Reúne aportes de varios encuentros de organizaciones sociales, universidades, gobiernos locales y organismos de desarrollo que participaron en el espacio Ecuador Dialoga.

Se busca, desde una visión plural, contribuir al debate constituyente en el capítulo específico de la participación, sin descuidar aspectos que tienen que ver con el carácter del Estado, los derechos y el sistema de planificación, cuyos contenidos completan el sentido de la democracia participativa.

El momento de reordenamiento institucional que vive el país tiene en la participación un factor crucial relativo a la profundización de la democracia. Cómo mejorar la articulación de la participación de las personas y de los grupos con los sistemas institucionales derivados de la democracia representativa es uno de los mayores desafíos. También constituye un elemento fundamental la sinergia que se pueda generar entre los sistemas de planificación nacional y subnacional con los sistemas de participación.

El fortalecimiento de un tejido social articulado pero al mismo tiempo autónomo, constituye un concepto que ha estado presente en las diversas deliberaciones de Ecuador Dialoga.

El presente documento para el diálogo invita a los ciudadanos a una reflexión más profunda sobre el tema de participación para que todos asumamos la responsabilidad que nos compete en la construcción de una nueva institucionalidad más inclusiva y democrática.

Patricia Sarsoza
Secretaría Técnica
ECUADOR DIALOGA

1. Diagnóstico

A los 10 años de la constituyente de 1998, que significó un amplio avance en términos de participación ciudadana y luego de un período accidentado de nuestra vida política, se convocó a una nueva asamblea constituyente en Ecuador en el 2007.

Para realizar un aporte con relación a la Asamblea primero debe partirse de un balance del contexto y del marco institucional establecido hace una década, de las políticas públicas ejecutadas en el período 1998-2008, y de los procesos de participación, tanto a nivel de actores, formas de participación e incidencia en la política pública, para establecer los desafíos que se plantean en el nuevo marco constitucional.

1.1 Contexto

Si se considera que por participación se entiende un cambio en las relaciones de poder, favorable a los sectores excluidos y dominados de la sociedad se puede señalar que la última década estuvo marcada por un intento persistente de las elites tradicionales de mantener el poder. Es importante tomar en cuenta que el neoliberalismo inspiró las políticas de los gobiernos orientadas al ajuste económico y a la reforma del Estado, acentuando la desigualdad y la exclusión social. Para ello fue necesario construir un marco institucional en donde las principales decisiones no se tomaban democráticamente, generando instancias vinculadas directamente a los organismos multilaterales, por fuera del control democrático de la población. En estas instancias se resolvía la política macroeconómica, las reformas estatales, o, por ejemplo, los acuerdos sobre el uso de la Base de Manta, la renegociación de la deuda externa, etc.

Al mismo tiempo esto propició la presencia de intereses privados en varias instancias y empresas públicas a través de consejos directivos que permitieron que las elites tradicionales y los poderes fácticos se “repartan el pastel”, lo cual evidentemente perjudicó a los sectores subalternos de la sociedad y por cierto afectó a la distribución de poder a la que aspiraban estos mediante los procesos participativos.

Paralelamente a este proceso se da la crisis del régimen político a partir de 1995, crisis que se expresa en el colapso de los partidos, en su repliegue hacia lo regional, en la pérdida de prestigio del congreso y en una situación de inestabilidad que afecta al sistema democrático representativo. Esta crisis incide en la falta de institucionalización en el país. Los actores subalternos ante un régimen democrático monopolizado por los partidos y que favorece a las elites, tienden a expresarse, no solo por canales institucionales, sino en protestas masivas por fuera de las instituciones, que muchas veces tienen mayor impacto y eficacia.

La crisis de los movimientos clasistas y en particular del sindicalismo obrero durante la década del 80 debido a las políticas de ajuste neoliberal, quiebra el liderazgo del FUT en la movilización social. Sin embargo hacia comienzos de la

década del 90 toman la iniciativa los pueblos indígenas, en torno a los cuales se agrupan una serie de movimientos ciudadanos y de identidad que serán un factor importante para la formulación de la Constitución del 98, que implicó un importante avance en los temas de participación.

En resumen, la década del 90 expresó el debilitamiento del Estado y la injerencia de intereses privados en las decisiones públicas, el inicio de la crisis del régimen de partidos, un avance de los movimientos de identidad y derechos y una apertura parcial de los partidos y las elites que aceptaron reconocer ciertas demandas a cambio de mantener el control del Estado, sin modificar el esquema neoliberal. En ese contexto contradictorio se dictó la Constitución del 98.

1.2 Contenidos de la Constitución de 1998

La Constitución del 98 tiene importantes avances, aunque también tiene límites. En cuanto a lo primero introduce la participación como carácter y fin del Estado, abriendo varios mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum y la revocatoria de mandato.

También genera varios nexos institucionales entre Estado y sociedad civil mediante consejos de política pública en torno a salud, ambiente, niñez, educación, seguridad social y trabajo. Al mismo tiempo, la Constitución reconoce la diversidad del país, tanto a nivel de actores generacionales, étnicos, como de género y mantiene un reconocimiento a las formas asociativas “tradicionales”. En términos de régimen territorial genera un marco para la descentralización, reconoce las Circunscripciones Territoriales Indígenas y crea las Juntas Parroquiales Rurales como nivel de gobierno, aunque no fortalece las formas participativas locales. En general se puede establecer que la constitución reconoce múltiples derechos y genera un marco institucional favorable para la participación, así como instituciones llamadas a garantizar derechos.

CONSTITUCIÓN 98
CONTENIDOS PRINCIPALES SOBRE PARTICIPACIÓN

TEMAS	CONSTITUCION 98
Principios generales	Define al Estado social de derecho como representativo y participativo. El principio de la soberanía en el pueblo, pone la base de la participación ciudadana.
Derechos	Incluye innumerables derechos de participación en el texto constitucional tales como: dirigir quejas y peticiones a las autoridades, libertad de asociación y de reunión, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad, el derecho a acceder a fuentes de información. A esto agrega una serie de derechos en lo social, familiar, cultural, ambiental, económico, tales como la gestión de trabajadores en empresas, el derecho a la huelga, la igualdad de derechos de mujeres y hombres, etc. La Constitución establece en el Capítulo 6 varias instituciones dirigidas a garantizar derechos: hábeas corpus, hábeas data, amparo, defensoría, Control Cívico de la Corrupción.
Democracia directa	En el título IV se establece la consulta popular, revocatoria del mandato e iniciativa en proyectos de ley, bajo la solicitud de un porcentaje, relativamente alto, de empadronados.
La participación política	Ubica en el Capítulo 3 Art. 26 los derechos políticos: elegir y ser elegidos, presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución, fiscalizar los actos del poder público. También en el Art. 114 se garantiza el derecho a fundar partidos políticos y a participar en ellos en las condiciones establecidas en la ley.
Participación en políticas públicas: (ámbito nacional)	Se institucionaliza la participación en políticas públicas en el sistema nacional de salud, de protección integral de la niñez, en el educativo y en las discapacidades. También en el tema ambiental se establecen varios derechos, siendo el principal la consulta sobre decisiones estatales que puedan afectar al medio ambiente.
Participación local	Art. 225. El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. Art. 235. En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley.
Movimientos sociales	Derecho de organización que incluye información, legalización, formación, asistencia técnica y participación en las políticas.
Económicos	Aparte del derecho a la organización, huelga y contratación colectiva plantea en el Art. 244 una serie de tareas del Estado para formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública. Se diferencia empresas mixtas y comunitarias o de autogestión, tales como cooperativas, talleres artesanales, juntas administradoras de agua potable y otras similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad.
Participación intercultural y derechos colectivos:	Los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos tienen derecho a mantener su identidad, ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables; conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad, formular prioridades en planes y proyectos para el desarrollo, participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

En cuanto a los límites vale señalar que estas innovaciones se realizan conservando el predominio de la democracia representativa, sin nexos claros con lo participativo y sin establecer un sistema coherente que vincule Estado y sociedad civil. Por ello se contemplan derechos de participación en política pública con mecanismos institucionales sectoriales sin que tengan vinculación con el conjunto del Estado y de todos los niveles de la administración. Tal vez el problema más grave es que al no modificar la estructura piramidal, presidencial y centralista del Estado no se constituye un sistema articulado entre sociedad civil y Estado, con mecanismos vinculantes en el cual los funcionarios sean responsables ante la ciudadanía tanto en la formulación de políticas, en la gestión, como en la rendición de cuentas.

Se trata de avances significativos, pero parciales, sin una visión integral de la democracia; a esto se suma una falta de voluntad política de los partidos celosos de su representación, factor que incidirá en la posterior ausencia de leyes secundarias y mecanismos que operativicen la participación ciudadana.

1.3 Experiencias de participación

A partir de este marco constitucional se puede examinar las políticas y las prácticas de participación en el período 1998 - 2008. Las organizaciones progresistas, movimientos sociales y ciudadanos han disputado el sentido de las políticas al interior de la institucionalidad, buscando la ampliación de la democracia para defender las condiciones de vida y hacer posibles nuevas conquistas en términos de demandas económicas, sociales y de identidad y derechos.

Por una parte se destaca la constitución de consejos de derechos, que permiten a las mujeres, los indígenas, los pueblos afroecuatorianos, los discapacitados y el movimiento de la niñez acceder a los espacios del Estado. Tanto estos consejos como los sectoriales –educación, salud- han permitido la formulación participativa de políticas públicas. Se debe agregar que a escala nacional se han generado espacios de veeduría, control social y observatorios así como defensorías de derechos desde la sociedad civil y se ha institucionalizado la Comisión Anticorrupción y la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo de los resultados positivos que se hace en este breve balance vale señalar que los Consejos no han logrado influenciar sus propuestas de políticas públicas en los distintos ministerios, en gran parte debido a la falta de apertura de los directivos y funcionarios a la participación, teniendo una injerencia limitada en los organismos ejecutores de la política pública. También se debe observar que perdura una cultura asistencialista que lleva en un momento a confundir el rol de los consejos convirtiéndolos en mecanismos de acceso a recursos y gestión de proyectos. También es importante anotar la ausencia de organización de movimientos de base por la salud y educación o la organización de usuarios de los cada vez más importantes programas focalizados del Estado, que practican un estilo asistencial tales como el bono de la pobreza o la alimentación escolar. En la escala nacional, la participación ha sido reducida a la lucha contra la corrupción, desde una visión de vigilancia

hacia los procedimientos y las formas, antes que una vigilancia hacia el sentido de la política pública.

Hay que señalar que otras limitaciones han sido el riesgo de instrumentalizar la participación en lo que podría denominarse un “neo-clientelismo participativo”, la reducción del sentido de la participación a una noción instrumental restringida al uso de metodologías, sin cambiar los contenidos y sentidos de la política pública, la dificultad de generar consensos, en la medida que la sociedad civil es un conjunto diverso, y sus distintas expresiones que tienen diferentes expectativas que muchas veces son contradictorias entre sí. A esto hay que agregar el escaso nivel de exigibilidad y de control social para el seguimiento de los acuerdos y compromisos asumidos por las autoridades y la despolitización de los contenidos de la participación y el confinamiento de estos a temas estrictamente locales.

Un segundo campo importante de participación tiene que ver con las experiencias a nivel local, impulsadas por actores indígenas y sociales, organismos de cooperación, gobiernos locales e incluso programas estatales financiados por bancos multilaterales que impulsan diversos mecanismos de formulación de políticas y programas de desarrollo, planificación, y presupuesto participativo. Estas experiencias tienen a su favor una “ola” de descentralización que estaría orientada a distribuir el poder en los territorios, permitiendo a los ciudadanos hacerse cargo de los asuntos que les incumben de manera más directa. Aunque la descentralización tiene pobres resultados, se genera un ambiente de participación local, de una cultura de corresponsabilidad entre sociedad civil y estado, que se concreta en más de mil planes a escalas provincial, cantonal, parroquial y en los pueblos indígenas. También se desarrollan múltiples experiencias de redes de servicios, presupuestos participativos y mecanismos de vigilancia ciudadana. Todo ello moviliza a actores medios y subalternos de la sociedad que utilizan los escenarios locales para avanzar en la participación.

Hay que señalar que la participación en el nivel local:

- Ha permitido que los movimientos sociales expresen sus diferencias sociales y culturales, cuestionando el proyecto igualitario liberal que pretende homogenizar a los actores, pero que en la realidad los excluye.
- Ha aportado a la construcción de procesos que han definido sus propias prioridades, con base en intereses relativos al desarrollo de las personas, y no solo del mercado.
- Ha generado la construcción de alianzas y estrategias “glocales” (que han combinado la incidencia en gobiernos locales, en el espacio nacional y alianzas internacionales). Ejemplos de ello han sido el movimiento indígena y el movimiento de mujeres, para los cuales el acceso a los gobiernos locales ha sido parte importante de su agenda política para territorializar sus conquistas.
- Los procesos participativos locales más exitosos se han dado en lugares con alto nivel de identidad local, eminentemente rurales y pequeños, con organizaciones de la sociedad civil relativamente fuertes y en los cuales ha habido la voluntad política para impulsarlos.

Por otro lado, hay una baja utilización de los mecanismos de la democracia directa, tales como referéndum, consultas populares, iniciativas de ley presentadas por la ciudadanía. Las derrotas sufridas por León Febres Cordero en el 86 y por Sixto Durán en el 94 en las consultas populares que ellos convocaron fueron claves para el freno a las políticas neoliberales, sin embargo desde el 98 solamente se realizaron 8 consultas, varias de las cuales fueron convocadas por actores regionales en función de legitimar la propuesta de autonomías. Los intentos realizados por la CONAIE y otros para utilizar mecanismos de democracia directa no fructificaron.

Los actores sociales encontraron vías más expeditas para influir en las políticas públicas. Se han generado movimientos locales que han denunciado o se han movilizado en contra de abusos de poder o la corrupción de gobiernos locales, no siempre con éxito. En otros casos, movimientos locales han impugnado o denunciado acciones públicas o privadas que han atentado contra el ambiente, por ejemplo en la explotación petrolera, en las mineras y en las madereras. Varios actores han impulsado movilizaciones para frenar el TLC, o la privatización de las empresas públicas así como para influir en determinado tipo de políticas o temas nacionales: deuda externa, educación, derechos.

Estas acciones han tenido gran impacto político. En momentos de desprestigio de los gobiernos y de alta movilización social y ciudadana, han llegado incluso a derrocar varios gobiernos. Sin embargo la movilización no es suficiente para incidir en el desenlace de las crisis políticas, pues son repuestos gobiernos que siguen las políticas neoliberales anteriores.

Producto de más de dos décadas de políticas neoliberales, de procesos intensos de urbanización y migración, y paradójicamente, del hecho de que varias demandas han sido recogidas por el Estado, hay un desgaste de los actores que protagonizaron la resistencia al neoliberalismo. En esta debilidad y desgaste inciden también limitaciones internas de los movimientos sociales: falta de democracia interna, falta de propuestas ante los problemas que surgen en la sociedad, celo y pugnas entre organizaciones sociales e indígenas. Pero todas esas limitaciones no provocan -como esperaban las elites y los gobiernos- el fin de las acciones colectivas, sino su transformación hacia formas de participación de baja organicidad y alta combatividad, que se expresan en paros cívicos locales y en amplios movimientos nacionales como los Forajidos que protagonizaron la caída de Lucio Gutiérrez.

Finalmente hay que destacar que en otro plano, más en lo técnico político, se van constituyendo redes y observatorios "calificados" con una alta incidencia en la política y gestión pública. Se trata de equipos de especialistas de la sociedad civil que logran, por su manejo de información, propuestas técnicas y estrategias de comunicación impactar en temas cruciales y sensibles a nivel fiscal, definición de políticas, control de procesos electorales y otros.

Quizá una de las principales potencialidades de la movilización social es la gran cantidad de formas “novedosas” de participación que emergen en los últimos años como cuestionamiento a la práctica tradicional de organización social, como los colectivos de jóvenes, la toma de espacios públicos por “tribus urbanas”, la participación mediática a través de redes virtuales, las movilizaciones masivas espontáneas “sin comandantes” y en franca oposición a los partidos tradicionales.

La democracia participativa se constituye como una alternativa a los límites de la democracia representativa, no la sustituye pero le añade el agregado de una participación directa y permanente de la sociedad civil. Además de la revitalización de la democracia, se ha ampliado también el tema de la ciudadanía como una condición dinámica y permanente para el ejercicio de derechos pero también para un control permanente en los asuntos públicos y de gobierno.

Si bien hay avances legales estos son limitados debido a la persistencia de una institucionalidad que no logra reformarse y de una cultura política poco dispuesta a abrirse a la participación. En esas condiciones los procesos participativos o bien quedan aislados, con un sesgo que los distancia de la política -a la que consideran impura-, o buscan expresarse a través de movilizaciones en las calles y en paros y levantamientos. A los actores sociales resulta menos costoso este tipo de intervención, que gastar tiempo y recursos en complejos procesos de participación institucionalizada con resultados inciertos, cuando pueden modificar las políticas con acciones rápidas, de alto impacto, con características explosivas y hasta insurreccionales, muy al estilo de la cultura política ecuatoriana.

1.4 Desafíos

A fin de concretar una propuesta constitucional consistente en el campo de la participación ciudadana en Ecuador es importante considerar algunos aspectos cruciales del contexto nacional actual que se convierten en desafíos para la Constituyente.

En primer lugar con la nueva normativa no se trata de hacer borrón y cuenta nueva, partiendo de cero en lo que tiene que ver con participación. Más bien se deben mantener los logros obtenidos en la constitución anterior, para mejorarlos y perfeccionarlos. Es decir lo primero es no bajar del umbral logrado en la Constitución anterior en participación ciudadana.

En segundo lugar uno de los vacíos fundamentales para los procesos de participación de la última década es la existencia de un Estado errático sin rumbos claros ni apertura coherente a la participación. Para ello es clave diseñar un sistema articulado entre sociedad civil y Estado, una institucionalidad amplia y flexible para que los ciudadanos y ciudadanas puedan intervenir en las políticas públicas. Elemento clave es definir un sistema de planificación como una malla reticular que atraviese al conjunto de la institucionalidad pública, la creación de consejos de derechos y el cuarto poder,

así como de otros canales e interfases entre los actores sociales y el Estado en todo el ciclo de política pública.

En tercer lugar el tejido social ha sido seriamente afectado por las políticas neoliberales por lo cual es preciso establecer un marco institucional que respete la autonomía de la sociedad civil, al tiempo que promueva la organización popular abriendo canales para su información, legalización, capacitación y participación. En este sentido es fundamental apoyar las diversas formas de organización social, sectorial, territorial y comunitaria en los más diversos ámbitos, especialmente en la economía, la educación, la salud, los programas de inclusión social, el medio ambiente y los servicios públicos.

Un cuarto elemento clave es reconocer la dinámica de la participación local y fortalecer los escenarios de participación con planificación, presupuestación y consejos de desarrollo y redes territoriales que permitan la coordinación de usuarios de los programas sociales y los servicios del Estado. Es indispensable encontrar una función clara de las Juntas Parroquiales y de los distritos urbanos no buscando la fragmentación institucional sino una mejor articulación entre Estado y sociedad civil.

Un quinto elemento que no puede ser descuidado tiene que ver con los vacíos en la información y formación de la ciudadanía que a su vez debilitan los espacios públicos. Para ello es importante elevar las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas, democratizando la comunicación, la formación y la información que permitan una más amplia, equitativa y cualificada deliberación ciudadana en los espacios públicos.

2. Fundamentos

En el contexto actual de profundos cambios exigidos por la mayoría del pueblo ecuatoriano, se realiza la Asamblea Nacional Constituyente. Su objetivo es redactar una Constitución que plasme el modelo de país para el futuro y que promueva una mayor democratización de la sociedad ecuatoriana.

Para una visión de la participación se consideran varios elementos básicos:

- El fundamento de la participación consiste en que la soberanía reside en el pueblo y este, conformado por ciudadanos y ciudadanas, tiene la titularidad del poder y por lo tanto es el que debe tomar las decisiones. Esto implica que el pueblo puede definir la forma en que se organiza el Estado y los procedimientos para la toma de decisiones.
- Esas formas y procedimientos de toma de decisiones son diversos. La participación ciudadana apunta a la renovación, diversificación y ampliación de las formas de democracia. Por tanto, la soberanía del pueblo puede ser ejercida tanto directamente como mediada por representantes. Es decir, se propone una visión dinámica de la democracia en donde se articulen sus diversas formas -participativa, representativa y comunitaria- en una propuesta que las articule.

- Otro fundamento de la participación está en una visión de derechos, en tanto los ciudadanos y ciudadanas de forma individual o colectiva son titulares de derechos y pueden y deben disfrutarlos. La comunidad política tiene como base los derechos en la medida en que estos conforman el umbral básico para que las personas sean parte de esa comunidad. Por tanto los ciudadanos y ciudadanas pueden ejercer esos derechos, en forma individual o colectiva y deben participar en la toma de decisiones. Esto sustenta el sentido de pertenencia y de identificación de las personas en la comunidad política. El fundamento de la participación es que esta “faculta” a los ciudadanos para que ejerzan su derecho pero al mismo tiempo impulsa su exigibilidad ante el Estado respecto a sus obligaciones.
- Es fundamental que la Constitución garantice la acción autónoma de la sociedad civil y de los actores sociales, es decir que reconozca que la sociedad se recrea, se construye y se moviliza, siendo la fuente que construye y renueva los marcos institucionales. Al mismo tiempo es importante que el Estado asuma un carácter democrático y abra múltiples canales para que la sociedad puedan incidir en la política pública. Por ello es importante que el Estado ajuste su institucionalidad para cumplir con las exigencias de información, consulta, transparencia, apertura a la definición de políticas y control social.
- En este marco es necesario agregar que la participación ciudadana se convierte en un factor crucial que contribuye a equilibrar las relaciones de poder en el ámbito de la gestión pública. Frente a las formas elitistas de democracia, de “poderes fácticos” que se apoderan de los partidos y colonizan los espacios de representación en su beneficio, la participación empodera a los actores subalternos que sufren discriminación y exclusión, abre espacios públicos para que los grupos populares se informen y se expresen, participando en la toma de decisiones.
- En ese sentido la participación contribuye a generar relaciones de poder que modifican la rígida separación de los espacios públicos y privados, que incorpora una diversidad de actores marginados de los espacios públicos, contribuyendo a generar equidad social, de género, generacional y étnica.
- Con estos antecedentes, es importante entonces, plantear un esfuerzo de doble vía para la profundización de la democracia, por un lado la democratización de la democracia representativa, y por otro el desarrollo de la democracia participativa. Esto significa que la participación no sustituye a la representación, por el contrario la fortalece al dotarla de nuevos canales para que la ciudadanía logre una adecuada interlocución con sus representantes, y al mismo tiempo mantiene la independencia de los ciudadanos y ciudadanas respecto del estado, abriendo un amplio espacio de autogestión ciudadana.
- En ese sentido es importante tener claro que la participación es un derecho que el estado debe garantizar y promover, pues es un elemento fundacional de la estructura democrática que lo caracteriza, es decir no es posible

pensar en un estado de derecho que no contemple la participación del pueblo en todas las decisiones que lo afecten, y por lo tanto debe tener instituciones y mecanismos que incentivan la participación de las y los ciudadanos.

- Este enfoque de la participación requiere de actores sociales fuertes y autónomos capaces de realizar propuestas, de gestionar sus iniciativas, de involucrarse, proponer e incidir en las políticas públicas, de ser corresponsables en la decisión del tipo de desarrollo en sus espacios locales más próximos, pero articulados con el desarrollo nacional. El Estado debe respetar la autonomía de la sociedad para organizarse, pero también debe brindar las garantías necesarias para el fortalecimiento y construcción de los sujetos sociales.
- Finalmente, la participación debe ser integral, es decir debe atravesar a todo el Estado tanto en el conjunto de la política pública –de la formulación de políticas, la toma de decisiones, la planificación, la gestión, la rendición de cuentas y el control- como en todos los niveles y unidades de gobierno, es decir el parlamento, el legislativo, los sistemas de control, así como las diversas unidades de gestión que manejan fondos públicos o gestionan los servicios públicos. Esto implica la construcción de una institucionalidad estatal local y nacional con claras funciones y espacios de interlocución y decisión compartida con la ciudadanía y del fortalecimiento de actorías ciudadanas con capacidad de interlocución, propuesta y decisión sobre las acciones de los gobiernos locales y de las instancias nacionales.

Por cierto la construcción de un modelo democrático que garantice los derechos para todos y fortalezca la participación, requiere avanzar en una propuesta de desarrollo equitativa y sustentable de manera que exista una base material para el cumplimiento de los derechos. Para esto es necesario que el Estado cumpla un papel activo en el impulso del desarrollo del país y existan gobiernos que tengan la voluntad política de garantizar los derechos y sintonizar con la sociedad civil.

3. Aportes al articulado general

Los diferentes espacios de deliberación convocados por Ecuador Dialoga trataron los temas constitucionales abordándolos desde el enfoque de la participación. Con el trabajo posterior de sistematización se construyeron aproximaciones a textos constitucionales que no pretenden abarcar la totalidad, sino solo destacar aquellos elementos que sobre participación deberían constar en la nueva constitución.

3.1 Carácter y fines del Estado

Art. El Ecuador es un Estado social y democrático de derecho, unitario, soberano, independiente, *participativo*, laico, plurinacional e intercultural.

Art. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad. La soberanía se la ejerce a través de representantes o directamente mediante la democracia participativa o comunitaria.

Art. Son deberes primordiales del Estado:

Fomentar y garantizar la participación de la ciudadanía, de las organizaciones sociales, de los pueblos y nacionalidades en todos los ámbitos de la vida social, política, económica, ambiental y cultural del país y en la determinación de las orientaciones del porvenir nacional, creando las condiciones materiales y culturales para que exista igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la participación.

3.2 Derechos a la participación

Art. El Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes derechos:

A participar activa y libremente, de manera individual o colectiva en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes electos. Este derecho será observado en todas las instancias del Estado ecuatoriano y en todos los procesos relativos a la gestión pública.

Art. El derecho a la participación comprende:

- Exigir al Estado el cumplimiento y la garantía de los derechos establecidos en la Constitución.
- Asociarse libre y voluntariamente y ser parte de organizaciones de la sociedad civil.
- El sufragio, mediante voto universal, individual, libre y obligatorio.
- Generar propuestas, tomar iniciativas y participar en las decisiones en la gestión pública y en todos los niveles de gobierno.
- Ser consultados y dar el consentimiento previo ante toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente o a las condiciones de salud y bienestar de la población involucrada.
- Ejercer el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, en las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales o que presten servicios públicos y en las empresas privadas que ofrezcan bienes y servicios de consumo.

3.3 Sistema de planificación

Art. El Sistema Nacional de Planificación Participativo y Descentralizado es el encargado de definir las orientaciones estratégicas de desarrollo del país y coordinar las políticas sectoriales. Sus funciones son formulación, seguimiento y evaluación de políticas.

Art. El Sistema de Planificación está presidido por un Consejo de Estado quien aprobará el plan de desarrollo y estará integrado por los máximos dignatarios de las cuatro funciones del Estado.

Art. Se establece el Consejo de Desarrollo Económico y Social como instancia de concertación, participación, deliberación y consulta del plan nacional de desarrollo. Estará conformado por representantes del Estado y la sociedad civil de acuerdo a una ley específica.

Art. El sistema de planificación operará de manera descentralizada y participativa, conformándose Consejos de Desarrollo a nivel regional y provincial¹. Los Consejos estarán conformados por las autoridades locales, directivos de las unidades del régimen seccional dependiente y las representaciones de la sociedad civil de acuerdo a una ley específica.

Art. La ley garantizará el funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación Participativo y establecerá las obligaciones de las autoridades electas, así como las sanciones para quienes no cumplan con las mismas.

4. Aportes a la participación ciudadana en relación a la estructura presentada por la Mesa # 2

4.1 Principios

Art. La participación democrática deberá observar los siguientes principios:

- **Autonomía:** Los ciudadanos y ciudadanas, organizaciones sociales, pueblos y nacionalidades, de manera individual o colectiva, podrán organizarse y decidir libre y autónomamente para resolver sus asuntos, observando los derechos fundamentales.
- **Equidad:** El Estado deberá promover en todos los procesos de formación, participación, ejercicio y control del poder público, la inclusión de grupos y sujetos discriminados o excluidos, a fin de que estos accedan de manera equitativa a los beneficios del desarrollo.
- **Igualdad:** Todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades para incidir en las orientaciones y decisiones públicas que guían las políticas públicas.
- **Diversidad:** A partir del reconocimiento de la diversidad étnica, cultural, de orientación sexual, de género o generacional, el Estado garantiza que esa diversidad se exprese en la deliberación, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- **Poder social:** El Estado brindará las condiciones necesarias para garantizar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, su acción colectiva, su capacidad de auto-movilización para realizar voluntaria y autónomamente acciones cooperativas de distinto tipo.

¹ Dependiendo de cómo quede conformado el nivel intermedio de gobierno según la reforma territorial que la Asamblea Constituyente apruebe. Con regiones autónomas, con regiones descentralizadas, en ambos casos con agregación de provincias, o con gobiernos provinciales con funciones de gobierno intermedio.

4.2 Formas de democracia

Art. Se reconocen las siguientes formas de democracia:

- Democracia representativa: El Estado garantiza la elección por voto universal de autoridades quienes representarán a la ciudadanía.
- Democracia directa y participativa: Basada en la autoorganización de la sociedad y en la participación ciudadana. El Estado garantiza la libre organización de las personas, la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre políticas públicas y asegura las condiciones para que la sociedad pueda ejercer un efectivo control social hacia el Estado y el mercado.
- Comunitaria: Por la toma de decisiones y elección o designación de autoridades por normas y procedimientos propios de las pueblos y nacionalidades.

Art. Se garantizará el derecho de los ciudadanos y ciudadanas, para realizar, sin necesidad de acudir a representantes electos, los siguientes procesos democráticos, en los ámbitos nacionales y locales:

- Consulta: Los ciudadanos en goce de sus derechos políticos y que representen el 5% del padrón electoral de su respectiva jurisdicción, podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país o las localidades, que no sean reformas constitucionales. El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley. Para su aprobación se requerirá de mayoría absoluta de los votantes y su resultado será vinculante.
- Revocatoria del mandato²: Se puede solicitar una consulta popular para la revocatoria de mandato del Presidente y Vicepresidente, Alcaldes, Prefectos, Diputados, Consejeros³, Concejales y Presidentes de juntas parroquiales, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado del plan de trabajo. Para ello se deberá presentar firmas de respaldo de al menos el 10% de empadronados. Solo puede solicitarse una vez dentro del mismo periodo y una vez pasado el primer año de su gestión. Para su aprobación se requerirá de mayoría absoluta de los votantes y su resultado será vinculante.
- INICIATIVA LEGISLATIVA: Podrán presentar proyectos de ley un número de ciudadanos equivalente al 1% del padrón de la respectiva jurisdicción. Quienes presenten un proyecto de ley de conformidad con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de un delegado.
- DEROGATORIA DE LEYES: Un número de ciudadanos equivalente al 5% del padrón podrá solicitar ante la organización electoral la

² Revocatoria del mandato, no entendida simplemente como destitución del cargo, sino como el retorno del poder mandatario hacia el pueblo.

³ Es posible que la figura de Consejeros quede eliminada en la nueva forma de representación política y que surjan otras figuras, como en el caso de un gobernador regional electo.

convocatoria de un referendo para la derogatoria de una ley. La ley quedará derogada si así lo determina la mitad más uno de los votantes que concurran al acto de consulta. La concurrencia al sufragio también será obligatoria.

- Referéndum de reformas constitucionales: Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, si así lo solicita un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes.

4.3 Organización social

Art. Se garantizará el derecho de los ciudadanos y ciudadanas, a la autoorganización colectiva. Este derecho incluye:

- Escoger las formas organizativas, así como conformar, dirigir y gestionar libremente su organización.
- Presentar reclamos y realizar acciones y movilizaciones por sus demandas.
- Proponer obras y planes de inversión a las autoridades.
- Conocer y debatir los presupuestos de las entidades públicas.
- Participar en la formulación, planificación, gestión y control de las políticas y programas del Estado en todos los niveles.

Art. El Estado respetará la autonomía de la organización social para conducir sus asuntos y les apoyará mediante la promoción de las organizaciones, facilitando su legalización e implementando mecanismos de capacitación y asistencia técnica.

Art. El Estado promoverá el desarrollo de organizaciones económicas populares, como cooperativas, talleres artesanales, cajas de ahorro, juntas administradoras de agua potable y otras similares orientadas a mejorar las condiciones de vida de sus asociados, complementando el interés individual con el buen vivir colectivo, así como para elevar sus capacidades productivas, desarrollar la solidaridad y democratizar la economía.

Art. Las organizaciones económicas populares podrán participar en la elaboración, ejecución y control de las políticas económicas y en los programas de desarrollo económico del Estado.

Art. El Estado protegerá y fomentará las organizaciones económicas campesinas y urbanas, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar, facilitando créditos y asistencia técnica, el acceso a mercados y al mejoramiento de procesos productivos. Estas organizaciones gozarán de preferencias en las compras y provisión de insumos al Estado, así como en la realización de obras y servicios públicos.

Art. Los ciudadanos y ciudadanas podrán asociarse como usuarios de servicios o consumidores de productos y servicios. Estas asociaciones podrán plantear políticas y planes de mejoramiento de los servicios públicos así como participar en el control y evaluación de su cobertura y calidad. Las entidades responsables de la provisión estatal de salud, educación y servicios básicos, en todos los niveles de gobierno y empresas públicas, facilitarán la organización territorial de consumidores y usuarios. Las asociaciones territoriales de consumidores y usuarios, serán reconocidas con funciones explícitas en la estructura de los sistemas nacional y local de salud, educación, inclusión social y servicios básicos y también en las entidades de control del Estado.

Art. Las organizaciones campesinas y juntas de regantes participarán en el control, uso y conservación del agua, los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente, debiendo ser considerados de manera preferencial en las políticas estatales tanto a nivel de consulta, como planificación y decisión sobre programas y proyectos que puedan afectar el entorno ambiental, así como el reconocimiento económico de parte del Estado y los gobiernos locales que exploten o se beneficien de los recursos naturales.

Art. Las organizaciones populares tales como comités barriales, comités de mejoras, organizaciones de mujeres, jóvenes y cultura y demás asociaciones territoriales o sectoriales urbanas podrán participar en las políticas de ordenamiento territorial y planeamiento urbano, así como en las políticas sectoriales de los gobiernos locales.

4.4 Organización comunitaria

Art. Los gobiernos comunitarios indígenas estarán dirigidos por asambleas y consejos conformados según usos y costumbres y desarrollarán sus formas de democracia comunitaria y generación de autoridad, de acuerdo con su identidad cultural.

Art. En particular los gobiernos comunitarios deberán:

- Fortalecer su identidad cultural.
- Formular planes y proyectos para el desarrollo económico y social.
- Gestionar su territorio y el manejo de los recursos naturales.
- Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente.
- Participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.
- Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.

4.5 Política pública

Art. Se garantizará la participación de los ciudadanos y ciudadanas en todo el ciclo de las políticas públicas tanto a nivel nacional como en los diversos niveles de gobierno, esto es en los procesos de información, representación, planificación, legislación, definición de políticas, presupuestación, gestión, evaluación, rendición de cuentas y control social.

Art. Se conformará el sistema nacional de derechos como un conjunto articulado y coordinado de organismos que definen, controlan y evalúan las políticas con el propósito de garantizar los derechos así como asegurar la vigencia y exigibilidad de los derechos establecidos en la Constitución Política. Este sistema estará conformado por consejos específicos y consejos sectoriales en los ministerios.

Art. Se conformarán consejos específicos de derechos de niñez y adolescencia, mujeres, jóvenes, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios, tercera edad, que cumplirán las funciones en su campo específico de derechos y que se organizarán de manera plural, con representantes del sector público y la sociedad civil de acuerdo con la ley.

Art. Los consejos sectoriales serán conformados en cada Ministerio del área social y tendrán un carácter consultivo y de rendición de cuentas. Estos consejos deben convertirse en espacios de concertación con los actores del sector, y también de deliberación, proposición y evaluación de las políticas sectoriales.

Art. La administración pública está al servicio de ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.

Art. Los ciudadanos, organizaciones y pueblos tienen el derecho de ser consultados, realizar propuestas y participar en la planificación y formulación de las políticas públicas sectoriales, particularmente en el campo de la educación, salud, inclusión social, cultura, ambiente, economía, empleo, seguridad social, obras y servicios públicos.

Art. Los ciudadanos, organizaciones y pueblos tienen el derecho de fiscalizar la gestión de sus autoridades, en todos los niveles de gobierno, y en las diversas unidades y empresas públicas. Para ello deberán acceder sin obstáculos a la información de la gestión, disponer de recursos técnicos para el control y podrán exigir la realización de eventos de rendición de cuentas con la comparecencia de funcionarios públicos responsables de la gestión.

Art. La sociedad civil puede organizar, convocar y demandar la creación de veedurías, observatorios, jurados ciudadanos e iniciativas similares que promuevan la vigilancia social de los derechos y la gestión estatal.

Art. Los gobiernos regionales, provinciales y municipales establecerán sistemas locales participativos los mismos que al menos contemplan:

- Instancias de participación integradas por ciudadanos y organizaciones sociales, comunitarias, territoriales, así como distritos urbanos y juntas parroquiales con funciones de consulta, iniciativa, formulación de políticas, cogestión y control social.
- Planificación participativa obligatoria vinculada a la planificación nacional.
- Presupuesto participativo enmarcado en la planificación.
- Promoción de la participación de la sociedad civil.

Art. Los organismos de participación de la sociedad civil establecerán las normas para su funcionamiento, la estructuración del presupuesto fiscal y los mecanismos de control social.

Art. Los municipios ordenarán el territorio y podrán crear parroquias rurales o distritos urbanos con la finalidad de fortalecer la participación, desarrollar la planificación local, gestionar obras y realizar control social en el marco de las funciones establecidas por la Constitución y la ley. Los distritos urbanos y las parroquias rurales estarán constituidas por vocales electos por sufragio universal y vocales designados por las organizaciones de la sociedad civil.

5. Elementos de debate y cuellos de botella

En el capítulo anterior puede observarse, en las propuestas de texto constitucional, una síntesis de los principales acuerdos logrados en los espacios de diálogo.

Sin embargo, los procesos deliberativos de Ecuador Dialoga aportaron con ricos elementos de debate que conviene sintetizarlos en forma apretada y sobre los que no necesariamente existe consenso:

Obligatoriedad y flexibilidad: La normatividad que lleva a extremos reglamentarios por ejemplo las formas de organización social, puede conducir a un efecto contrario, esto es, a eliminar la iniciativa ciudadana para organizarse. Por esto, en Ecuador Dialoga se discutió sobre la conveniencia de manejar criterios de obligatoriedad sobre ciertos principios básicos de la participación, pero con una gran flexibilidad en torno a las diversas instancias o formas de la participación.

Autonomía versus cooptación: Otro elemento de profundo análisis fue la preocupación en torno a la participación popular y a los riesgos de su manipulación antidemocrática. Y entonces parecería que la participación para garantizar el ejercicio a la libre organización, debe manejarse en una tensión entre **la autonomía y la articulación**. Autonomía para decidir todos los asuntos atinentes a la organización, pero garantizando mecanismos democráticos internos y articulación de las diversas formas organizativas con

los sistemas institucionales públicos, en especial con el sistema nacional de planificación.

Eliminación de privilegios que profundizan la inequidad: Un tema muy sensible a la opinión pública y que constituyó una reiterada demanda de varios participantes en el evento de Santo Domingo con la Mesa 2, fue la necesidad de controlar los abusos del sindicalismo público y, al mismo tiempo, generar garantías para consolidar el sindicalismo en las empresas privadas.

¿Presupuesto para la participación?: Tema también complejo que puede verse reñido con la autonomía. Pero en los espacios de diálogo se manifestaron múltiples voces en el sentido de que la participación no puede fortalecerse sino está amparada por un sostenimiento financiero.

¿Participación política versus participación para obras?: Se llegó a contrastar entre la participación que se demanda especialmente a los más pobres del sector rural, como una contribución incluso para la construcción de obras, y la participación política con efectos de incidencia a nivel nacional por parte de los movimientos ciudadanos, organizados especialmente en las principales ciudades del Ecuador. Frente a este debate sobre los diversos caminos de la participación, el consenso era el de buscar una participación articulada a las decisiones políticas, superando los estilos de participación limitados a mejorar la dotación de servicios públicos.

La lógica vertical de armonización del sistema de planificación: ¿El sistema nacional de planificación debe respetar las formas de planificación de los sistemas subnacionales? ¿Quién se articula a quién? ¿La lógica de articulación es de arriba hacia abajo, de abajo hacia arriba, o debe ser iterativa? ¿Cómo lograr esta articulación cuando existe tal diversidad de planes, prioridades territoriales, diferencias políticas y lógicas distintas de planificación y de participación?

Como posibilidad:

**ANEXO: SUBSISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN
(solicitar a Víctor Hugo Torres la última versión y
pedir permiso para su difusión)**