

## **Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional**

*Citizen participation:*

*The Constitution of 1998 and the new constitutional project*

Santiago Ortiz Crespo  
Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: sortiz@flacso.org.ec

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

### **Resumen**

En este artículo se busca analizar los alcances de la participación ciudadana en el nuevo proyecto de Constitución, comparándolo con los textos de la anterior Carta de 1998, en el marco de crisis del régimen político. Se plantea que el nuevo texto mantiene y amplía los contenidos sobre participación respecto de la Constitución de 1998 y se formulan varios interrogantes sobre la articulación entre sociedad civil, sistema político y Estado en una fase de fortalecimiento estatal, debilidad de los actores sociales y un gobierno apático a la participación.

*Palabras clave:* participación ciudadana, democracia, Constitución, Asamblea Constituyente, Ecuador

### **Abstract**

This article analyses the scope of citizen participation in the new constitutional project in Ecuador. This work draws comparisons between the 2008 project of constitution and the 1998 Constitution within the parameters of a discussion about political regime crisis. It argues that the 2008 project upholds and builds upon the promises of participation included in the 1998 Constitution. The author questions the relationship between civil society, political regimes and the State in a context of state-strengthening, weak social actors and a government indifferent to participation.

*Keywords:* citizen participation, democracy, Constitution, Constituent Assembly, Ecuador

**A** casi diez años de la Constitución de 1998 y luego de un período accidentado de nuestra vida política, se convocó a una nueva Asamblea Constituyente en Ecuador en noviembre del 2007. Este artículo examina los alcances de la participación ciudadana en el nuevo texto constitucional, a la luz del marco institucional establecido hace una década, así como las políticas y las experiencias prácticas desarrolladas en los dos procesos constituyentes.

### Contexto y la Constitución de 1998

Hay tres elementos que marcan el contexto de la Constituyente del 98: la reforma neoliberal, la crisis política y el auge de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos. En ese momento, la reforma del Estado estaba orientada por una visión neoliberal y dirigida a reducir el Estado y ganar en gobernabilidad, generando instancias “autónomas” de decisión, con participación de las élites vinculadas directamente con los organismos multilaterales y por fuera del control democrático de la población. Este esquema de gobernabilidad afectó a los grupos subalternos y perjudicó la distribución de poder, a la que se aspiraba mediante procesos participativos.

El segundo factor fue la crisis del régimen político que se desató a partir del 1995 y se expresó en la crisis de representatividad de los partidos y la inestabilidad política que afectó al sistema democrático representativo. Esta crisis trabó el proceso neoliberal y desinstitutionalizó al país. Ante ello, los actores subalternos cuestionaron una democracia que favorecía a las élites; cuestionamiento que no solo se expresó por canales institucionales, sino en protestas masivas por fuera de las instituciones. A comienzos de los 90 toman la iniciativa los pueblos indígenas, en torno a los cuales se agrupan movimientos ciudadanos y donde destaca el problema de la identidad,

que serán un factor importante para la formulación de la Constitución del 98.

La Constituyente de entonces busca resolver esta crisis política e integra varias demandas en términos de derechos y participación, pero con límites, debido al énfasis en la gobernabilidad y la consagración del mercado como eje del desarrollo. El texto introduce la participación como característica y finalidad del Estado, abriendo varios mecanismos de democracia directa. Genera incipientes nexos entre Estado y sociedad civil mediante consejos de derechos. Reconoce la diversidad étnica, generacional y de género de los actores. En términos de régimen territorial se plantea la descentralización y crean las juntas parroquiales rurales. En general se puede establecer que la Constitución reconoce derechos y genera un marco favorable para la participación.

Vale señalar que estas innovaciones se realizan conservando el esquema democrático representativo, sin construir una articulación coherente con la democracia participativa. Al no modificar la estructura presidencial y centralista del Estado no hay condiciones para una participación que incida en las decisiones estratégicas, que permanecen en cenáculos tecnocráticos ajenos a la ciudadanía. Hay avances significativos, pero parciales en cuanto a participación, 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 lo posterior ausencia de leyes secundarias y mecanismos que operativicen la participación ciudadana.

### Experiencias de participación ciudadana

A partir de este marco se puede examinar las políticas y las prácticas de participación en el período 1998-2008. Por una parte se destaca la constitución de consejos de derechos, que permiten a grupos discriminados incidir parcialmente en las políticas públicas. A nivel

local se dan experiencias protagonizadas por actores que impulsan diversas formas de planificación, programas de desarrollo y presupuestos participativos. Estas experiencias se mueven en el marco de una “ola” de descentralización que aunque no reforma el Estado, genera un ambiente favorable a la participación, lo que se concreta en más de mil planes a escalas provincial, cantonal y parroquial.

En este lapso se da una baja utilización de los mecanismos de democracia directa, tales como referéndums, consultas o iniciativas legales de la ciudadanía y se nota la ausencia de procesos participativos en los servicios estatales tales como la educación, la salud, los bonos y otros programas focalizados del Estado.

Hay que señalar que los actores sociales encontraron vías más expeditas para influir en las políticas públicas. En particular varios actores tienden a una movilización extrainstitucional liderada por el movimiento indígena, orientada a frenar el TLC o la privatización de las empresas públicas. Sus acciones tienen impacto político y logran derrocar 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.

En este proceso se constata un agotamiento de los actores que protagonizaron el enfrentamiento con el neoliberalismo. En ello inciden factores como la urbanización o la migración, pero también factores referidos a la falta de democracia interna y de agendas preactivas en los movimientos sociales; pero todas esas limitaciones no provocan, como esperaban las élites, 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 regionales y en movimientos como el de los “Forajidos” que protagonizan la caída de Lucio Gutiérrez.

En resumen, en este período asistimos a cambios importantes en el seno de una sociedad civil afectada por las políticas neoliberales

y en el de una institucionalidad fragmentada, que no logra reformarse. En esas condiciones los procesos participativos no logran institucionalizarse, viven aislados, distantes de la política a la que consideran “impura”, sin capacidad de democratizar la democracia representativa, que vive su peor crisis. Esa fragilidad de los procesos se debe tanto a la debilidad de los actores sociales como a su falta de interés para invertir tiempo y recursos en complejos procesos de intervención, cuando pueden modificar las políticas con acciones rápidas, de alto impacto, con características explosivas, muy al estilo de la cultura política ecuatoriana.

### La participación en el proyecto de Nueva Constitución

Con el arribo de Alianza País al gobierno se convoca a una nueva Asamblea Constituyente que delinea el marco institucional para la nueva fase “postneoliberal”. Esta Asamblea se convoca en un ambiente primaveral, propio de un nuevo gobierno y en ese sentido, presta a escuchar ideas y abierta hacia la experimentación democrática de los ciudadanos, actores sociales, gobiernos locales y ONG. Tanto en el período previo como en el debate en Montecristi, desde el exterior de la Constituyente como al interior —a través de asambleístas que provienen de diversas vertientes sociales— se plantean iniciativas que son recogidas en el largo texto constitucional.

El documento final de Montecristi mantiene los logros en cuanto a participación ciudadana de la Constitución anterior, pero los amplía, renueva y articula mejor con el Estado. Esto se refiere tanto a la parte dogmática de los derechos como al diseño institucional referido al sistema de equidad e inclusión, a la red de planificación y al “cuarto poder” de control social. Igualmente hay un amplio reconocimiento a las organizaciones sociales y comunitarias, así como a la participación en escenarios locales.

Desde el punto de vista conceptual la Constituyente entiende la participación como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter, como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia en el Estado. La define como la: “Intervención protagónica en la toma de decisiones en los asuntos públicos”, y en otro apartado la sitúa como expresión del “poder ciudadano”. Identifica a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades como titulares de derechos, lo cual diferencia a este nuevo proyecto constitucional de otros de signo liberal, en donde el individuo es el único titular de derechos. Cuando se plantean los derechos políticos, se equipara el sufragio, la iniciativa popular, la consulta, la participación, el control social y la revocatoria de mandato.

Se profundiza el enfoque de derechos, en donde la participación aparece como un elemento clave para el ejercicio de la ciudadanía, tomando en cuenta un nuevo escenario marcado por la rectoría del Estado y un nuevo modelo de desarrollo. Se reconoce a múltiples actores y contempla un amplio abanico de derechos en espacios sectoriales –educación, salud, etc.– y enfatiza los derechos de los grupos de atención prioritaria –jóvenes, indígenas, mujeres, niños, discapacitados, adultos mayores. Se agregan nuevos derechos como la gestión democrática de la ciudad, la comunicación o la resistencia. Además se amplía y facilita el uso de mecanismos de la llamada “democracia directa”: consulta popular, referéndum, iniciativa legal y revocatoria de mandato.

La Constituyente reconoce a las organizaciones como titulares de derechos con facultad de intervención en la política pública, a reclamar, proponer obras, formular propuestas o debatir presupuestos. Las organizaciones populares tienen un papel clave en la economía, en la soberanía alimentaria y en el medio ambiente, como también en la gestión de la ciudad y como usuarias de los servicios. A las organizaciones indígenas se les reconoce formas

propias de autoridad y justicia, así como atribuciones en torno a la cultura, el desarrollo y medio ambiente. Al interior de la organización estatal se abre la puerta (que en la Constitución del 98 no existía) para que los pueblos indígenas puedan en parroquias, municipios y provincias decidir mediante consulta sus formas propias de autogobierno, con territorio y presupuesto. Esto obliga a los pueblos y nacionalidades a adaptarse a los límites de la demarcación oficial, lo que no es adecuado especialmente para las tierras bajas, tal como demandan los pueblos amazónicos.

A nivel nacional se abren el horizonte en relación con la planificación, el control social y los consejos de igualdad. Los consejos se los define como instancias orientadas a asegurar la plena vigencia de los derechos, diferenciadas de las entidades rectoras y ejecutoras. Una de las principales innovaciones tiene que ver con la definición de la planificación como participativa, en donde a los actores de la sociedad les corresponde intervenir en “todas las fases y espacios de política pública y la planificación” constituyendo consejos en todos los niveles de gobierno. También se institucionaliza la participación en el control social, la fiscalización al Estado y la lucha contra la corrupción, mediante un “cuarto poder” que tendrá el encargo de incentivar la participación, monitorear y fomentar políticas de transparencia, control y rendición de cuentas, aparte del importante encargo de designar las autoridades de control.

A nivel territorial recoge las experiencias locales en cuanto a la intervención de la ciudadanía. Aquí la participación aparece como un factor importante para mejorar la inversión pública, formular agendas de desarrollo, planificar y gestionar el presupuesto participativo. Reconoce múltiples instancias de participación –asambleas, veedurías, observatorios, etc.– e institucionaliza la “silla vacía” para convocar a los ciudadanos en temas que interesan a la ciudadanía.

## Algunos comentarios

Una crítica que se puede hacer al proyecto de Constitución actual es que no logra una articulación de la democracia participativa, directa, comunitaria y representativa, en una concepción clara de un nuevo tipo de democracia; de manera que la forma representativa aparece como predominante, aunque sí considera las otras formas mencionadas.

El texto constitucional avanza en el diseño institucional que vincula sociedad civil y Estado en temas como planificación, políticas públicas nacionales y locales o consejos de derechos y da un estatus importante al control social y lucha contra la corrupción. Al centrarse únicamente en el control y no mirar el conjunto de fundamentos y dispositivos participativos que constan en el texto constitucional, se puede reducir la participación a la sospecha y dejar de lado el carácter proactivo que tiene la democracia participativa. Hay que señalar que el Consejo de Participación y Control Social es una de las entidades estatales que tienen atribuciones sobre la participación, pero no es la única. Sin embargo, la autonomía de las organizaciones y actores ciudadanos no depende del Estado, sino de su consistencia política y movilización social, es decir, corre por cuenta de tales organizaciones y ciudadanos.

Por otro lado la participación aparece a lo largo y ancho del texto constitucional de manera dispersa. Cabe la pregunta si este exceso de retórica no tiene una intención de legitimación de la institucionalidad que se crea, más que expresar una auténtica voluntad política de renovación de la democracia y buscar un proceso donde haya un equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil. Esta pregunta tiene sustento si se mira el contexto actual, marcado por el fortalecimiento del Estado y el reflujo de los actores sociales, en donde la sociedad civil no parece tener la capacidad de contrabalancear el creciente poder estatal.

El gobierno de Rafael Correa, a diferencia de otros de “izquierda” de América Latina, no ha dado señales de comprender la importancia de la participación ni tener una política consistente en este campo. Es evidente que Alianza País tiene una estrategia de persistente enfrentamiento electoral, sin el desarrollo de procesos de participación ciudadana. En alguna ocasión uno de los Ministros de la política, Gustavo Larrea, se preguntaba para qué necesita el gobierno del tinglado participativo si han ganado una mayoría a través de las elecciones.

Tal vez esa preferencia por los mecanismos electorales explique la presión del equipo de gobierno para limar la participación en aspectos claves que pueden hacer ruido a su política nacionalista y de protagonismo estatal. Esto se da en temas críticos, como el consentimiento previo en proyectos extractivos o la limitación sobre el derecho de huelga de los trabajadores públicos.

A pesar de ello y de otras limitaciones que tiene el nuevo texto constitucional, la meta que se propusieron varios actores sociales de que se eleve el umbral de la participación respecto de la anterior Constitución, podría decirse que fue lograda. Inclusive la carta constitucional puede convertirse en una herramienta adecuada para lograr que esta “primavera” de experimentación democrática no se torne en un invierno de tutela estatal sobre la sociedad civil.

## Bibliografía

- Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998. Disponible en <http://www.presidencia.gov.ec/modulos.asp?id=109>, visitado el 31 de julio 2008.
- Nueva Constitución de la República del Ecuador*, 2008. Disponible en [http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18730&Itemid=133](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=18730&Itemid=133), visitado el 31 de julio 2008.