

## CIUDADANÍA, FORMAS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA Y DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Édgar Larco Camacho

Universidad Internacional del Ecuador - Universidad de Guayaquil

Xavier Rodas Garcés

Autor para correspondencia: edgarlarco@gmail.com, edgarlarco@gmail.com.

Fecha de recepción: 21 de Noviembre de 2016 - Fecha de aceptación: 20 de Diciembre de 2016.

**Resumen:** A partir del diagnóstico según el cual es evidente una significativa brecha entre las prescripciones constitucionales y la praxis política en el Ecuador, manifestada en el notable déficit de participación ciudadana en las decisiones y políticas públicas y en el control social en todos los niveles de gobierno, el presente trabajo examina los fundamentos teóricos del modelo de democracia directa instituido por la Constitución del 2008 e identifica factores que limitan o restringen la efectiva participación social en la construcción del poder ciudadano y su incidencia en el proceso y resultados de la gobernanza del sistema político ecuatoriano. Como la investigación plantea la necesidad de superar ese estado deficitario de falta de ejercicio de los mecanismos de la democracia directa establecidos en la Carta Constitucional, a través del fortalecimiento de liderazgos, compromisos y voluntad política de los titulares de los diferentes niveles de gobierno, promover la democracia directa mediante una adecuada organización de los procesos participativos y potenciar la presencia activa y operante de las organizaciones y movimientos ciudadanos en el proceso permanente de construcción del poder ciudadano y de control popular. El enfoque es cualitativo y se ha hecho uso de fuentes bibliográficas de autores extranjeros y nacionales que abordan la problemática de la participación ciudadana, las herramientas de la democracia directa y la gobernanza, así como también de las normas jurídicas vigentes, constitucionales y legales, incluidos los lineamientos y objetivos contenidos en el vigente plan nacional de desarrollo.

**Palabras claves:** democracia directa, poder ciudadano, caja de herramientas de la participación ciudadana, gobernabilidad, gobernanza.

**Abstract:** Based on the diagnosis according to which a significant gap between the constitutional prescriptions and the political praxis in Ecuador is evident, manifested in the remarkable deficit of citizen participation in public decisions and policies and in social control at all levels of This paper examines the theoretical foundations of the direct democracy model instituted by the 2008 Constitution and identifies factors that limit or restrict effective social participation in the construction of citizen power and its impact on the process and results of system governance Political Ecuatorian. As the research raises the need to overcome this deficient state of lack of exercise of the mechanisms of direct democracy established in the Constitutional Charter, through the strengthening of leaderships, commitments and political will of the holders of the different levels of government, to promote Direct democracy through an adequate organization of participatory processes and enhance the active and operative presence of organizations and citizen movements in the ongoing process of building citizen power and popular control. The approach is qualitative and has used bibliographical sources of foreign and national authors that address the issue of citizen participation, tools of direct democracy and governance, as well as existing legal, constitutional and legal rules, including The guidelines and objectives contained in the current national development plan.

**Key words:** direct democracy, citizen power, toolbox of citizen participation, governance, governance.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es fundamentar teóricamente el modelo de democracia directa instituido por la Constitución del 2008 e identificar factores que limitan o restringen la efectiva participación en la construcción del poder ciudadano y su incidencia en el proceso y resultados de la gobernanza del sistema político ecuatoriano.

Para lograr la fundamentación teórica del modelo constitucional de democracia, se sistematizará el conjunto de postulados que dimanan del Texto Fundamental de Montecristi y se los examinará a la luz de los enfoques doctrinarios que sobre democracia, participación ciudadana, gobernabilidad y gobernanza, obran de la literatura especializada.

Para identificar factores restrictivos o limitantes del ejercicio constructivo del poder ciudadano en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y de sus representantes, se acudirá a las evidencias que la práctica institucional ofrece en la actual estructura del sistema democrático del país y a datos estadísticos relevantes que dan cuenta del estado de la cuestión.

La pregunta central alrededor de la cual giran las reflexiones del presente trabajo es ¿cuál es el fundamento teórico que sustenta el modelo de democracia instituido por la Constitución del 2008? Y, concomitantemente, ¿cuáles son las condiciones básicas que deben darse para que, a partir de los mecanismos de participación directa diseñados en el Texto Fundamental, se consolide el poder ciudadano y se alcancen adecuados niveles de gobernanza en el Ecuador?, y ¿en qué medida el sistema político actual está potenciando la participación ciudadana, conforme a los postulados constitucionales?

La idea a defender en este ensayo es la siguiente: Existe una significativa brecha entre las prescripciones constitucionales y la praxis, manifestada en el notable déficit de participación ciudadana en las decisiones y políticas públicas y en el control social en todos los niveles de gobierno, lo que debilita, en la práctica, la gobernabilidad y la gobernanza del sistema democrático. Y para superar ese estado deficitario de falta de ejercicio de los mecanismos de la democracia directa establecidos en la Carta Constitucional, es necesario fortalecer liderazgos, compromisos y voluntad política de los titulares de los diferentes niveles de gobierno, a fin de promover la democracia directa mediante una adecuada organización de los procesos participativos, así como también es menester la presencia activa y operante de las organizaciones y movimientos ciudadanos en este proceso permanente de construcción del poder ciudadano y de control popular, como concibe esa carta de navegación de la sociedad ecuatoriana, que es la Constitución de la República, en la que se haya inserto un ambicioso proyecto político esencialmente participativo.

Los datos utilizados provienen de fuentes bibliográficas de autores extranjeros y nacionales que abordan la problemática de la participación ciudadana, las herramientas de la democracia directa, la gobernabilidad y la gobernanza, así como también de las normas jurídicas vigentes, constitucionales y legales, incluidos los lineamientos y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El trabajo se estructura en torno a los ejes temáticos que se explicitan en el enunciado de la pregunta central de investigación: mecanismos de participación directa (la caja de herramientas de la participación ciudadana), poder ciudadano, democracia directa, gobernabilidad y gobernanza. Las reflexiones se sitúan en el contexto del momento político e institucional que vive el Ecuador a partir de la entrada en vigencia del Texto Fundamental de Montecristi que instaura un modelo de democracia constitucional y rediseña de manera integral y sistémica la diagramación del poder, la participación y el control desde la ciudadanía.

## I. DIAGNÓSTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La práctica política en el Ecuador ha reducido tradicionalmente la participación democrática a los términos pasivos de limitar la función y las actividades de los ciudadanos al campo institucional de las elecciones. El régimen de legitimidad ha sido exclusivamente de corte electoral, la gente vota y nada más. El sistema propio de la democracia representativa o, como califica *Boaventura de Sousa Santos* (2005), una *democracia de baja intensidad*, es lo que se ha instaurado como sistema democrático en el país. La ausencia de legitimidad proveniente de la participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas y en el control del poder, ha sido el rasgo característico de la democracia de baja intensidad que ha vivido el Ecuador. Ha sido notable la falta de interés de los ciudadanos provocada por la inexistencia de propuestas o incentivos que generen su participación. Y es ese abstencionismo estructural tradicional el mayor factor limitante de la legitimidad democrática del ejercicio del poder político en el Ecuador.

También se advierte pérdida de fe ciudadana en la institucionalidad de la política pública, puesto que no se han abierto espacios de participación ciudadana en la definición de los intereses de los asuntos públicos. Uno de los conceptos más discutidos en los últimos años –reseña *Virgilio Hernández* (2008:18) es el de la representación política y sobre todo su crisis. Al parecer, es uno de los fenómenos que caracteriza a la política moderna, tanto que se habla de que la “política coloniza nuevos lugares” escapando de la “representación” y colocando en el centro del debate a la “participación directa”, tesis convertida en el nuevo *ethos* de la política. *Betty Tola* (2008:66) por su parte, señala que uno de los paradigmas promovidos por las élites en nuestro país, es el de la democracia delegativa, restringida al voto ciudadano, y la complementaria gobernabilidad, entendida como la capacidad de dar sostenibilidad a los gobiernos elegidos en las urnas, en el marco de un adecuado equilibrio entre los diversos poderes del Estado.

En análisis crítico a la representación política en el Ecuador, la SENPLADES sostiene que los partidos dejaron de representar los intereses nacionales y terminaron expresando los intereses de pequeños grupos de poder económico; los límites del voto y la delegación de poder que ello conlleva, cual cheque en blanco, sin ningún tipo de control; y, la ausencia de mecanismos concretos de participación ciudadana durante todas las fases de la gestión pública: constituyen la evidencia respecto a los límites de la democracia representativa<sup>1</sup>.

La participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos de interés público, remarca un estudio de la redacción política de diario *El Telégrafo* (edic. 2015-01-02), es un asunto pendiente, no obstante estar dadas las herramientas tanto en la Constitución como en las leyes; lo cierto es que la mayoría de ecuatorianos aún no se empodera de este mecanismo. En mediciones practicadas por

---

<sup>1</sup> SENPLADES, Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador, 2011.

el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el 2013, con más de 4.000 encuestas en 12 ciudades del país, los resultados de transparencia indicaron que en participación ciudadana los datos son inferiores a los restantes índices (acceso a la información pública, gestión institucional y rendición de cuentas), dejando en claro que los ciudadanos aún no están comprometidos con el quehacer de las instituciones públicas, por lo que el mayor desafío en el proceso de institucionalización de la Constitución de Montecristi, es el fortalecimiento de la participación ciudadana<sup>2</sup>.

Uno de los integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el consejero *David Rosero*, ha remarcado que pese a los esfuerzos institucionales por avanzar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos seccionales aún falta por conocer si han cumplido cabalmente con el mandato constitucional, por lo que señala que es necesario levantar estadísticas: falta levantar indicadores de cuál ha sido el cumplimiento por ejemplo de la silla vacía en los GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados), cuántas asambleas ciudadanas se han realizado, cuántos procesos de veedurías se han levantado y cuántos observatorios se han creado”. El funcionario ha plantado la necesidad de impulsar en las autoridades la voluntad política de generar procesos de participación ciudadana en la gestión de recursos públicos, presupuestos participativos y al momento de tomar decisiones sobre el levantamiento de alguna obra pública<sup>3</sup>.

Son características y limitaciones del modelo de democracia tradicionalmente prevaleciente en el Ecuador, las siguientes: i). no ha logrado promover recursos ni espacios públicos para que los grupos de interés debatan proyectos comunes; ii) ha propiciado un creciente nivel de exclusión social que ha dañado el tejido social, lo que ha convertido a los ciudadanos en mero objeto de procesos que se escapan a su control y no en sujetos activos que presupone la ciudadanía democrática; iii) no ha logrado superar los problemas de la corrupción, lo que ha incidido en la deslegitimación de la mayoría de sus instituciones y de sus representantes; los grupos políticos se han dedicado a devolver favores, al tráfico de influencias y al sostenimiento vitalicio de personalidades en el poder; ha hecho del voto una mera función ritual; iv) ha degenerado en despotismo representativo, en la medida en que la voluntad popular ha sido alejada de los espacios de discusión pública; la libertad y la igualdad no pasan de ser conceptos formales y abstractos y no se han visto reflejados en la calidad de vida material, cultural y espiritual de la población; v) el régimen democrático representativo ha permitido el uso del Estado para beneficio de pequeños grupos de poder; la democracia representativa ha sido cercada por formalismos procedimentales del juego político; en nombre de la democracia representativa, el Estado ha sido capturado por grupos reducidos de poder.

---

<sup>2</sup> Diario El Telégrafo, Redacción política: “*Los ecuatorianos tiene una calificación de 9 sobre 25 en participación ciudadana*”, p. 3, edición del viernes 2 de enero de 2015.

<sup>3</sup> Agencia de Noticias Andes; <http://www.andes.info.ec/es/noticias/fortalecer-participacion-ciudadana-uno-retos-2014-ecuador.html>.

A nivel de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>4</sup>, lejos de un modelo de desarrollo local inclusivo y participativo, orientado a la equidad social, la economía social y productiva, la sustentabilidad ambiental y la democracia participativa, se han instaurado, por regla general, modelos de desarrollo local centralistas y tecnocráticos que privilegian la omnisciencia de los gobernantes locales y de tecnócratas, que dirigen con autosuficiencia el rumbo de la institucionalidad municipal, al margen de la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales.

Los conflictos de gobernabilidad y de gobernanza a nivel local tienen que ver, en importante medida, con el carácter del diseño institucional, el manejo de los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas y la relación gobierno local-sociedad civil. La gobernabilidad y la gobernanza locales guardan relación con la calidad del régimen político local, y deben ser entendidas desde varias perspectivas: 1.- del desempeño gubernamental local; 2.- como una cuestión de la distribución del poder local o de acceso a él; y, 3.- de cómo producir poder local, esto es, cómo puede la gente común acceder a la generación de mecanismos y dispositivos de control del poder de los gobiernos y de regulación cotidiana de su convivencia. Aspecto fundamental que plantean la gobernabilidad y la gobernanza en lo local es la necesidad de aproximar la institucionalidad municipal y provincial al ciudadano, hacer de la organización del gobierno local, una institución más eficiente y más transparente, pues los ciudadanos perciben que las cosas se hacen a sus espaldas y desean espacios de participación y un mayor control democrático.

A partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008<sup>5</sup> se introduce en el sistema político ecuatoriano una combinación de elementos de la democracia representativa y de la democracia participativa, que profundizan, desde el marco normativo, la participación ciudadana en la toma de decisiones. La nueva Constitución del Ecuador –destaca *Juan Pablo Morales* (2009:155)- introduce la participación ciudadana como uno de los ejes transversales más importantes, y sobre el que se levanta una nueva forma de concebir el Estado y la democracia, luego de una experiencia de crisis institucional caracterizada por la expresión informal de las demandas ciudadanas, que desbordaron el marco jurídico, como son los casos de los derrocamientos de los Presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez<sup>6</sup>.

Pero, independientemente de la configuración regulativa del nuevo Texto Constitucional, existen barreras estructurales impeditivas para que los mecanismos de participación ciudadana diseñados en la Constitución, tengan viabilidad y se afirmen en el quehacer institucional de la democracia ecuatoriana. Las regulaciones constitucionales ofrecen grandes posibilidades, pero al mismo tiempo, existen grandes limitaciones, restricciones y barreras para que las herramientas de participación directa se plasmen en la práctica democrática nacional. El mayor factor limitante es la cultura política. La democracia en el Ecuador ha funcionado más en el terreno de las apariencias que en el terreno de la práctica social realmente aceptada. Hemos cultivado la apariencia de democracia por imitación: elecciones libres, asamblea representativa, controversia pública, partidos políticos, etc., pero no hemos podido propiciar una cultura política democrática y el ambiente

---

<sup>4</sup> En el Ecuador existen 221 gobiernos autónomos descentralizados municipales y 24 gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

<sup>5</sup> R.O. No. 449, 20 de octubre de 2008.

<sup>6</sup> Años 1997, 2000 y 2005, respectivamente.

necesario para las prácticas democráticas, que haga funcionar a la democracia y que le dé estabilidad.

Según *Marcela Miranda* (Diario “El Telégrafo”, 2 de enero de 2015, p. 3), el sistema neoliberal que imperó en el país durante muchos años, impuso una cultura de falta de solidaridad, de indiferencia hacia los demás, conducta presente en el colectivo ciudadano de forma muy arraigada, que no es fácil cambiar rápidamente, se requiere de todo un proceso y tiempo; además, el mismo sistema neoliberal acostumbró a los ecuatorianos a creer que el Estado no servía para nada, por lo que los ciudadanos perdieron el interés en los asuntos públicos, se creyeron inútiles e incapaces de aportar en la construcción de los destinos públicos, y es justamente esa cultura la que hay que revertir mediante los procesos participativos creados por la Constitución.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017<sup>7</sup> traza el diagnóstico en torno a las limitaciones del pasado, en materia de participación ciudadana en la construcción de la política pública, arraigadas en una cultura ciudadana contemplativa, pasiva y delegativa al momento de asumir responsabilidades para transformar y provocar cambios profundos. Por ello, plantea el reto de cambiar la cultura ciudadana dándole contenido y sentido a la participación ciudadana, modificando las asimetrías del poder con su participación activa, decidida y comprometida en la definición de lineamientos de política pública y en el acompañamiento de su implementación.

*Manuel Alcántara* (2004:9) identifica los rasgos de la crisis de los sistemas democráticos contemporáneos, que sin duda aplican para el diagnóstico de las realidades próximas atravesadas por el Ecuador: pasado autoritario; desajustes institucionales; enfrentamiento de poderes; diseño de políticas inadecuadas, costosas e ineficientes; incapacidad para garantizar el crecimiento económico sostenido; bloqueo en la toma de decisiones; disfuncionalidad en la representación del sistema político; falta de confianza ciudadana en el sistema político; el descrédito de la política y la percepción ciudadana de la política como nicho de corrupción, entre otros indicadores.

La nueva Constitución da un giro radical al quehacer democrático con la tendencia a la construcción del poder ciudadano, y estas innovaciones constitucionales –sostiene *Patricio Pazmiño* (2010:98)- responden a la necesidad de enfrentar el déficit democrático que ha generado un sistema de democracia representativa deslegitimado. Ante la crisis de la democracia representativa, los mecanismos de participación ciudadana que trae la actual Constitución, son vistos como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad del sistema político, haciendo posible la concreción de la democracia como forma de vida y no sólo como aspiración.

## II. MARCO NORMATIVO.

Las normas jurídicas que diseñan el nuevo modelo democrático participativo en el Ecuador, están contenidas, básicamente, en la Constitución de Montecristi<sup>8</sup>; el Código de la Democracia<sup>9</sup>; la

---

<sup>7</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2013, Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

<sup>8</sup> R.O. No. 449, 20-X-2008.

<sup>9</sup> R.O. No. 578, 27-IV-2009.

Ley orgánica de participación ciudadana<sup>10</sup>; la Ley orgánica del Consejo de participación ciudadana y control social<sup>11</sup>; el Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización<sup>12</sup>; el Código orgánico de planificación y finanzas públicas<sup>13</sup>; y, el Plan Nacional de Desarrollo<sup>14</sup>.

Según la Constitución, 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<sup>15</sup>. La Carta Constitucional concibe a la democracia como participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y de control democrático del poder. Combina elementos de la democracia representativa y de la democracia participativa al profundizar los mecanismos participativos del sistema político del país. Instituye la soberanía popular a través de “formas de participación directa”.

En la Constitución se transversaliza, a lo largo de todo el texto, la naturaleza participativa del Estado. Así, la participación ciudadana en la formulación, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos (Art. 85); la selección de personal de la administración de justicia (Art. 170); la creación de instancias de participación en todos los niveles de gobierno para la elaboración de planes y políticas, presupuestos participativos, etc. (Art. 100); la existencia en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados de una “silla vacía” que ocupará un representante ciudadano en función de los temas a tratarse (Art. 101); la constitucionalización de la participación activa de los estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos (Art. 347 n. 11); la creación de consejos ciudadanos con un papel activo en la planificación para el desarrollo a nivel nacional, regional, provincial y local (Art. 279).

La Constitución tiene una clara intencionalidad: crear un modelo alternativo al modelo democrático liberal clásico de organización política del Estado, a cuyo efecto instituye mecanismos de la llamada democracia deliberativa o participativa, como los siguientes: la iniciativa popular normativa (Art. 103); la consulta popular y el referéndum (Art. 147); las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios (Art. 100); la iniciativa popular de reforma constitucional y constituyente (Arts. 441 y 442). La participación ciudadana, según la Carta Constitucional, debe orientarse por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Es un derecho ejercido a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Art. 95, CR).

La participación ciudadana está considerada en la Constitución ecuatoriana como un derecho, una garantía y un principio.

---

<sup>10</sup> R.O. No. 175-S, 20-IV-2010.

<sup>11</sup> R.O. No. 22-S-, 9-IX-2009.

<sup>12</sup> R.O. No. 303-S, 19-X-2010.

<sup>13</sup> R.O. No. 306-2S, 22-X-2010.

<sup>14</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2013, Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

<sup>15</sup> Constitución de la República, Art. 95.

*Patricio Pazmiño* (2010:87), al caracterizar la transformación institucional que vive el país a partir de la vigencia de la nueva Constitución, resalta que el proceso constituyente en el Ecuador, entre otros paradigmas, se genera a partir de la reformulación de los tradicionales principios democráticos de representación y participación política, agotados y anquilosados por las élites políticas y económicas en las décadas pasadas, incentiva una democracia participativa y directa, donde el pueblo, la ciudadanía y no los estamentos corporativos, son los actores principales en la construcción de la sociedad y la democracia del siglo XXI.

*Alfredo Ruiz* (2011:146) remarca el sentido de la Constitución de Montecristi que vincula, muy estrechamente, el poder con la participación, y enfatiza que la participación en democracia preside el esquema institucional de la organización del poder, en congruencia con el postulado esencial contenido en el Art. 1 del Texto Fundamental, según el cual la soberanía radica en el pueblo cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, que se ejerce tanto a través de los órganos del poder público, como de las formas de participación directa que la misma Constitución prevé.

*Gustavo Larrea* (2009:94) destaca que lo más significativo de la nueva Constitución no es la reinstitucionalización jurídico-política del Estado, sino haber creado un marco jurídico para devolverle poder a la ciudadanía y quitarle poder a las corporaciones, el mayor mérito es haber institucionalizado el poder ciudadano. La nueva Constitución –enfatiza *Virgilio Hernández* (2008:23) asume el desafío de sentar las bases para la construcción de una democracia post liberal, instituyendo el poder social y ciudadano como un poder del Estado para fortalecer la institucionalidad incorporando la participación social y permitiendo que de forma efectiva y obligatoria se presenten y analicen las iniciativas que provengan de la ciudadanía.

Y esa participación que promueve el actual ordenamiento constitucional, en todos los niveles de gobierno, se viabiliza a través de la conformación de instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, a la luz de principios democráticos. La participación como derecho, en todos los asuntos de interés público, se concreta para elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se establecen audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía (Art. 100, CR).

Por su parte, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)<sup>16</sup> define al poder ciudadano como el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como 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 (Art. 29). La Ley prevé para todos los niveles de

---

<sup>16</sup> R.O. No. 175-S, 20-IV-2010.

gobierno instancias de participación con la finalidad de elaborar planes y políticas locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados; fortalecer la democracia con mecanismos permanente de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación (Art. 64).

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>17</sup> instituye el ámbito de atribuciones de este organismo para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer los mecanismos de control social y designar a las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley; promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público (Art. 5); establecer incentivos para las iniciativas participativas, a través modalidades de fondos concursables, intercambio de experiencias y conocimientos en materia de participación ciudadana, capacitación a la ciudadanía mediante cursos, talleres, eventos académicos, trabajo de campo, etc. (Art. 7); promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas; apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social (Art. 8); establecer mecanismos para someter a la evaluación de la sociedad, las acciones del Estado (Art. 9).

El Código de la Democracia<sup>18</sup>, que regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria del mandato de las autoridades de los órganos del poder público (Art. 1), remarca los derechos ciudadanos a elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, conformar partidos y movimientos políticos, intervenir como veedores u observadores en los procesos electorales, y exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos (Art. 2).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)<sup>19</sup> regula la participación ciudadana como participación protagónica, individual y colectiva de la ciudadanía, en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley. Las autoridades ejecutivas y legislativas de los gobiernos autónomos

---

<sup>17</sup> R.O. No. 22-S-, 9-IX-2009.

<sup>18</sup> R.O. No. 578, 27-IV-2009.

<sup>19</sup> R.O. No. 303-S, 19-X-2010.

descentralizados tendrán la obligación de establecer un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía conforme el mandato de la ley y de sus propias normativas (Art. 302).

El derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley. La ciudadanía, en forma individual o colectiva, tiene derecho a participar en las audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, la ley y demás normativa; además, podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la circunscripción territorial y revocatoria del mandato en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la ley. Los grupos de atención prioritaria, tendrán instancias específicas de participación, para la toma de decisiones relacionadas con sus derechos. Para efectos de lograr una participación ciudadana informada, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; además, adoptarán medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad (Art. 303).

Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para: a) deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; así como, conocer y definir los objetivos de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; b) participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; c) elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) participar en la definición de políticas públicas; e) generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales que fueren necesarios para la formulación y gestión del plan, quienes se reunirán tantas veces como sea necesario. Los grupos de interés conformados prepararán insumos debidamente documentados que servirán para la formulación del plan; f) fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; g) promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y, h) impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa. El sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial. La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado. El sistema de participación ciudadana designará a los

representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondiente (Art. 304).

Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán e implementarán, en conjunto con los actores sociales, los espacios, procedimientos institucionales, instrumentos y mecanismos reconocidos expresamente en la Constitución y la ley; así como, otras expresiones e iniciativas ciudadanas de participación necesarias para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública en sus territorios (Art. 305).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>20</sup> diseña el sistema descentralizado de planificación participativa vinculado con el sistema nacional de finanzas públicas y postula, como lineamiento para el desarrollo, entre otros, fomentar la participación ciudadana y el control social en la formulación de la política pública (Art. 2); prescribe la planificación participativa, a cuyo efecto establece que el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados establecerán los mecanismos de participación ciudadana para la formulación de planes y políticas, e instituye procesos de interacción de los diferentes actores sociales e institucionales para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno (Art. 18).

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017<sup>21</sup> desarrolla los conceptos de ciudadanía activa, planificación participativa y poder ciudadano, así como también formula, entre el elenco de objetivos nacionales, la construcción del poder popular y el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades de la ciudadanía; remarca el carácter participativo de la planificación como condición para el logro del Buen Vivir y enfatiza el efecto expansivo de la participación ciudadana en todos los niveles del Estado, como a nivel local, mediante los consejos ciudadanos de planificación, las asambleas locales, los consejos ciudadanos sectoriales zonales, las veedurías y observatorios a las políticas públicas; a nivel nacional, los consejos ciudadanos sectoriales y los consejos nacionales para la igualdad.

### **III. LA CAJA DE HERRAMIENTAS DE LA PARTICIPACIÓN.**

Sistematizando los métodos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es posible formar una “caja de herramientas” de la participación ciudadana en la gestión pública de todos los niveles de gobierno, integrada por los siguientes mecanismos, procedimientos e instrumentos:

- mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y de control democrático del poder;
- iniciativa popular normativa;
- consulta popular;
- revocatoria del mandato;
- referéndum;
- organizaciones políticas;
- consejos nacionales para la igualdad;

---

<sup>20</sup> R.O. No. 306-2S, 22-X-2010.

<sup>21</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, 2013, Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

- Consejo Nacional de Planificación;
- consejos ciudadanos sectoriales;
- asambleas locales;
- consejos locales de planificación;
- presupuestos participativos;
- audiencias públicas;
- cabildos populares;
- silla vacía;
- veedurías ciudadanas;
- observatorios;
- consejos consultivos;
- consulta previa;
- consulta ambiental a la comunidad;
- rendición de cuentas;
- libre acceso a la información pública.

#### IV. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación ciudadana es concebida por *Rafael González*, citado por J. P. Morales (2009:157), como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en la que se desenvuelve.

La participación activa de los ciudadanos, desde los espacios de la sociedad civil, es no solo posible, sino también deseable como elemento imprescindible de legitimidad de un sistema democrático, señala *Alexandra Moncada* (2009), y en la perspectiva de construcción de un modelo de democracia directa, enfatiza que la participación debe ser entendida como una forma de intervención social generadora de responsabilidad y pertenencia en los individuos, reconociéndose a sí mismo, como actores, capaces de convertir intereses y expectativas en una actuación colectiva con autonomía y discrecionalidad.

La política representativa no es la única forma de participación de los ciudadanos, aclara *Gilberto Rincón* (2008:69), puesto que la legitimación a través del voto es un elemento necesario pero no suficiente para la democracia; la acción civil –a través de toda la gama de asociaciones- es un campo propicio para la vida activa en el espacio público, entendido éste como un espacio común a toda la sociedad y no como adjetivo exclusivo de la esfera de lo oficial y lo gubernamental; el espacio público –remarca- tiene que ser pensado por el conjunto de los actores políticos y sociales como un espacio de libertad, abierto a todos los ciudadanos, donde tenga lugar la deliberación conjunta sobre todos los asuntos que conciernen a la comunidad y mediante la participación de los actores sociales en la elaboración de políticas públicas e indicadores del desarrollo y la calidad de vida, por lo que la reconstrucción el tejido de la sociedad civil y del nicho de su acción, que es el espacio público, debe ser una prioridad nacional.

*Betty Tola* (2008:67) hace énfasis en la importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión pública y el desarrollo, así como tema emergente en los discursos políticos y en las agendas de los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, y en el contexto de los gobiernos nacionales y locales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones sociales en general.

En este modelo los ciudadanos asumen un papel activo en la estructuración del sistema democrático. Ellos son los agentes no solo de la legitimidad del sistema, sino de su cambio, mediante procedimientos deliberativos. Se basa en la participación pública de ciudadanos activos, capaces de participar ofreciendo su visión y defendiendo sus intereses, en los procesos de deliberación política, mediante varios métodos: 1.- Participar en procesos de formación de ciudadanía con actitud crítica, a fin de llegar a acuerdos; 2.- Contribuir racionalmente al cambio o a la estabilidad política del entorno; 3.- Intervenir activamente en los procesos de toma de decisiones y comprometerse a respetar las reglas y principios acordados; 4.- Tener respeto por las normas que rigen su medio vital y el de su comunidad; 5.- Participar activamente en procedimientos de desobediencia civil cuando las normas o leyes son demasiado injustas y no permiten ejercer sus derechos<sup>22</sup>; y, 6.- Comprometerse con las reglas democráticas y con su seguimiento, como una manera de contribuir a la solución de los conflictos.

*Xavier Garaicoa* (2014:275) define a la ciudadanía en su aplicación potenciadora en el sistema constitucional de valores, principios y preceptos que articulan al régimen ecuatoriano para el buen vivir, y la participación ciudadana como proceso empoderativo que implica una novedosa forma de legitimación democrática para el Estado constitucional de derechos y justicia: una ciudadanía de dimensión protagónica para la construcción de nuevas relaciones en el espacio público. Por su parte, *Clicerio Coello* (2013:157) nos recuerda que la noción de ciudadanía recobra importancia para la teoría jurídica, filosófica y sociológica, a partir del estudio de Marshall a mediados del siglo XX, quien establece tres componentes del concepto: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales.

La participación de la sociedad, según el posicionamiento teórico de *César Montúfar* (2004:59), busca fortalecer al Estado, ampliar la eficiencia y el margen de gobernabilidad sobre los programas de desarrollo, por lo que la incorporación de mecanismos participativos, en criterio de este politólogo, presupone reformas en las instituciones estatales tanto nacionales como descentralizadas. Se distinguen tres momentos de la participación, en la evolución del pensamiento desarrollista: 1o.- la participación con sesgo utilitario, es decir, como instrumento para asegurar que las comunidades beneficiarias canalicen su recursos materiales y humanos hacia los proyectos y se movilicen políticamente para que el Estado reoriente sus estrategias desarrollistas; 2o.- la necesidad de que los beneficiarios expresen directamente sus problemas y estructuren sus demandas a nivel local; las estrategias de participación se vinculan a las propuestas de descentralización; se visibilizan actores, problemas y mecanismos de solución sobre la base de un mejor conocimiento de los espacios locales; 3o.- en el contexto del paradigma de desarrollo humano, se construye el concepto de empoderamiento y potenciación de las capacidades de los beneficiarios, quienes ya no

---

<sup>22</sup> La Constitución ecuatoriana del 2008, en su artículo 98 prescribe que los individuos y los colectivos podrán ejercer el **derecho a la resistencia** frente a acciones u omisiones del poder público que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales.

solo deberán decidir sobre los proyectos sino emprender procesos de aprendizaje, ejercitar nuevas prácticas, innovar procedimientos, expandir sus posibilidades de elección.

Mediante la participación, las propuestas de desarrollo pasan a ser definidas y controladas por los grupos beneficiarios, a formar parte de sus capacidades para escoger su presente y su futuro; el objetivo ya no solo es movilizar recursos sociales o descentralizar el Estado sino también empoderar a las comunidades; se promueven “actores empoderados” que se gobiernan a sí mismos pero también ayudan a gobernar el orden social a nivel de sus barrios y comunidades; se concibe a la participación como estrategia de aprendizaje de la sociedad dirigida a que los actores sociales cambien sus conductas, se empoderen y se conviertan en agentes y garantes de la gobernabilidad.

En el contexto de los gobiernos locales, no se trata de dejar a la voluntad magnánima de los funcionarios elegidos la gestión municipal, como lo puntualiza *Pedro Pérez* (1991:37); son las organizaciones sociales, los ciudadanos los que deben dar sentido a las luchas locales por la mejoría de la calidad de vida y el planteamiento de nuevas exigencias sobre la organización y práctica de las municipalidades.

*Robert Putnam* (1994:1) se cuestiona ¿por qué unos gobiernos democráticos tienen éxito mientras otros fracasan?, y en su importante investigación orientada a fundamentar explicaciones para hacer que la democracia funcione, destaca profundos argumentos y múltiples hechos empíricos de la realidad social y política italiana que respaldan la importancia de la comunidad civil en el desarrollo de instituciones exitosas.

*María de los Ángeles Yannuzzi* (2007: 273) señala que la inclusión en el espacio público de masas estables reactualiza uno de los problemas nodales para la política: el de la legitimidad del poder. Todo poder, si no quiere presentarse como simple y brutal dominación, necesita legitimarse, es decir, justificarse, lo cual significa que el predominio de una clase gobernante busca siempre fundarse en el consenso antes que en la coerción que queda así como *ultima ratio* y nunca como recurso fundamental para exigir la obediencia de los gobernados.

El Plan Nacional de Desarrollo (2013:38) apuesta por la construcción de una ciudadanía activa, comprometida y deliberante hacia la profundización de la reforma institucional del Estado para que la participación ciudadana incida en la gestión pública, para cuyo efecto postula la generación de condiciones y capacidades orientadas a promover, sostener y asegurar procesos ciudadanos participativos, creativos, innovadores e identitarios que permitan seguir avanzando en la construcción del socialismo del buen vivir. Redefinir las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad civil.

La *Asociación de Municipalidades Ecuatorianas* (AME) ha diseñado una metodología propia e instrumentos técnicos de apoyo a la gestión municipal, inherentes a la planificación local, orientados a la elaboración del plan de desarrollo por parte de los gobiernos locales, mediante la coparticipación comunidad municipio –la planificación local participativa- como estrategia para la definición y priorización de acciones, planes y proyectos, en procura de que cada municipalidad vaya afrontando paulatinamente la solución de su propia problemática como respuesta directa a las necesidades más sentidas de su respectiva comunidad.

La planificación local participativa es concebida, por parte de la AME, como un proceso de orientación democrática, equitativa, continua y vivencial (1996:9), es la metodología y el espíritu del plan local, es un diálogo permanente entre los diferentes actores sociales, es la propia vida de la comunidad. Como proceso debe afirmar la democracia desarrollando una nueva cultura política en el nivel local, de participación, concertación y gobernabilidad. La AME concibe al plan local no como el plan del gobierno municipal en curso sino como el plan para la gestión local, entendiéndose ésta como el pensamiento y la acción de toda la comunidad. La planificación local participativa es el proceso y el espacio para que la comunidad desarrolle una nueva cultura social que sea propia y auténtica pero además participativa, creativa y futurista.

En concepción de la AME, la comunidad deja de ser receptora pasiva de servicios para ser corresponsable económica, social y políticamente, participando en el diagnóstico integrado, la definición de objetivos, políticas y estrategias, así como en la viabilidad de los proyectos para los barrios, comunidades rurales y los grandes proyectos estratégicos para el desarrollo sostenible del cantón. La municipalidad como gobierno local abandona la actitud tradicional de proveedor de servicios para enfrentar el desarrollo sostenible al nivel local integrado en lo social, económico, político y ambiental. La sostenibilidad del desarrollo local gravita sustantivamente en que la comunidad local exija, en las respectivas campañas políticas, que los planes de gobierno municipal sean propuestas estratégicas de cómo llevar adelante el plan de su localidad y que los políticos locales sean estadistas con visión de futuro.

### **MARCO CONSTITUCIONAL**

La Constitución el 2008 presenta dos enfoques regulativos de la participación: como principio orientador de la actuación de los organismos del sector público y como derecho de los ciudadanos. Como principio orientador, la participación es eje transversal en la institucionalidad educativa, la seguridad social, los consejos nacionales de igualdad, el acceso a la función judicial, la administración pública, los gobiernos autónomos descentralizados, la planificación, la organización de la producción y el sistema de inclusión y equidad social. Como derecho, la participación puede ejercerse en los ámbitos de la comunicación, el espacio público, el proceso educativo, debates de proyectos de ley, fiscalización de los actos del poder público, gestión pública y planificación, entre otros.

La Constitución establece que 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. Son mecanismos de participación de la democracia representativa, los denominados derechos de participación o conocidos tradicionalmente como derechos políticos: elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Son mecanismos tradicionales de democracia directa previstos en la Constitución: la iniciativa legislativa, la consulta popular y la revocatoria del mandato. En cuanto a los mecanismos de democracia comunitaria, si bien no se individualizan expresamente en el Texto Constitucional, se infiere que son todos aquellos que le reconocen a las comunidades, pueblos y nacionalidad y a todas

las organizaciones comunitarias, el derecho a participar en la designación o nominación de sus autoridades y la orientación de la vida colectiva en sus respectivas comunidades.

### **PODER CIUDADANO.**

La noción del poder ciudadano establece que es el pueblo el que puede ejercer el derecho a controlar y cambiar a sus gobernantes si así lo considera necesario, y en el marco de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana es definido como el resultado del proceso de la participación individual y colectiva de las ciudadanas y ciudadanos de una comunidad, quienes, de manera protagónica participan en la toma de decisiones, planificación y gestión de asuntos públicos; así como 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<sup>23</sup>. El concepto de poder ciudadano es un concepto tomado de la política, relativamente actual, que hace referencia a la concepción de que todos los ciudadanos que forman parte de una nación deben ver cumplidos sus derechos. El concepto se utiliza usualmente en relación a los derechos de tipo político que deberían permitirles a los ciudadanos no sólo elegir a sus representantes, sino también controlarlos y llevar a cabo los diferentes procesos para enjuiciarlos y destituirlos en el caso de que sea necesario. La concepción del poder ciudadano se opone a la muy tradicional idea de que los políticos llegan a su cargo representando a un sector de la población para luego hacer en el poder sus deseos, incluso si éstos traicionan las promesas que hicieron en época de campaña. Siendo que en la mayoría de los países es esto lo que sucede, la noción del poder ciudadano es la que establece que es el pueblo el que puede ejercer el derecho a controlar y cambiar a sus gobernantes si así lo considera necesario<sup>24</sup>.

Y al amparo de esta matriz conceptual es que la Constitución de Montecristi instituyó la Función de Transparencia y Control Social, bajo la premisa de que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación; y orientó su finalidad institucional a 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; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y, prevenir y combatir la corrupción. La Función está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias<sup>25</sup>.

### **DEMOCRACIA.**

Gobierno del pueblo, es la definición más elemental y la más utilizada, sobre democracia – destaca *Arend Lijphart* (1999:19)- pero seguidamente rectifica: los actos de gobierno son llevados a cabo, no directamente por los ciudadanos, sino indirectamente por representantes que ellos eligen sobre unos principios de libertad e igualdad; y, aunque puedan encontrarse elementos de

---

<sup>23</sup> Art. 29, Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

<sup>24</sup> <http://www.definicionabc.com/politica/poder-ciudadano.php#ixzz3TC0LBIYB>.

<sup>25</sup> Art. 204, Constitución de la República de 2008.

democracia directa en algunos sistemas políticos, la democracia es habitualmente representativa: gobierno de los representantes del pueblo libremente elegidos por el pueblo. *Dhal*, citado por Lijphart (1999:20) puntualiza ocho garantías institucionales que caracterizan a una democracia razonablemente representativa: libertad para constituir e integrarse en organizaciones, libertad de expresión, el derecho de voto, elegibilidad para cargo público, derecho de los líderes políticos a competir por el voto, fuentes alternativas de información, elecciones libres y limpias, y que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

*Lijphart* (1999:21) señala que hay muchas formas diferentes de gestionar con acierto una democracia y hace una división en dos modelos básicos: mayoritaria y de consenso. La democracia mayoritaria, propia de sociedades homogéneas, en las que gobiernan la mayoría. La democracia de consenso, inherente a sociedades plurales, en las que las hondas divisiones llevan a restricciones en la regla de la mayoría. El sufragio universal y el firme control popular de las instituciones de gobierno, destaca como elementos comunes a cualquier régimen democrático.

*Norberto Bobbio* (2008:24) al ensayar una definición mínima de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, destaca el conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Por lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.

En su sentido más básico, democracia significa “gobierno del pueblo”, y de manera genérica, acota *Mauro Barberis* (2008:51), el término indica hoy el valor de la participación de todos en las decisiones que afectan a todos y distingue las siguientes categorías: *democracia liberal o liberaldemocracia*, democracia representativa que se conforma con el valor de la libertad como autonomía, conjuga democracia con liberalismo; *democracia social o socialdemocracia*, combina derechos políticos y de libertad con derechos sociales; *democracia procedimental*, expresión de un conjunto de reglas para tomar decisiones políticas, o para elegir a las personas que deciden; *democracia deliberativa*, proceso dialógico o discursivo a través del cual los ciudadanos llegan a una decisión, supone discusión o deliberación para afirmar las preferencias; *democracia constitucional*, definida en términos de la plenitud de derechos (de libertad, políticos, sociales y de cuarta generación), coincide con el modelo de Estado constitucional.

Desde una perspectiva sociológica, que supera la concepción politológica o institucional, *Waldo Ansaldi* (2008:31), es partidario de un análisis integrador de las dimensiones social, política e histórica de la democracia, y al respecto, citando a Jorge Graciarena (Roma, 1980: Congreso Internacional sobre los Límites de la Democracia), realiza un planteo metodológico para el abordaje del fenómeno democrático: hay tres elementos que deben tenerse presente en la dinámica articulación del concepto de democracia: la dimensión social, [la] política [y la] histórica de la democracia, cuyas conexiones recíprocas son las que le dan su densidad y sentido concreto. La conjunción de estas dimensiones es lo que permite observar el grado en que la democracia constituye una formación histórica que ha penetrado en la sociedad (clases sociales) y en el Estado (régimen político).

*Giovanni Sartori* (2003:23) destaca tres planos de la democracia: política, social y económica. La acepción primaria del término democracia, desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, *democracia política*, que se apoya en la igualdad jurídico política. La noción de *democracia social* alude a una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones, igualdad de estatus y guiada, preponderantemente, por un espíritu igualitario, una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical, un modo de vivir y de convivir, una condición general de la sociedad, pero también la expresión desde la base, a partir de la sociedad civil, una especie de microdemocracias que alimentan y vigorizan a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política. La *democracia económica* comporta la igualdad económica, la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y la redistribución que persigue el bienestar generalizado. Concluye el autor que la democracia política es condición necesaria de las otras dos: las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político. Cuando coexisten los tres planos de democracia, hay una democracia auténtica.

Una definición de democracia anida criterios axiológicos -destaca *Helder Domínguez Haro* (2008:99)-: un “deber ser”, al igual que condiciones fácticas: un “ser”. Desde el punto de vista especulativo, o del *deber ser*, la democracia es un esfuerzo de razonamiento teórico, un conjunto de ideales cuyo dato inmediato es la reflexión, del cual nace una tipología abstracta, es la democracia especulativa, la democracia ideal, prescriptiva, persuasiva y normativa, llamada también racional-metafísica. Desde el punto de vista práctico, o del *ser*, la definición de democracia se construye a partir de realidades concretas para caracterizar los rasgos específicos de un modelo de convivencia democrática, es la democracia práctica, en su función denotativa y descriptiva, experimental y sociológica. Pero el mismo autor aporta también con las categorías de democracia sustantiva y democracia procesal, haciéndolas depender del énfasis que se marque en la dimensión socioeconómica o político jurídico, en su orden.

*Rodolfo Arango* (2012:61) explica que por democracia se entiende una forma de gobierno que, con arreglo a su significación etimológica: *demos*, pueblo; y, *kratos*, gobierno, se refiere al gobierno del pueblo. La democracia supone un pueblo que se autogobierna, pero aclara que no toda modalidad de democracia supone el mismo involucramiento del pueblo en los asuntos públicos; una “democracia directa” involucra en el gobierno de los asuntos públicos a todos los miembros de la comunidad; una “democracia representativa” limita la participación del pueblo a la elección de los representantes en la estructuras del poder. En el mapa de tipologías de democracia, que refleja la extensa reflexión sobre lo que caracteriza al mejor modelo de gobierno democrático, enumera: democracia directa, real, liberal, radical, representativa, deliberativa, contestataria, social, plena, radical, global. Y toma partido por la democracia social donde se puedan realizar integralmente los derechos humanos, no sólo las libertades clásicas y los derechos políticos, sino particularmente los derechos sociales, es el modelo de democracia compatible con la fórmula de Estado social, constitucional y democrático de derecho adoptado por muchos países del mundo.

*Ronald Dworkin* (2008:181) contrasta “democracia mayoritaria” con “democracia asociativa”. En la democracia mayoritaria basta, para tomar una decisión, el criterio numérico y no interesan mayormente las razones sustantivas que la justifiquen. La democracia asociativa se caracteriza por dos principios medulares: el principio de la dignidad humana, valor intrínseco de la vida humana; y, el principio de la responsabilidad individual, según el cual las opciones que cada quien toma en la vida son personales y no deben ser impuestas por agentes externos. En la democracia asociativa por lo común se esgrime y exige razones morales para negar o aceptar una decisión; las minorías

pueden esperar razones morales que justifican beneficiar a unos y no a otros, a la vez que exigir a la mayoría no limitarse a esgrimir razones cuantitativas para justificar la desigualdad. Concluye que no basta la democracia mayoritaria para construir una comunidad política estable y digna; es importante el carácter asociativo (esto es, social) de la democracia, justificación argumentativa sustancial que permite a todos, así nos veamos afectados negativamente por las decisiones colectivas, sentirnos parte integral de la comunidad.

*Jürgen Habermas* (1999) clasifica tres modelos de democracia que los correlaciona con tres nociones políticas centrales: la persona humana, la sociedad y el proceso político. Estos modelos son la “democracia liberal”, fundamentada teóricamente en los principios de independencia e indivisibilidad del ser humano, que prevalecen sobre bienes o valores colectivos, y se erige sobre la defensa de la individualidad y del igual valor de cada persona sobre cualquier otro tipo de consideraciones; la “democracia republicana”, que concibe a la persona humana no reducida a ser un agente de decisión racional, sino en un sentido integral, con sentimientos, emociones, compromisos con su comunidad, virtudes y pensamiento sobre una idea de trascendencia y del bien, modelo que pone énfasis en las virtudes de los ciudadanos y en el bien común; y, la democracia deliberativa, en la que no basta la autorrestricción de las voluntades individuales y el respeto de los principios colectivos que trascienden los intereses de las personas individualmente consideradas, sino que diseña y pone a funcionar procedimientos que fomentan la deliberación y el debate participativo y argumentativo de los diferentes sectores de la sociedad en aras de consensos sobrepuestos o convergentes.

*Luigi Ferrajoli* (2011:27) puntualiza que en el sentido común la democracia se concibe habitualmente, según el significado etimológico de la palabra, como el poder del pueblo de asumir las decisiones públicas, directamente o a través de representantes, y contrapone los conceptos de *democracia formal o procedimental* y *democracia sustancial*. La *democracia formal* o dimensión formal o política de la democracia atiende exclusivamente a las formas y los procedimientos idóneos para legitimar las decisiones como expresión, directa o indirecta, de la voluntad popular; enfatiza en el quién (el pueblo o sus representantes) y el cómo de las decisiones (el sufragio universal y la regla de la mayoría), con independencia de sus contenidos, es decir, del qué se decide. La *democracia sustancial* o dimensión sustancial o material de la democracia, postula que existen decisiones que no pueden o no deben ser tomadas por cualquier mayoría, puesto que la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales impone prohibiciones y obligaciones a los poderes públicos.

*Leonardo Morlino*, en su libro “Democracias y democratizaciones” (2005), citado por Miguel Carbonell (2009:189) aborda el tema de la calidad de la democracia, e identifica, en primer lugar, cuatro tipos de democracias imperfectas o defectuosas: la *democracia excluyente*, caracterizada por garantías limitadas para los derechos políticos; *democracia dominada*, en la que existen grupos de poder que pueden condicionar y limitar la autonomía de los líderes electos; *democracia iliberal*, en la que los derechos civiles tienen una garantía sólo parcial; y, democracia delegativa, en la que los electores efectúan una delegación a los gobernantes el día de las elecciones y una vez realizadas éstas, no existe un control permanente de la acción de los órganos del poder.

Con relación a los estándares que debe tener un sistema democrático para ser considerado como una “democracia de calidad”, *Morlino* señala tres características generales y cinco dimensiones de variación. Las características generales son: amplia legitimación y estabilidad (calidad en cuanto a

resultados); libertad e igualdad por encima de los mínimos de que gozan todos los ciudadanos (calidad en cuanto a contenido); y, poder ciudadano para el control y evaluación de las acciones de gobierno (calidad en relación al procedimiento). Las dimensiones de variación (procedimental, de resultados y de tipo sustantivo) son: respeto a la ley; rendición de cuentas; capacidad de respuesta para satisfacer las necesidades ciudadanas; respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y, progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

### **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O INDIRECTA, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA O DIRECTA Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA.**

Democracia representativa, también llamada indirecta, es aquel tipo de democracia en la que el poder es ejercido por representantes elegidos por todos los individuos considerados ciudadanos en un estado, a través de un proceso electoral reglado<sup>26</sup>. La democracia representativa se diferencia de la democracia participativa, porque la soberanía se ejerce por un subconjunto del pueblo, generalmente sobre la base de la elección. La democracia representativa o indirecta permite a los individuos elegir a un pequeño número de personas para que representen sus expectativas e intereses en diferentes instancias de decisión pública. La desventaja de la democracia representativa –acota *F. Bealey* (2003:123) se halla en la distancia que existe entre los representantes y el pueblo, por lo que la democracia directa está llamada a compensar las deficiencias de la democracia representativa.

Democracia representativa –dice *N. Bobbio* (2008:52)- significa que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ellas, sino por personas elegidas para este fin. El principio de representación se extiende a muchas instancias donde se llevan a cabo deliberaciones colectivas. Una democracia representativa es aquella en la que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos. La crítica principal contra el funcionamiento de la democracia representativa –remarca *Frank Bealey* (2003:121)- consiste en que muchos ciudadanos no participan y el ciudadano medio se contenta con depositar su voto en las elecciones convocadas. Para superar a esta práctica tradicional, se ha arraigado la necesidad de la más amplia participación política para robustecer la democracia porque educa al electorado acerca de los procedimientos, los liderazgos y las cuestiones decisorias.

La democracia directa –señala *Bealey*- es una forma de democracia en la que la toma de decisiones la lleva a cabo la masa del pueblo y comprende un trío de recursos: el referéndum, la iniciativa y la revocatoria. En este sistema, los ciudadanos, sea a través de asociaciones o en procesos de consulta directos, como son la iniciativa, el referéndum, el plebiscito y la revocatoria, gozan de una mayor participación en la toma de decisiones políticas de la comunidad o del país<sup>27</sup>. Algunos autores consideran a la “democracia participativa” como un concepto intermediario entre “democracia directa” y “democracia representativa”, que buscan mecanismos políticos que permitan a todos los ciudadanos participar en la “decisión política”. Se expiden leyes que obligan al gobierno

---

<sup>26</sup> (Diccionario Filosófico Aprender a Pensar: disponible en: <http://diccionario.aprenderapensar.net/2010/01/democracia-representativa/>).

<sup>27</sup> (Diccionario Filosófico Aprender a Pensar: disponible en <http://diccionario.aprenderapensar.net/2010/01/democracia-representativa/>).

a organizar consultas populares y a tomar en cuenta las decisiones acordadas por diversas formas de organización de la sociedad civil de las asambleas populares, cabildos abiertos, consejos de barrio<sup>28</sup>.

Según *Gutmann* (2004:63), la democracia directa consiste en una teoría de la educación cívica en la cual la soberanía se presenta en la asamblea de todos los ciudadanos que deciden participar. Dependiendo de las particularidades del sistema, dicha asamblea puede tener la potestad para tomar decisiones a nivel de gobierno, aprobar leyes, elegir o destituir a los funcionarios públicos y administrar justicia. *Norberto Bobbio* (2008:49) al reseñar la petición común de “mayor democracia”, hace presente la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa, entendida ésta estrictamente como la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les atañen, pero es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas, por lo que la exigencia debe concretarse en la creación de nuevos espacios de deliberación y decisión, que tradicionalmente han sido dominados por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático.

Por otra parte, es importante marcar la debida distancia conceptual entre la democracia representativa tradicional y la democracia directa, participativa o deliberativa. Y a este respecto, no debe haber oposición entre el modelo representativo y el deliberativo –sostiene *Gerardo Durango Álvarez* (2006:132), sino más bien un reforzamiento de la democracia deliberativa desde una participación adicional frente al exclusivo modelo representativo, de suyo elitista y monopólico que erosiona y resquebraja la representatividad popular y la legitimidad democrática, y que lleva a los ciudadanos a una actitud pasiva, sobre todo en la toma de decisiones, gestión, gastos públicos y sistema electoral. Las críticas más comunes a la democracia representativa se refieren a la profesionalización de la vida política de quienes la ejercen, una especie de “elitización” de sus funcionarios, el monopolio de los partidos políticos, la erosión y el resquebrajamiento de la representatividad popular y el cuestionamiento a la legitimidad democrática.

La democracia deliberativa, en concepto de *Adela Cortina* (2004) significa dos cosas: por una parte, a la hora de tomar decisiones, aumentar las negociaciones con los sectores más afectados; y, por otra, potenciar debates sobre diversos temas en la esfera pública. En criterio de esta pensadora, es preciso creer que los ciudadanos pueden hacer algo más que sumar intereses y atenerse a la mayoría, que son capaces de convertirse en un pueblo con aspiraciones compartidas y propósitos comunes en cuestiones de justicia, y para convencerse de ello cree que hay que ir a la bases, a la ciudadanía.

Refuerza el concepto *Gerardo Durango* (2006:133), al enfatizar que la democracia deliberativa postula la toma de decisiones imparciales a partir de la deliberación basada en argumentos debatidos por todos los afectados, explayándose en múltiples direcciones hasta llegar a los órganos del Estado para más tarde ser dirigida hacia objetivos comunes. La democracia deliberativa debe ser entendida en términos racionales y en su capacidad argumentativa, de influencia y proyección desde consensos, intereses y preferencias, hacia mejores espacios de integración y convivencia social, donde los núcleos de discusión no sean obstruidos por intereses egoístas que no permiten que los intereses comunes y políticos construyan un modelo de Estado más democrático.

---

<sup>28</sup> Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, 50 años de la FLACSO, 29-31, Quito, Ecuador. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza IRG.

En la democracia deliberativa o “concepción deliberativa de la democracia”, sostiene *Habermas*<sup>29</sup>, referido por *Rodolfo Arango* (2012:70), la persona humana es concebida de una manera integral, ya no es vista meramente como un decisor racional de intereses según una racionalidad instrumental, ni tampoco como miembro de un colectivo con una identidad grupal que lo trasciende, sino independiente con particularidad propia, pero compartiendo todos la identidad de seres dialógicos o comunicativos, intersubjetivos, creando puentes con otras personas por la vía del lenguaje, a través del discurso, la deliberación, el diálogo, el intercambio argumentativo entre iguales en libertad y en derechos. En una concepción deliberativa de la democracia es perfectamente posible instrumentar mecanismos de participación ciudadana a nivel de las Constituciones que garanticen la participación especial a sectores diversos de forma que puedan expresar sus argumentos y éstos ser tenidos en cuenta en el debate.

*Andrea Greppi* (2006:57) formula tres rasgos definitorios del enfoque deliberativo de la democracia, alrededor de la igualdad, la autonomía y el valor de la participación: 1. La presencia de una esfera pública, construida sobre la base del respeto de los tradicionales derechos y libertades propios de una sociedad liberal, pero orientada a la elaboración de una concepción públicamente compartida del bien; 2. La efectiva igualdad de todos los ciudadanos, que han de poder contribuir de forma equitativa en un proceso irrestricto de intercambio de razones; y, 3. El hecho de que existan políticas públicas orientadas a promover las condiciones de base del autorrespeto, que se propongan desarrollar un sentimiento de competencia política en todos los ciudadanos y que contribuyan, por tanto, a la formación del sentido de justicia.

## DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

Respecto a la *democracia constitucional*, en cuya matriz conceptual se alinea el modelo de democracia instituido por la Carta Constitucional del 2008, *Luigi Ferrajoli* (2011:36) apunta que es un modelo de democracia fruto de un cambio radical de paradigma acerca del papel del derecho, surge cuando se redescubre el significado de la Constitución como límite y vínculo de los poderes públicos, cuando se redescubre el valor de la Constitución como norma dirigida a garantizar la división de poderes y los derechos fundamentales de todos. *Ferrajoli* enfatiza que la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales, propia de un Estado Constitucional -y el Estado ecuatoriano lo es, según definición del Texto Fundamental de Montecristi<sup>30</sup>- ha insertado en la democracia una dimensión sustancial, que permite superar el enfoque formalista o procedimental de democracia en tanto método de formación de las decisiones colectivas o conjunto de reglas que atribuyen al pueblo el poder –directo o a través de sus representantes- de asumir decisiones. La democracia constitucional incluye, junto a la dimensión política o formal, también una dimensión sustancial, dado que se refiere a los contenidos o sustancia de las decisiones en armonía con los derechos fundamentales garantizados por la norma constitucional.

*Ferrajoli* sostiene que los derechos fundamentales –elemento esencial en un Estado constitucional- conforman la parte sustancial de una democracia, ya que disponen lo que el gobierno

---

<sup>29</sup> Artículo “Tres modelos normativos de la democracia”, 1999.

<sup>30</sup> “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Art. 1, Constitución de la República de 2008).

debe hacer (en el caso, por ejemplo de los derechos sociales) o no puede hacer (en el caso de los derechos de libertad). Para *Ferrajoli*, los derechos fundamentales están garantizados en el Estado constitucional y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la *esfera de lo indecible*, y actúan como factores no sólo de legitimación sino también, y sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no decisiones.

La concepción de la democracia constitucional como modelo normativo –sostiene *Ferrajoli* (2011:36)- se halla articulada en varias dimensiones, correspondientes a otras tantas clases de derechos: la *democracia política*, asegurada por las garantías de los derechos políticos; la *democracia civil*, asegurada por las garantías de los derechos civiles; la *democracia liberal* (o liberal-democracia) asegurada por las garantías de los derechos de libertad; la *democracia social* (o social-democracia), asegurada por las garantías de los derechos sociales; por lo que el garantismo, tomado en sus cuatro dimensiones –política, civil, liberal y social, según la clase de derechos garantizados- puede ser muy bien considerado la otra cara del constitucionalismo y como el presupuesto jurídico de la efectividad de la democracia.

*Robert Alexy* (2009:31) sostiene que el Estado constitucional democrático se caracteriza por los principios fundamentales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y los principios relativos a la estructura y los fines del Estado de Derecho, democrático y social. La democracia constitucional, en sistematización de *Pedro Salazar* (2011:45), es un modelo de organización político-jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos, y detrás de esta doble finalidad reposan los derechos fundamentales –de libertad, políticos y sociales- de los individuos que integran la colectividad política.

La Constitución de 2008 pone en vigencia dos paradigmas que transforman el orden jurídico y político del Ecuador: el Estado Constitucional de derechos y justicia y el Neoconstitucionalismo, ambos con fuerte incidencia en el modelo de democracia y en el diseño institucional participativo que se configura en el Texto Fundamental.

Según *Antonio M. Peña* (1997:59) podemos definir inicialmente al Estado Constitucional de Derecho como modelo jurídico-político a partir de tres factores relevantes: 1.- la supremacía constitucional y de los derechos fundamentales; 2.- la consagración del principio de legalidad como sometimiento efectivo a derecho de todos los poderes públicos; 3.- la funcionalización de todos los poderes del Estado a la garantía del disfrute y a la efectividad de los derechos. El paso del Estado legislativo (sometimiento del poder público a la ley) al Estado constitucional presupone la afirmación del carácter normativo de las constituciones, que pasarán a integrar un plano de juridicidad superior, vinculante e indisponible, en línea de principio, para todos los poderes del Estado. Las normas constitucionales son vinculantes –de modo que queda definitivamente superada la imagen débil de la juridicidad constitucional característica del período liberal- al ser situadas por encima de los poderes del Estado y fuera del campo de acción y pugna política.

*Peter Häberle* (2009:641) sostiene como elementos constitutivos del Estado constitucional, antes que nada, a los derechos de igualdad y de libertad que se derivan de la dignidad de la persona: garantizan la apertura del ordenamiento y del proceso político desde el ciudadano. *Luis Prieto Sanchis* (2013:21) señala como rasgos singulares del Estado constitucional de Derecho y como novedades que aporta este modelo: 1.- el reconocimiento de la incuestionable fuerza normativa de la

Constitución; 2.- la rematerialización constitucional; 3.- la garantía judicial y la aplicación directa de la Constitución; 4.- la rigidez constitucional.

Para *Andrés Gil Domínguez* (2009:18), en el modelo de Estado constitucional de derecho se propone un paradigma distinto al del Estado liberal del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, a partir de la reafirmación –mediante la Constitución- del principio de la soberanía popular y la eliminación del principio de la soberanía del Estado, expandiendo su esfera hacia los derechos económicos, sociales y culturales, como así también hacia los derechos colectivos. En este paradigma –sostiene *Gil Domínguez*- la Constitución se concibe como un mecanismo dirigido a la protección de los derechos y también se proyecta como una gran norma directiva que compromete solidariamente a todos en la obra dinámica de la eficaz realización de los objetivos constitucionales.

Según *Ramiro Ávila Santamaría* (2009:405), el nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia instituido por la Constitución ecuatoriana, permite visualizar las innovaciones en dos áreas. La Teoría del Derecho y el modelo político de Estado. El Estado constitucional, puntualiza el citado jurista, nos ayuda a responder quién es la autoridad, cómo se hacen las normas y qué contenido deben tener éstas. El Estado de derechos nos da luces para responder dónde encontramos las normas y para qué se las expide. El Estado de justicia nos resuelve el problema del por qué el Estado. La Constitución –señala *R. Ávila*- determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder. La Constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque consagra derechos, que son el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado llamados a garantizar los derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de las normas jurídicas.

*Santiago Andrade Ubidia* (2009:240), al referirse a la caracterización del Estado constitucional de derechos y justicia que consagra la Constitución del Ecuador, señala: 1.- que se ha transitado del principio de legalidad al de constitucionalidad; 2.- que ha concluido el monopolio del sistema jurídico de ley escrita estructurado bajo el modelo continental, y que junto a este sistema existen otros que tienen igual reconocimiento y validez; 3.- que el Estado se organiza y funciona a fin de realizar la justicia social, que en definitiva es la justicia para todas y todos; y, 4.- que se debe garantizar en todo momento la vigencia de los derechos humanos: esto último constituye el eje central del actuar íntegro del Estado.

La Corte Constitucional del Ecuador sistematiza los siguientes *rasgos característicos* del Estado Constitucional de Derechos y Justicia que proclama el Art. 1 de la Constitución de Montecristi: a) la existencia de una Constitución no modificable por medio de la ley; b) el carácter normativo y la fuerza vinculante de toda la Constitución; c) el control judicial de la constitucionalidad, a través de la existencia de garantías jurisdiccionales que permiten vigilar la conformidad de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución; d) la directa aplicación de la Constitución para resolver todos los conflictos jurídicos que se presentan en la

sociedad; y, e) la facultad de interpretar todo el ordenamiento, a la luz de la Constitución, a través de un órgano especializado del poder público denominado Tribunal o Corte Constitucional”<sup>31</sup>.

Para la Corte, tres *efectos esenciales* entraña el nuevo modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia: 1.- El reconocimiento de la Constitución como norma vinculante, valores, principios y reglas constitucionales; 2.- El tránsito de un juez mecánico aplicador de reglas a un juez garante de la democracia constitucional y de los contenidos axiológicos previstos en la Constitución; 3.- La existencia de garantías jurisdiccionales vinculantes, adecuadas y eficaces para la protección de todos los derechos constitucionales<sup>32</sup>. El Estado Constitucional supone “*la aproximación máxima a la que ha llegado en la materialización del ideal jurídico de la civilización occidental, esto es, el ejercicio de los derechos que se imponen a la voluntad de quienes tienen el poder*”, ha dicho con especial énfasis la Corte Constitucional del Ecuador<sup>33</sup>.

En resumen, son elementos básicos del Estado Constitucional de Derecho: la supremacía de la Constitución o reconocimiento del carácter normativo superior de la Constitución; la aplicación directa de la Constitución como norma jurídica; el funcionamiento de una justicia especializada para los conflictos de orden constitucional; y, el reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria del derecho. La Constitución deja de ser un programa político y se convierte en una norma jurídica, de aplicación directa e inmediata y de favorabilidad de la efectiva vigencia de los derechos y sus garantías.

Los derechos son enfocados como sinónimo de pluralismo jurídico y centralidad del ordenamiento jurídico y del sistema de justicia. Se opera el tránsito del principio de legalidad al principio de constitucionalidad; del monopolio jurídico al pluralismo jurídico. El Estado se organiza y funciona para la realización de los derechos humanos: el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El rol del juez es el de creador de derecho y garante de los derechos. La justicia es la plasmación en la práctica de los derechos fundamentales.

Respecto del neoconstitucionalismo, *Miguel Carbonell* (2010:161) sostiene que mediante este término se pretende explicar un conjunto de textos constitucionales que comienzan a surgir después de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo a partir de los años setenta del siglo XX. Se trata de constituciones que no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas “materiales” o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos. Además estas constituciones contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que viene a suponer un marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Según *Luis Prieto Sanchís*, citado por Carlos Bernal Pulido (2007:289), el neoconstitucionalismo se caracteriza por la defensa simultánea de las siguientes tesis atinentes a la

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional de Transición: *Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC*, R.O., 479-S-, 2-XII-2008, pág. 14.

<sup>32</sup> Corte Constitucional de Transición: *Sentencia de jurisprudencia vinculante No. 001-10-PJO-CC.*, R.O. No. 351-S- de 29-diciembre-2010, pág. 4.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

Constitución y a su interpretación: 1.- la Constitución es material; 2.- la Constitución es garantizada; 3.- la Constitución es omnipresente; 4.- la Constitución establece una regulación principialista; 5.- la Constitución se aplica mediante la ponderación; 6.- existencia de un modelo argumentativo de relaciones entre la Constitución y la legislación. *Prieto Sanchis* (2013:29) analiza al neoconstitucionalismo en tres dimensiones: 1.- como filosofía política o doctrina del Estado justo; 2.- como una profunda renovación de la teoría del derecho positivista; y, 3.- como una propuesta de posible conexión entre derecho y moral. *Bernal Pulido* (2008:29) precisa el núcleo de aquello que se presenta como neoconstitucionalismo en esta triple caracterización: 1.- que los derechos fundamentales de la Constitución son principios; 2.- que se aplican judicialmente; y, 3.- mediante la ponderación.

En criterio de *Paolo Comanducci* (2009:75) el neoconstitucionalismo es el modelo constitucional que recoge un conjunto de mecanismos normativos e institucionales integrados en un sistema jurídico político históricamente determinado, que limitan los poderes del Estado y protegen los derechos fundamentales. Es concebido como Teoría del Derecho, como Ideología del Derecho y como Método de Análisis del Derecho. Como teoría, preconiza un modelo de sistema jurídico caracterizado por una Constitución invasora (constitucionalización del derecho), la positivización de un catálogo de derechos fundamentales, la omnipresencia en la Constitución de principios y reglas y por algunas peculiaridades de la interpretación y de la aplicación de las normas constitucionales respecto a la interpretación y a la aplicación de la Ley. Representa una alternativa respecto a la teoría iuspositivista tradicional basada en el legiscentrismo y el formalismo interpretativo. Destaca la fuerza normativa de la Constitución. Los rasgos sobresalientes del neoconstitucionalismo como Teoría del Derecho son: más principios que reglas, más ponderación que subsunción, omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes, omnipotencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario y coexistencia de una constelación plural de valores. Como ideología, el neoconstitucionalismo pone en primer plano el objetivo de garantizar los derechos fundamentales, a diferencia de la ideología del constitucionalismo clásico que perseguía como objetivo la limitación del poder estatal. Subraya la importancia de los mecanismos institucionales de tutela de los derechos fundamentales exigiendo que las actividades del legislativo y del judicial estén directamente encaminados a concretar, actuar y garantizar los derechos fundamentales previstos en la Constitución. Como metodología sostiene la tesis de la conexión necesaria, identificativa y justificativa entre derecho y moral. Considera los principios constitucionales como puente entre el derecho y la moral. Cualquier decisión jurídica y en particular la decisión judicial, está justificada si se deriva, en última instancia, de una norma moral.

*Andrés Gil Domínguez* (2009:10) construye su visión sobre el neoconstitucionalismo como teoría, dogmática, ideología y estilo de vida, al tiempo que presenta una serie de elementos estructurales que lo configuran como paradigma que explican su funcionamiento. Lo define como cierto modelo de Estado de Derecho que define institucionalmente una determinada forma de organización política. Para *Gil Domínguez*, el neoconstitucionalismo se caracteriza por una Constitución transformadora que pretende condicionar de modo importante las decisiones de la mayoría, donde el protagonismo fundamental ha de seguir correspondiendo al legislador democrático, pero donde irremediabilmente la última palabra se encomienda a los jueces.

Con la Constitución del 2008, que declara al Ecuador como Estado Constitucional de derechos y Justicia, se opera, según criterio de la Corte Constitucional, un tránsito institucional que ubica al

país dentro del “*paradigma del neoconstitucionalismo latinoamericano*”, implicando “*toda una revolución conceptual y doctrinaria*”. El Estado Constitucional de Derechos implica –para esta misma tesis– “una reformulación, desde sus bases hasta sus objetivos más elevados y determinantes de lo que es el Derecho en su naturaleza y génesis, en su interpretación y aplicación, incluyendo las fuentes, la hermenéutica, el rol del Estado en el ordenamiento jurídico, las conexiones con la sociedad civil en democracia, la interpretación del orden jurídico con el internacional y otros vectores de semejante importancia”.

En resumen, el nuevo paradigma implica una nueva legitimidad sustantiva y procesal que no coincide sólo con la legitimidad legal o racional propuesta y desarrollada por Max Weber. De ese nuevo paradigma, es elemento sustancial, la mayor independencia de los derechos con respecto al Estado, a la ley y a la soberanía. Esta es la única manera de hacer prevalecer la justicia, postulado que debe regir en el orden normativo interno y también en el ámbito internacional.

Para la Corte Constitucional, una de las principales, sino la principal innovación del nuevo paradigma constitucional ecuatoriano, es la novedosa constitucionalización de los derechos fundamentales. En efecto, como ninguna otra parte de la Constitución, en el capítulo correspondiente a los derechos y sus garantías, se refleja la materialización de la Constitución, representada en “*la adopción del neoconstitucionalismo como ideología de Estado*”<sup>34</sup>. En general, son notas características del neoconstitucionalismo: más principios que reglas; más ponderación que subsunción; omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes; la Constitución es una norma que está presente en todo tipo de conflictos y no sólo en los de naturaleza política que se entablan entre los órganos supremos del Estado; efecto impregnación o irradiación del texto constitucional; todo deviene derecho constitucional; omnipotencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario; coexistencia de una constelación plural de valores.

En conclusión, los presupuestos teóricos que subyacen en el modelo de democracia instituido por la Constitución del 2008 (democracia constitucional), y el diseño institucional participativo en ella plasmado, están vinculados con los paradigmas del Estado Constitucional y del Neoconstitucionalismo, como modelos de sistemas jurídico-políticos o formas de organización del Estado y del Derecho.

¿Qué puede aportar el Estado Constitucional de Derecho a la calidad de la democracia?, se pregunta *Miguel Carbonell* (2009:43), y a este respecto reflexiona que el Estado de derecho es un puntal de toda democracia de buena calidad, y que las regulaciones jurídicas ofrecen estabilidad, previsibilidad, regularidad, a través de las reglas jurídicas se delimita el lugar y el papel de cada uno de los sujetos actuantes en un contexto democrático (partidos políticos, poderes públicos, ciudadanos, medios de comunicación, etc.). La institucionalidad jurídico constitucional puede aportar mucho a la consolidación de una democracia de calidad: adecuada regulación de los derechos fundamentales; apropiado diseño de la relación entre los poderes y los niveles de gobierno; eficiente sistema de control de constitucionalidad; adecuados mecanismos para potenciar la deliberación pública en varios niveles e instancias.

## **GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.**

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*, pág. 15.

Gobernabilidad en concepto de *Michael Coppedge* (1996:28), es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas, por lo que es esencial definir la gobernabilidad en términos de poder, porque sólo los actores poderosos son capaces de crear los disturbios al orden público o a la economía que son síntomas de ingobernabilidad; los recursos de poder incluyen los factores de producción, la fuerza violenta, las masas organizadas, ideas e información, la autoridad moral y los cargos públicos.

La gobernabilidad, según el Diccionario de Ciencia Política de *Frank Bealey* (2033:192), depende de dos factores: el carácter de los gobernados y su docilidad ante el procedimiento, y la capacidad del gobierno para resolver los problemas, concluyendo que en los últimos años la gobernabilidad de los gobiernos democráticos se halla en declive a causa de su “sobrecarga”, en el sentido de que los gobiernos tienen que hacer frente a exigencias de mayor gasto público al mismo tiempo que los votantes están cada vez menos dispuestos a admitir subidas impositivas.

*James Malloy*, citado por *Holger Paúl Córdova* (2003:22) asegura que gobernar una sociedad es dar solución a los problemas a través de políticas públicas y que la complejidad de la gobernabilidad no es solamente la distribución del poder o el acceso al mismo, sino, esencialmente, el cómo es producido el poder.

El proceso por medio del cual se debaten, aprueban y ejecutan las políticas públicas (proceso de formulación de políticas públicas, PFP) importa mucho en el contexto de la gobernabilidad democrática, y a ese respecto, el *Banco Interamericano de Desarrollo*, en su informe 2006 (pág. 7), sostiene que ese proceso, que implica un juego dinámico entre actores que interactúan en específicos escenarios, tiene un fuerte impacto en la calidad de tales políticas, que es medido no solamente en su contenido específico y orientación concreta sino también en los estándares de estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia.

*H.P. Córdova* (2003:76) concibe que gobernar de manera democrática consiste, al tiempo que, en el buen uso de las reglas formales del ejercicio del poder, en reconocer los principios básicos de una sociedad digna y justa, entendiendo a la democracia como el sistema de gobierno por consentimiento, a fin de resolver las contradicciones abiertamente, mediante el debate y la negociación y no por la imposición. La gobernabilidad, para el citado autor (2003:132) es un problema práctico de naturaleza multidimensional, es un fenómeno político, económico y social, es un proceso de dirección y conducción de los ámbitos públicos hacia objetivos específicos, en un tiempo determinado, considerando a los distintos grupos en relación de su poder real.

Gobernabilidad, así como sociedad civil y la mayoría de conceptos que pasan a formar parte del lenguaje cotidiano de la política –dice *Simón Pachano* (1998:51)- tiene inevitablemente un significado para el científico social y otro para el político. Existe una relación ambivalente entre democracia y gobernabilidad y relaciona ese concepto con la institucionalización, los actores y el rendimiento del sistema político.

Y en este contexto, *Luis Rubio* (2007:151) nos recuerda que la función central de todo sistema político es procesar demandas, ofrecer canales de comunicación para solventar crisis y articular mecanismos de negociación. Al revisar la literatura, enfatiza el citado autor, se encuentran explicaciones sobre el funcionamiento de un sistema político democrático, que pueden categorizarse

en tres enfoques: a) el que vincula el funcionamiento efectivo de un sistema político con un conjunto de condiciones sociales y económicas; b) el que vincula democracia con la capacidad de resolución de conflictos y reconciliación entre los grupos de una sociedad; y, c), el que enfatiza necesidad del acuerdo o consenso como el fundamento de una construcción política estable

Según *Michael Coppedge* (1996:28), la gobernabilidad es un concepto complejo pero que tiene un significado preciso: es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas. En definitiva, según esta visión, la gobernabilidad es definida en términos de poder y se relaciona con la representación de los actores en proporcionalidad al poder que detentan. *Felipe Burbano* (2003:16) al relacionar los conceptos de democracia, cultura política y gobernabilidad enfatiza la función esencialmente democratizadora del sistema político y destaca como su mayor desafío la producción de consensos.

La institucionalización, esto es, la instauración y funcionamiento de un orden vinculante para el conjunto de la sociedad, se expresa en el marco de normas, entidades, procedimientos y mecanismos que reduzcan al mínimo la incidencia de los factores disruptivos que hagan previsibles e incluso predecibles a los procesos, capaces de reflejar y manejar los conflictos y las demandas sociales en el marco de la democracia y solo en ella. La precariedad institucional pasa a ser problema de gobernabilidad y por tanto, amenaza para la continuidad de la democracia.

Los actores son los grupos que pugnan por participar en el proceso político, a fin de ejercer y consolidar representación en el contexto institucional del Estado. La exclusión o subestimación de actores sociales en ese quehacer permanente de reajuste y adecuación constante del sistema político quebranta la institucionalidad y dificulta, por ende, la gobernabilidad. El rendimiento del sistema político, por su parte, deberá ser evaluado en función de la existencia de condiciones mínimas que aseguren el reconocimiento de todos y cada uno de los actores sociales en el ordenamiento político.

En esa matriz de conceptos, la gobernabilidad debe ser entendida, entonces, desde varias perspectivas: del desempeño gubernamental; como una cuestión de la distribución del poder o de acceso a él; y, de cómo producir poder, esto es, cómo puede la gente común acceder a la generación de mecanismos y dispositivos de control del poder de los gobiernos y de regulación cotidiana de su convivencia. La gobernabilidad plantea, pues, tres problemas: el de la gestión del poder, el del acceso al poder y el de la producción de poder.

*Fernando Bustamante* (1996:143) describe varios sentidos del término gobernabilidad: un primer sentido, haciéndolo sinónimo de “buen gobierno”, de por sí altamente opinable y complejo; un segundo sentido, asociado a “estabilidad”, y concluye que formas institucionalizadas, estables, racionales y universalistas de gestión pública sólo pueden darse si existen condiciones ideológicas, axiológicas y éticas que permitan a los sujetos asumirlas en su práctica cotidiana.

*Julio Echeverría* (2003:101) especifica dos dimensiones del concepto gobernabilidad: el primero entiende la gobernabilidad como proceso de “producción de decisiones”; el segundo, hace referencia a la reducción de complejidad como disminución de la incerteza y de la contingencia en los procesos de reproducción social, y ambas dimensiones están estrechamente vinculadas: reducir la complejidad social a través de procesos decisionales significa transformar la demanda social en demanda política; fenómeno que supone la estructuración de adecuados canales de procesamiento y

transmisión y decisiones desde el ámbito de una sociedad que se diversifica y complejiza –y por lo tanto incrementa la producción de demandas- a la del sistema político, que sobre la realidad de esas demandas prioriza, elabora, planifica y “decide” políticamente.

*Manuel Alcántara* (2004:9) explica las circunstancias de la política latinoamericana, aplicables, sin duda, a la realidad ecuatoriana, que reflejan la magnitud de la conflictividad inherente a la gobernabilidad: un pasado autoritario, desajustes institucionales, enfrentamientos de poderes, diseño y aplicación de políticas inadecuadas, costosas e ineficientes, incapacidad para garantizar el crecimiento económico sostenido, bloqueo en la toma de decisiones, disfuncionalidad en la representación del sistema político, falta de confianza ciudadana en el sistema político, descrédito de la política y la práctica política como nicho de corrupción.

La gobernabilidad democrática se expresa en la capacidad del sistema político de lograr la estabilidad, la integración social y política, en la capacidad de resolver los conflictos a partir de la capacidad de la negociación e institucionalización de los arreglos y la responsabilidad de las instituciones hacia la sociedad civil.

## **GOBERNANZA.**

La gobernanza es un concepto que registra y comprende, según *Luis Aguilar* (2009:133), las siguientes características: a) un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; b) las fronteras y responsabilidades de lo público y de lo privado son permeables en el abordaje de los problemas económicos y sociales de una comunidad; c) reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; d) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencias; e) reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno.

La gobernanza, según criterio de *Joan Frígols Fernández* (2000), presupone una visión dinámica y relacional, según la cual, el gobierno de una sociedad es el fruto de las interacciones de muchos agentes con recursos de poder, que está distribuido entre gobierno, sociedad civil, grupos de presión, empresas, etc.

Para que haya gobernanza, explica *Robert Dalh* (1999), citado en el estudio sobre participación ciudadana efectuado por SENPLADES (2011)<sup>35</sup> es necesaria la existencia de una democracia que, al menos, cumpla con las siguientes condiciones: libertad e igualdad de los sujetos, es decir, que todos los miembros de la comunidad política tengan oportunidades iguales y efectivas para que sus puntos de vista sobre cómo deben ser las políticas sean conocidas por los otros miembros de la comunidad.

La gobernanza –en conceptualización de *Héctor Rodríguez* (2008)<sup>36</sup>- es el proceso estructurado, institucional y políticamente directivo particular a cada sociedad, en tanto comunidad política singular, donde los distintos niveles e instituciones del Estado interactúan, de manera cooperativa e interdependiente con actores individuales y colectivos no estatales para generar

---

<sup>35</sup> SENPLADES, *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador* (Quito, 2011).

<sup>36</sup> *Ibíd.*

autogobierno, de manera tal que los intereses de los miembros de esta comunidad se coordinen con tendencia hacia la horizontalidad y con sentido público en la elaboración de políticas, siendo tal vinculación permanente durante todo el ciclo de las políticas públicas.

La operacionalización de ese concepto de gobernanza implica, entonces, los cuatro siguientes segmentos, cuyo examen permite evaluar una práctica democrática concreta: la naturaleza del proceso de autogobierno por parte de los miembros de una comunidad política particular (directiva, estructurada e institucional); la forma de ese proceso (cooperativo e independiente); la jerarquía de los actores (con tendencia a la horizontalidad); y, el tiempo de duración del proceso (todo el ciclo de las políticas públicas).

### **METAGOBERNANZA.**

La metagobernanza implica, de acuerdo con el estado *Frigols Fernández*, la visión del “gobierno de redes”, es decir, reconocer muchos actores que participan en el gobierno de una sociedad y promover la creación de condiciones para alinear a los diferentes agentes hacia unos objetivos comunes mediante un gobierno que lidere redes.

El modelo de gobierno político de redes presenta el equilibrio de las tres dimensiones del proceso de gobierno: dimensión política (capacidad de influir en la agenda política, la forma cómo se conciben los problemas y los comportamientos ciudadanos), dimensión vertical (capacidad de dirección e impulso de políticas), y dimensión horizontal (interacción con el entorno y capacidad para crear coaliciones políticas).

El gobierno que equilibra estas tres dimensiones, al decir de *Frigols*, es el que se configura como líder político de redes, trabaja la dimensión cognitiva de los problemas e interactúa en forma abierta con su entorno. El gobierno es un actor más, sin duda clave dentro del sistema de gobernanza, no es un simple dinamizador sino que tiene vocación de liderar el sistema impulsando un proyecto político colectivo.

En conclusión, la gobernanza implica procesos de interacción entre los actores involucrados en un asunto público, que llevan a la toma de decisiones o a la formulación de normas sociales.

### **CONCLUSIONES**

**1.** El modelo de democracia que tiene el Ecuador, a partir del diseño institucional de la Constitución de 2008 es una democracia constitucional, que combina elementos de democracia representativa y de democracia participativa. La Constitución incorpora un conjunto de mecanismos participativos destinados a superar el modelo democrático liberal basado únicamente en la representación y establece un modelo de ejercicio colectivo del poder, perfila un modelo de democracia que supera la democracia representativa y establece una democracia social y participativa.

**2.** La gobernabilidad es entendida desde varias perspectivas: del desempeño gubernamental; como una cuestión de la distribución del poder o de acceso a él; y, de cómo producir poder, esto es, cómo puede la gente común acceder a la generación de mecanismos y dispositivos de control del poder de los gobiernos y de regulación cotidiana de su convivencia. La gobernabilidad guarda

relación con la calidad del régimen político y tradicionalmente los conflictos de gobernabilidad en el Ecuador han tenido que ver con la deficiencia del diseño institucional, el manejo inadecuado de políticas y de políticos y la relación estado sociedad civil.

3. La gobernanza, por su parte, presupone gestión pública participativa, redes de participación ciudadana y relaciones Estado-sociedad, es decir, es un concepto que implica la más amplia y diversa participación de los ciudadanos en la gestión pública y en el control del poder, por lo que en esta matriz conceptual se sitúa el modelo de democracia instituido por la Constitución del 2008, que tipifica herramientas de participación en el ámbito de la democracia representativa, la democracia directa y la democracia comunitaria.

4. Aspecto fundamental que plantean la gobernabilidad y la gobernanza es la necesidad de aproximar las instituciones del Estado al ciudadano, hacer instituciones más eficientes y más transparentes. La ciudadanía es requisito básico para la producción de una democracia de calidad y para posibilitar condiciones de gobernabilidad y de gobernanza.

5. Enfocar la gobernabilidad y la gobernanza desde la perspectiva ciudadana presupone una relación dialéctica desde abajo, no desde arriba; implica el desarrollo de mecanismos que hagan posible el control social del poder y su contrapartida, la rendición social de cuentas, a través de estrategias metodológicas y operativas que hagan posible el desarrollo de destrezas en la gente común para participar activamente en la gestión y demandar transparencia en las decisiones que se toman a su nombre.

6. El ejercicio de control ciudadano del proceso de toma de decisiones es la condición *sine qua non* para la construcción de gobernabilidad democrática y de gobernanza en el Ecuador. Es imprescindible pasar de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos activos. Es necesario también poner remedio a la apatía y a la desmovilización política de la ciudadanía, para lo cual hay que construir nuevos liderazgos políticos.

7. El diseño del nuevo modelo de democracia que nació como producto de la Asamblea Constituyente de Montecristi debe sostenerse por el involucramiento de todos los miembros de la sociedad en los procesos de decisión, de diagnóstico, de priorización e identificación de los problemas y de cómo asignar los recursos para resolver esos problemas. La democracia que debe construirse según los postulados constitucionales vigentes es una democracia que promueva el desarrollo integral, integrador y participativo.

8. Existen grandes posibilidades y al mismo tiempo grandes barreras, limitaciones, restricciones para los mecanismos de democracia directa garantizados en la Constitución de 2008. Para acortar la brecha entre el deber ser de la participación, plasmado en la Constitución, y el ser y el quehacer de la participación real, es necesario propiciar espacios para la aplicación cotidiana de las herramientas de participación en los diferentes espacios públicos. La participación ciudadana no es un problema sino una solución. Se requiere liderazgo y voluntad política, por una parte; y, adecuada organización del proceso participativo, por otra.

9. La legitimidad del proceso democrático se basa en la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo, en la participación ciudadana. La implementación de los instrumentos y los procesos participativos diseñados en la Constitución de 2008 constituyen un enorme reto en el Ecuador. No

es suficiente la diagramación constitucional de los mecanismos de participación ciudadana que diseña el Texto Constitucional. Es necesario superar las barreras estructurales que impiden que esos mecanismos de participación ciudadana se viabilicen en la práctica. Es imperativo, entonces, la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana en y durante todo el ciclo de la política pública, a fin de garantizar adecuados niveles de estabilidad política y la construcción de una cultura política participativa que se arraigue en la conciencia social.

**10.** El éxito del modelo de democracia participativa y de la eficacia de las herramientas de participación ciudadana depende de la cultura política, la acción de los movimientos sociales, la voluntad política de los gobernantes y el sentido de compromiso colectivo frente a la democracia participativa. Es necesario institucionalizar espacios que permitan a la ciudadanía acceso a las instancias de gobierno nacional y local.

**11.** Las organizaciones políticas y los líderes de todos los niveles de gobierno deben desplegar todo esfuerzo para que la sociedad recupere la confianza en la política y sean factor coadyuvante de la gobernabilidad y de la gobernanza, la sostenibilidad de los gobiernos y la participación profunda de la sociedad civil organizada, haciendo posible la democratización de la democracia, es decir, la construcción de una democracia de “alta intensidad”, haciendo posible, de este modo, reducir los riesgos de crisis del sistema político.

#### LISTA DE REFERENCIAS

Aguilar, Luis (2009) *Gobernanza y gestión pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara, Manuel (2004) *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alexy, Robert (2009) *Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático*, en Neoconstitucionalismo (s). Madrid: Editorial Trotta.

Andrade, Santiago (2009) *La Función Judicial en la vigente Constitución de la República*, en “La nueva Constitución del Ecuador”. Quito: Corporación Editora Nacional.

Ansaldi, Waldo (Director) (2008) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Arango, Rodolfo (2012) *Democracia social Un proyecto pendiente*. México, D.F.: Editorial Fontamara.

Ávila, Ramiro (2009) *Caracterización de la Constitución de 2008. Visión panorámica de la Constitución a partir del Estado Constitucional de Derechos y Justicia*, en “La Nueva Constitución del Ecuador”. Quito: Corporación Editora Nacional.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006) *La política de las políticas públicas. Informe económico y social en América Latina. Informe 2006*. México: Editorial Planeta.

- Barberis, Mauro (2008) *Ética para juristas*. Madrid: Editorial Trotta.
- Bealey, Frank (2003) *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Istmo.
- Bobbio, Norberto (2008) *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, Michelangelo (2002) *Una gramática de la democracia*. Madrid: Editorial Trotta.
- Burbano de Lara, Felipe (2003) *Democracia, cultura política y gobernabilidad*, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Antología. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Bustamante, Fernando (1996) *La cultura política y ciudadana en el Ecuador*, en *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES.
- Carbonell, Miguel (2009) *Dilemas de la democracia constitucional*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Carbonell, Miguel y García, L., (Ed.) (2010) *El Canon Neoconstitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrillo, Fernando (2011) *Constitucionalizar la democracia social*. Bogotá: Editorial Temis.
- Coello, Clicerio (2013) *El Estado democrático postnacional*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Comanducci, Paolo (2009) *Formas de (Neo) Constitucionalismo: un análisis metateórico*, en *Neoconstitucionalismo (s)*, Ed. Carbonell. Madrid: Editorial Trotta.
- Comanducci, Paolo (2010) *Democracia, derechos e interpretación jurídica: ensayos de teoría analítica del Derecho*. Lima: Ara Editores.
- Coppedge, Michael (1996) *El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos*, en *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES.
- Córdova, Paúl (2003) *Crisis de gobernabilidad*. Quito: Ediciones Ave Blanca.
- Cortina, Adela, (2004), *Democracia deliberativa*, en *El País*, edición del martes 24 de agosto de 2004, Madrid.
- Dávila, Jorge (2005) *Democracia representativa, participativa y directa*, en *La Tendencia*, revista de análisis político. Quito: Editorial Tramasocial.
- De Sousa Santos, Boaventura (2004) *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- De Sousa Santos, Boaventura (Coord.) (2005) *Democratizar la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez, Helder (2008) *El derecho a la democracia, Repensando un modelo societario constitucional*. Lima: Edit. Grijley.
- Durango, Gerardo (2006), *Derechos fundamentales y democracia deliberativa*, Editorial Temis S.A., Bogotá.
- Dworkin, Ronald (2008) *La democracia posible. La democracia para un nuevo debate político*. Buenos Aires: Paidós.
- Echeverría, Julio (2003) *La teoría del sistema político*, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Antología (Burbano, Felipe, Comp.). Quito: FLACSO-Ecuador.
- Ferrajoli, Luigi (2008) *Democracia y garantismo*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, Luigi (2011) *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, Luigi (2014) *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Madrid: Editorial Trotta.
- Font, Joan (Coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Frígols Fernández, Joan (2000) *Del Gobierno a la Gobernanza... y de la Gobernanza a la Metagobernanza. Gestión política de redes en el sector público*.
- Garaicoa, Xavier (2014) *Un camino hacia el poder ciudadano. Participación, legitimidad y empoderamiento en el Estado constitucional de derechos y justicia*. Guayaquil: Murillo Editores.
- Gil Domínguez, Andrés (2009) *Escritos sobre neoconstitucionalismo*. Buenos Aires: Editora AR.
- Greppi, Andrea (2006) *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Editorial Trotta.
- Häberle, Peter (2009) *La jurisdicción constitucional en la sociedad abierta*, en “La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Colombia: Editorial Temis.
- Habermas, Jürgen (1999) *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós.
- Hernández, Virgilio (2008) *Democratizar la democracia: el reto de la nueva Constitución*, en “La Tendencia”, revista de análisis político. Quito: Editorial Tramasocial.

- Larrea, Gustavo (2009) *Revolución Ciudadana*. Quito: Editorial Planeta del Ecuador.
- Licha, Isabel (Edit.) (2005) *Ciudadanía activa*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lijphart, Arend (1999) *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Martínez, Jaume (Coord.) () *Ciudadanía, poder y educación*. Barcelona: Editorial GRAÓ.
- Montúfar, César (2004). *Gobernabilidad y participación*. Quito: Fondo Editorial Letras.
- Morales, Juan Pablo (2009) *Los nuevos horizontes de la participación*, en “La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado”. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Morales, Juan Pablo (2008) *Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctica*, en “Neoconstitucionalismo y Sociedad”. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Noguera, Albert (2008) *Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social*, en “Desafíos constitucionales. La Constitución del 2008 en perspectiva”. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ordóñez, Hugo (1999) *Hacia la democracia participativa. La Constitución de 1998*. Cuenca: Fondo de Cultura Ecuatoriana.
- Pachano, Simón (1998), *Gobernabilidad: ¿moda o necesidad?*, en Revista Íconos, Quito.
- Pazmiño, Patricio (2010) *Descifrando caminos. Del Activismo Social a la Justicia Constitucional*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Peña, Antonio Manuel (1997) *La garantía en el Estado constitucional de derecho*. España: Editorial Trotta.
- Pérez, Pedro (1991) *Municipio y Democracia*.
- Rincón, Gilberto (2008) *Entre el pasado definitivo y el futuro posible. Ejercicios de reflexión política en clave democrática*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rubio, Luis y Jaime, Edna (2007) *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación para el Desarrollo.
- Ruiz, Alfredo (2011) *De la representación democrática a la participación ciudadana*. Guayaquil: Eduquil.
- Salazar, Pedro (2011) *La democracia constitucional una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica-UNAM.

Sartori, Giovanni (2003) *¿Qué es la democracia?*. México: Turus.

Senplades (2013) *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*.  
Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Tola, Betty (2008) *Participación ciudadana, democracia y buen vivir*, en “La Tendencia”,  
revista de análisis político. Quito: Editorial Tramasocial.