



# **Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa**

**Simón Pachano**

Quito, Ecuador

Enero 2010

## CONTENIDO

	Página
Introducción .....	2
1. La trayectoria hacia la nueva Constitución .....	2
2. Algunos conceptos básicos .....	6
3. Las disposiciones constitucionales .....	17
3.1. La participación asociada a la vigencia de los derechos.....	18
3.2. La participación política.....	20
3.3. Nuevas formas de participación.....	24
4. Un balance .....	27
Bibliografía.....	33

ILDIS – FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.

## Introducción

El presente texto indaga en la relación entre democracia representativa y las formas de democracia participativa y directa establecidas en la nueva Constitución ecuatoriana. El objetivo es evaluar si estas últimas son complementarias a la primera y la fortalecen o si, por el contrario, se plantean como alternativas y la debilitan.

El texto está dividido en cinco secciones. En la primera se realiza una breve descripción de los hechos políticos que llevaron a la instalación de la Asamblea Constituyente y a la expedición de la nueva Constitución. En la segunda se desarrollan los conceptos básicos para el tratamiento del tema. En la tercera se analiza las formas de democracia directa y participativa incluidas en la Constitución. La cuarta sección contiene un balance de la relación entre los diversos tipos de democracia en el caso ecuatoriano. La última sección presenta algunas conclusiones.

### 1. La trayectoria hacia la nueva Constitución

Desde mediados de la década de los noventa, en el Ecuador se produjeron varias rupturas del ordenamiento constitucional en los niveles más altos del sistema político. Sin embargo, todas ellas encontraron soluciones aparentemente constitucionales lo que configuró una imagen de preservación del orden jurídico. La destitución de tres presidentes de la República se realizó al margen de las disposiciones y de los procedimientos constitucionales y legales, pero *aparentemente* ello no afectó al orden institucional vigente<sup>1</sup>. La permanencia de las normas básicas y de las instituciones democráticas podría llevar a pensar que unas y otras gozan de buena salud y que cuentan con los elementos necesarios para hacer frente a las situaciones de crisis. Esta idea podría afianzarse al comparar con lo que acontecía en épocas anteriores cuando la solución se encontraba en el golpe de Estado al que sucedía la instauración de un nuevo orden constitucional. Sin embargo, un análisis más detenido permite comprobar esa

---

<sup>1</sup> El derrocamiento de los presidentes (en 1997, 2000 y 2005) estuvo precedido por la salida abrupta del vicepresidente Alberto Dahik (1995) a causa de un juicio penal instaurado en su contra por la Corte Suprema de Justicia. Previamente, el Congreso fracasó en su intento de destituirle ya que no contó con los votos necesarios para ello, lo que de acuerdo a las disposiciones constitucionales y legales cerraba cualquier posibilidad de que la Corte iniciara su acción.

manipulación de las instituciones y de las normas desembocó en una *permanencia ficticia* del régimen democrático.

Paralelamente, el país vivió un incesante proceso de reforma política. En realidad, a lo largo de todo el período transcurrido desde el retorno a la democracia, en 1979, prácticamente no ha habido un año en que no se introdujeran cambios en las normas que rigen la política (Pachano, 2007: 87-131). La expresión más clara de esto se encuentra en el ámbito electoral, ya que ninguna elección se ha realizado con las mismas reglas que la anterior<sup>2</sup>. Pero la obsesión por las reformas se ha manifestado también en campos como la relación entre el ejecutivo y el legislativo, así como en la conformación y las atribuciones de los organismos de control. En síntesis, el sistema político ecuatoriano ha estado en permanente cambio a lo largo de casi tres décadas, lo que ha sido un factor negativo para la consolidación institucional y la instauración de procedimientos y de rutinas. En gran medida derivado de esto, las reformas obedecieron a los cálculos estratégicos de los actores políticos, que buscaban adecuar las reglas de juego a sus necesidades del momento. Por consiguiente, habían convertido al nivel normativo – constitucional y legal- en la arena política en que se desarrollaba el juego cotidiano. Como consecuencia de esta confluencia, la política se encerró en el corto plazo y pasó a depender cada vez en mayor medida de los aspectos puntuales o inmediatos.

Por otro lado, el proceso político ecuatoriano se ha caracterizado por la permanencia de cuatro elementos centrales en el plano institucional. En primer lugar, una aguda fragmentación de la representación política, expresada fundamentalmente en el alto número de partidos y organizaciones políticas que alcanzan puestos en el Congreso Nacional. En segundo lugar, un sistema de partidos que, dentro de la clasificación de Sartori (1992: 158), entraría en la categoría de “pluralismo extremo”, con cinco partidos que han mantenido su presencia a lo largo de todo el período, uno que se incorporó a mediados de la década de los noventa y dos que surgieron a mediados de la presente y que llegaron a ocupar los primeros lugares en las elecciones legislativas<sup>3</sup>. En tercer lugar, ese mismo sistema de partidos se fue convirtiendo cada vez con mayor fuerza en la

---

<sup>2</sup> Los cambios más frecuentes se han realizado en la fórmula de asignación de escaños, pero también se los ha hecho en el calendario electoral, la forma de presentación de las candidaturas y de votación, así como en los requisitos para la participación en las contiendas electorales.

<sup>3</sup> Los cinco partidos presentes a lo largo del período son PSC, PRE, ID, DP-UDC y MPD. Posteriormente, desde 1996, fueron acompañados por MUPP-NP. Los que surgieron al final fueron PRIAN y PSP.

expresión de fuerzas políticas asentadas sobre una base territorial específica, esto es, por partidos y organizaciones políticas que tenían su apoyo político fundamentalmente en determinados espacios del país, lo que a su vez dio lugar a la conformación de múltiples sistemas subnacionales de partidos (Pachano, 2008). Finalmente, se mantuvo un ostensible desequilibrio entre los poderes del estado, con claro predominio del ejecutivo sobre el legislativo en términos constitucionales, aunque ello no haya tenido su correlato en el plano político, lo que dio lugar a ejecutivos constitucionalmente fuertes pero políticamente débiles<sup>4</sup>.

Estas características institucionales, junto a otros factores que no serán abordados aquí, marcaron la orientación de las acciones y las prácticas políticas. En términos generales, estas condiciones tuvieron tres resultados básicos. En primer lugar, produjeron bloqueos políticos permanentes, expresados sobre todo en la relación entre el ejecutivo y el legislativo –lo que dio origen a la denominada *pugna de poderes*–, que fue un obstáculo para la definición de políticas económicas y sociales de largo alcance. En segundo lugar, llevaron a la generalización de las prácticas clientelares y corporativas como formas privilegiadas y usuales de la relación sociedad-actores políticos. En tercer lugar, constituyeron al gobierno central en elemento central en la asignación de recursos, de manera que siempre apareció en el centro del conflicto distributivo, con las consecuencias inevitables de erosión y desgaste de su capacidad de respuesta. De esta manera se constituyó un sistema político fuertemente centralizado, en el que, al manifestarse directamente y casi sin intermediación los intereses específicos de cada uno de los diversos actores sociales, perdía la capacidad de agregarlos y debía ofrecer respuestas inmediatas y satisfactorias para cada uno de ellos. De esta manera, el gobierno estaba sujeto permanentemente a presión por parte de las organizaciones sociales, de los grupos de presión y en general de los ciudadanos, que planteaban demandas económicas y sociales que debían ser atendidas de inmediato. El recurso a la fuerza no fue ajeno a esta presión, dentro de un ejercicio casi ritual de paralizaciones y protestas que debían ser desactivadas por el ejecutivo (generalmente con la participación de diputados que actuaban en un doble papel de intermediarios entre el ejecutivo y los electores, por un lado, y de voceros de estos últimos, por otro lado)<sup>5</sup>. A la vez, el congreso se convirtió

---

<sup>4</sup> Tiene enorme importancia en este caso la diferenciación analítica del poder constitucional y del poder político de los presidentes y de los órganos legislativos, propuesta por Shugart y Carey (1992).

<sup>5</sup> La utilización de la fuerza en la canalización de las demandas sociales se expresa con claridad en el alto número de paros provinciales y cantonales ocurridos a lo largo del período. Sin embargo, cabe

también en el receptor de las demandas de los diversos sectores, que veían a este como una instancia de canalización de sus intereses hacia el ejecutivo o, en general, hacia la obtención de recursos que permitieran solucionar sus necesidades. Frente a la presión del congreso, el gobierno debía responder no solamente a los sectores sociales, sino establecer una compleja negociación con los diputados, que se materializaba finalmente en la asignación de prebendas (personales) y recursos (para sus electores). Esta compleja negociación se expresaba también en el nivel de las políticas, donde el gobierno debía ceder terreno e incluso capitular cuando sus posiciones amenazaban socavar el poder obtenido por los diputados y/o por sus partidos en este juego. Los bloqueos, el corporativismo, el clientelismo y el corto plazo se impusieron, entonces, en la política ecuatoriana.

Los principales efectos de esta lógica de funcionamiento del sistema fueron la reducción de la capacidad de gestión del gobierno, por una parte, y el constante cambio de las reglas que rigen el juego político, por otra parte. La expresión del primer efecto –la baja capacidad de gestión- se encuentra en la imposibilidad de definir y aplicar políticas económicas y sociales de largo alcance, que a su vez tuvo su manifestación en los bajos rendimientos observados en esos aspectos a lo largo de todo el período. El otro efecto – el constante cambio de las reglas- significó la imposibilidad de acomodar las estrategias políticas a las disposiciones institucionales, con lo que los partidos –y en general los actores políticos- se veían imposibilitados de definir objetivos de largo alcance.

Todo este conjunto de condiciones llevó a la configuración de dos tipos de problemas, expresados en las que se han denominado crisis de representación y crisis de gobernabilidad. La primera alude a la baja capacidad de los partidos para canalizar los intereses de los diversos sectores sociales, lo que resulta sorprendente en un sistema político tan abierto como el ecuatoriano. La segunda hace referencia a la baja capacidad de los gobiernos, y en general de las instancias de representación política, para dar respuesta a las demandas y necesidades sociales. Finalmente, este conjunto de condiciones llevó a generar una desconfianza generalizada con los políticos, los partidos, las instancias de representación y en general con la política. A lo largo del tiempo, la población transitó desde la *desconfianza explícita*, entendida como la que se refiere a una

---

destacar la ausencia de violencia, tanto en las formas por la que se canalizaban las demandas como en las respuestas gubernamentales.

persona o a un partido, hacia la *desconfianza implícita*, entendida como la que alude al conjunto de las instituciones políticas o a la política como tal (Paramio, 1999).

En este marco se produjo, primero, la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1997-1998, impulsada en gran medida por el movimiento indígena que veía en ella una posibilidad de lograr significación política y social. Posteriormente se planteó la misma reivindicación, esta vez por parte del conjunto de sectores de izquierda, que concluyó en la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2007-2008. En ambos casos se vio al cambio constitucional como el elemento central de solución de los problemas políticos y sociales. Pero, a la vez, especialmente en la última asamblea, se tomó a la Constitución como la arena política en la que se debía expresarse y resolverse el conflicto político.

## **2. Algunos conceptos básicos**

Antes de entrar en el terreno de las últimas reformas constitucionales, es necesario hacer una breve revisión de los conceptos de representación y participación, que constituyen el eje del debate en este texto.

En primer lugar, cabe destacar que las democracias en las sociedades contemporáneas son esencialmente representativas, sin que ello signifique que dejen de lado la participación de la sociedad. Por el contrario, la mayor parte de autores y tratadistas coinciden en destacar la importancia de la participación como elemento constitutivo de la democracia<sup>6</sup>. Así mismo, esa es una preocupación compartida por la mayor parte de actores políticos, ya que al igual que quienes se ocupan de la teoría están conscientes del papel central que desempeña la participación para que el régimen democrático tenga legitimidad. Tanto desde el punto de vista teórico como desde la visión de la práctica cotidiana existe acuerdo en que mayores niveles de participación producen democracias de mejor calidad.

En términos sintéticos se puede decir que representación y participación son complementarias y no excluyentes. En las sociedades contemporáneas es imposible

---

<sup>6</sup> Aún los autores que son considerados como los exponentes de los conceptos mínimos y procedimentales de democracia, como Dahl, (1989; 1991) y Held (2001), incluyen como elemento constitutivo a la participación. Así mismo, las propuestas recientes de medición de la calidad de la democracia como las de Altman y Pérez-Liñán (2002), Levine y Molina (2007), Diamond y Morlino (2004) y Morlino (2004) la toman como uno de los componentes fundamentales que deben ser sujetos a esa medición

pensar en una democracia que tenga exclusivamente uno de los dos atributos, ya que eso la transformaría en una democracia con limitaciones. Sin embargo, con mucha frecuencia se escuchan argumentos en favor de una u otra como condición básica y única de la democracia. Por varias razones, que serán señaladas de inmediato, las sociedades contemporáneas obligan a prestar similar tratamiento a ambos atributos. De esta manera, el problema central, lo que se encuentra en debate, no es el principio básico de la participación, sino la manera en que ella se realiza en las democracias modernas.

Para entrar en este debate es conveniente ir hacia los orígenes y comprender que de acuerdo a la etimología de la palabra se puede calificar a la democracia como una forma (la forma más adecuada) de distribuir el poder<sup>7</sup>. Si se alude al poder del pueblo -el *demos*-, se supone que cada una de las personas que forman ese conjunto tiene iguales oportunidades y derechos para conformar el poder y para participar en él. De otra manera no se podría sostener que se trata del poder del pueblo, sino en el mejor de los casos de una parte de éste. Por consiguiente, el primer elemento fundamental de la democracia es la igualdad ciudadana, expresada en términos políticos como el derecho a participar en la conformación del poder y en su gestión. Esta igualdad es la que asegura que se cumpla el postulado del poder del pueblo. Sin embargo, una vez establecida la igualdad se presenta el reto que consiste en encontrar los procedimientos adecuados para que no sea solamente una declaración sino que se convierta en realidad.

Esos procedimientos adecuados pueden llevar a dos tipos de ordenamiento político, ambos de carácter democrático: el del gobierno directo de los ciudadanos y el del gobierno de sus representantes. Cada uno de ellos es una forma de expresión de la participación popular, ya que en el primero ésta se realiza de manera directa, mientras que en el segundo lo hace por medio de un grupo de personas a las que escoge como sus representantes<sup>8</sup>.

En una sociedad simple y conformada por un número pequeño de personas, como fue la de Atenas en la que nació la idea de la igualdad ciudadana, la solución se presentaba como algo relativamente fácil. Todos los ciudadanos podían reunirse en la plaza pública

---

<sup>7</sup> La democracia como distribución del poder está tratada en Bobbio (1985 y 1989).

<sup>8</sup> Aunque los dos pueden ser considerados como gobierno del pueblo, ya que constituyen la expresión de la voluntad popular, hay autores que le otorgan ese calificativo solamente al primero, en tanto que consideran que el segundo es el gobierno de los políticos (Nun, 2002: 20)

(el ágora) y tratar los asuntos públicos de manera directa. Era relativamente fácil porque quienes ostentaban esa condición constituían un grupo reducido de personas. En efecto, el cuerpo ciudadano estaba compuesto solamente por hombres de determinada posición social y económica, lo que dejaba fuera a la mayor parte de la sociedad constituida por las mujeres, los esclavos, los hombres que se encontraban en situación de dependencia en términos laborales, así como los extranjeros y sus hijos (sin embargo y a pesar de estas limitaciones, el gran aporte de la democracia griega consiste precisamente en haber establecido la igualdad de los ciudadanos). Adicionalmente, como se ha señalado, era una sociedad simple, con una elemental división del trabajo y con bajos requerimientos en términos de su gestión administrativa. Por todo ello, todos los ciudadanos podían —y debían— participar en la gestión pública, de manera que se acudía al sorteo para llenar los cargos administrativos<sup>9</sup>.

A partir de esos tres elementos (sociedad pequeña, división simple del trabajo, y ciudadanía restringida) se hacía posible la participación directa de los ciudadanos en la conformación y en la gestión del poder político. Pero esa no es la realidad de las sociedades contemporáneas, que se caracterizan por su gran tamaño, por la complejidad de su división del trabajo y por la inclusión, en términos de ciudadanía política, de toda la población desde una determinada edad. Aún en los países más pequeños del mundo resultaría prácticamente imposible reproducir el modelo griego de la democracia del ágora. Así mismo, hasta en las sociedades menos complejas sería utópico esperar que todos los ciudadanos pudieran hacerse cargo de los asuntos públicos —que cada vez con mayor fuerza demandan conocimientos específicos y destrezas especializadas— e incluso que estuvieran dispuestos a hacerlo<sup>10</sup>. Por tanto, las sociedades modernas exigen otros procedimientos para lograr la materialización de ese principio básico que es la distribución del poder entre todos sus habitantes.

La manera de lograrlo es por medio de la *representación*, entendida como la expresión de la voluntad de los ciudadanos. Para esto es necesario que exista, de manera similar al

---

<sup>9</sup> A pesar de ello, los cargos más importantes para la gestión pública, como la conducción de la guerra y algunas funciones financieras, recaían únicamente en personas especializadas que eran elegidas mediante votación (Manin, 1998: 26)

<sup>10</sup> Es conocida la posición de Constant (1998) que constituye la formulación más extrema en este aspecto, cuando sostiene que la libertad de los modernos consiste en el goce privado de sus derechos, a diferencia de la libertad de los antiguos (esto es, de los griegos), que consistía en la participación en los asuntos públicos. Es poco probable que actualmente alguien sostenga una posición de esa naturaleza.

modelo original de Grecia, igualdad plena entre todos ellos. Pero a diferencia de aquella forma original, en que esta igualdad se expresaba como el derecho a participar directamente en las deliberaciones y a ser obligatoriamente parte de la administración pública en el momento en que así lo determinara un proceso de sorteo, en las sociedades actuales se expresa en el derecho a elegir y ser elegido. La distribución del poder se manifiesta fundamentalmente en la vigencia de ese derecho político básico, que a su vez se asienta en otros derechos de carácter civil (plena vigencia de las libertades y de las garantías) y también de carácter político (libertad de asociación, de expresión).

Desde este punto de vista, la representación es la materialización de la igualdad ciudadana. Puede haber representación política porque existe esa igualdad y, a la vez, ésta puede hacerse efectiva porque la voluntad de cada una de las personas (expresada en el voto) tiene el mismo peso o valor dentro de todo el conjunto. Esto significa que el derecho básico de igualdad ciudadana no se ha perdido, sino que por el contrario se mantiene, con lo que se preserva también el principio de la democracia como distribución del poder. Entonces, la representación se constituye en la principal vía por la cual se pueden alcanzar los objetivos de la democracia en las sociedades modernas. Obviamente, como se verá más adelante, es posible que se tergiversen sus objetivos y que se corrompan sus procedimientos, como puede suceder –y en efecto sucedió– también con la democracia directa, pero no por ello se la debe condenar en términos de elemento básico de la democracia contemporánea.

La representación debe ser entendida como el hecho de que una persona actúa en lugar de otra u otras que por diversas razones no pueden hacerlo directamente, ya sea por la complejidad de la sociedad, por la necesidad de cada persona de atender a sus asuntos personales, por la especialización de la administración o por otras razones (Sartori, 1999: 257-277). Para que ella se produzca es necesario que la o las personas que van a ser representadas expresen su voluntad por medio de algún procedimiento previamente establecido. En términos generales, este es el proceso electoral, por el cual las personas escogen a quienes serán sus representantes de entre un conjunto de personas o grupos que compiten para ese fin. Lo que interesa en este aspecto es que por medio de ese acto se expresa la voluntad de las personas que serán representadas. Esa voluntad toma la forma de un *mandato* otorgado a quienes las representarán. De esta manera, se establece un vínculo entre el mandante (el representado) y el mandatario (el representante), en que

según algunos autores, el primero aparece como el *principal* y el último como el *agente* (Mainwaring, 2008: 20).

A diferencia de lo que ocurre con la representación en el mundo de las relaciones individuales o privadas, donde el mandato tiene un carácter vinculante, en el campo político no puede tener esa condición ya que no se trata de la voluntad de una persona (o incluso de un grupo específico), sino del conjunto de la sociedad<sup>11</sup>. El mandatario *no debe* representar los intereses de una parte de la sociedad sino del conjunto de esta. Además, el mandatario es elegido no solamente para representar sino también para ejercer funciones de gobierno (lo que no ocurre en el campo privado). Por tanto, en su cargo disfruta de una relativa autonomía, que está limitada solamente por las leyes que lo rigen y por las propuestas que ha presentado en su condición de candidato. Pero, a pesar del carácter no vinculante y de la autonomía relativa del mandatario, el mandante tiene la potestad de revocar el mandato, esto es, de retirarle la condición de representante que le otorgó previamente. No se lo puede hacer de la misma manera que en el mundo de lo privado, en que esto ocurre de manera automática cuando así es la voluntad del mandante, sino que debe atenerse a condiciones previamente establecidas (plazos, respaldo de una proporción de ciudadanos) y seguir determinados procedimientos (recolección de firmas, convocatoria a consulta, derecho a la defensa).

En síntesis, las democracias actuales construyen el poder político fundamentalmente por medio de la representación. Por ello son esencialmente democracias representativas. Esa es la manera en que se hace realidad la distribución del poder y en que se materializa el principio de la igualdad ciudadana (cada persona es un voto que vale igual a cualquiera de los otros, independientemente de la condición social, económica, étnica, religiosa, etc. del portador). Pero, para que esto se haga realidad es necesario que en el proceso participe la totalidad de la población en condiciones de hacerlo o por lo menos la mayor parte de ella. Si ello no ocurre, si solamente participa una pequeña proporción de la población se corre el riesgo de que la democracia pierda sustento social y que, en consecuencia, se vea debilitada su legitimidad como orden político que incluye a todos los habitantes. Puede transformarse, entonces, en una democracia elitista, que no expresa la voluntad de todas las personas que conforman la sociedad.

---

<sup>11</sup> El caso típico de representación en el mundo privado se encuentra en las funciones que desempeña un abogado a nombre de su cliente o representado. Él recibe un mandato imperativo o vinculante, que le señala límites precisos y que puede ser revocado en cualquier momento.

Adicionalmente, el carácter esencialmente representativo de la democracia presenta otro flanco débil, que aparece cuando se considera el papel que debe desempeñar la sociedad en otros espacios diferentes al de la selección de sus representantes. Dicho de otra manera, una primera forma de participación de la sociedad es la que se manifiesta en la elección de los representantes, pero junto a ella existe una segunda forma que es la que se expresa en el papel activo de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso político. Fuera de los momentos electorales existen múltiples actividades que deben ser desempeñadas directamente por la ciudadanía, esto es, sin la intermediación de sus representantes. Estas actividades se refieren básicamente a la definición de políticas, elaboración y ejecución de planes y proyectos, control de las acciones y toma de cuentas de los ciudadanos a los mandatarios y a las instituciones democráticas.

En este punto se presentan dos problemas que deben ser cuidadosamente analizados antes de proceder a definir los procedimientos por medio de los cuales se busca dar viabilidad a esas funciones. El primero de estos es que todas esas formas de participación deben ceñirse cuidadosamente al principio de igualdad ciudadana que, como se ha visto, rige a la representación. La pregunta en este aspecto es cómo lograr que esa misma igualdad ciudadana se exprese y se respete en las diversas formas de participación. La representación, como se ha visto, lo logra por medio de la igualdad del voto, pero esto es algo que presenta mayores complejidades cuando se trata de la participación directa. Dado que esta última no puede ser realizada por medio del voto (ya que dejaría de ser participación y se convertiría en representación), es necesario encontrar procedimientos alternativos que respeten la igualdad ciudadana. El problema es que ninguno de los existentes o de los que potencialmente puedan ser utilizados (asamblea, consejos ciudadanos, entre otros) cumplen con esa condición de la igualdad. Por el contrario, todos ellos materializan las diferencias sociales y crean inequidades entre los diversos grupos sociales.

El segundo problema se presenta en la relación que se establece entre las funciones de representación y de participación, que se realizan en las mismas instancias o incluso cuando se desarrollan en ámbitos diferentes. Así, en una misma entidad u organismo conformado por la voluntad popular (por medio de la elección de sus representantes) se pueden establecer mecanismos de participación directa para definir políticas, elaborar y

ejecutar planes y proyectos, controlar las acciones y tomar cuentas a los mandatarios y en general a los funcionarios. En este caso, los representantes (mandatarios) expresan la voluntad popular y además cuentan con la autonomía que les otorga el carácter no vinculante del mandato. Mientras tanto, los ciudadanos actúan directamente para controlarlos y en general para desempeñar las funciones descritas. Esta coexistencia puede provocar no solamente roces (que podrían ser solucionados por medio de procedimientos adecuados), sino que ponen sobre la mesa el tema de fondo que es la preeminencia de una u otra modalidad. En términos concretos, es necesario dilucidar si, en caso de controversia, tienen mayor peso quienes expresan la voluntad del conjunto de la ciudadanía (los mandatarios elegidos por la población) o si lo tienen quienes actúan directamente sin la intermediación de los representantes. Los primeros son los portadores del mandato ciudadano, en tanto que los otros lo hacen a título individual pero tienen a su favor la demostración del interés y de la preocupación por los asuntos colectivos. Este es uno de los asuntos más complejos de resolver en el equilibrio entre participación y representación.

Algo similar en el fondo, pero distinto en la forma, se presenta cuando se constituyen entidades de representación, por un lado y de participación, por otro lado. Las primeras, como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este texto, expresan la voluntad de los ciudadanos, en tanto que en la conformación de las otras se utilizan procedimientos (concurso, sorteo, selección) que no expresan clara y directamente esa voluntad. La legitimidad de las primeras se asienta precisamente en el procedimiento utilizado para recoger la voluntad popular, en tanto que la legitimidad de las otras se asienta exclusivamente en la voluntad de participación de algunas personas. Estas últimas no pueden considerarse representativas de los intereses generales de la ciudadanía, ya que no han sido el producto de un proceso en el que se hubiera podido recoger la voluntad de la mayoría de las personas. Son la manifestación del interés de cada una de las personas que participan directamente o, en el mejor de los casos, de las organizaciones a las que pertenecen. Frente a esta realidad, no se puede dejar de preguntar si es conveniente y justo (en términos de la igualdad ciudadana) que un organismo que no expresa la voluntad ciudadana pueda controlar o tener similares funciones a otro que sí lo hace. Cabe reiterar que en la integración de este último han participado (o han podido participar potencialmente) todos los miembros de la sociedad, en tanto que en el primero solamente lo ha hecho una mínima parte de ellos.

Un elemento adicional derivado de esto se refiere al control social y a la revocatoria del mandato. Debido a que el mandato político no puede ser vinculante (por lo dicho anteriormente en el sentido de que no representa directamente los intereses de un grupo y por la necesaria autonomía del mandatario), es necesario encontrar formas de control y revocatoria que no alteren esa condición básica. Esto quiere decir que tanto el control como la revocatoria deben ceñirse estrictamente al principio de la igualdad ciudadana que impera sobre la representación. Por tanto, el control y la revocatoria deben someterse también a procedimientos que aseguren la participación universal en igualdad de condiciones y que no generen distorsiones en favor de unos sectores y en desmedro de otros. En términos generales, esto es más sencillo de lograr en la revocatoria del mandato ya que generalmente ésta se realiza por medio de una consulta a la ciudadanía, en la que participan (o pueden participar potencialmente) todas las personas en igualdad de condiciones. Pero no es igualmente fácil hacerlo para el control ciudadano a los mandatarios. Los procedimientos previstos para esta acción (consejos ciudadanos, asambleas, veedurías) están sujetos en gran medida a la voluntad de las personas sin que, *por definición*, tengan un carácter universal.

Un último aspecto que debe ser analizado es el que ha llevado a asegurar, de manera generalizada, que existe una *crisis de representación* y que el antídoto para esta se encontraría en una mayor participación. Sin negar la importancia de la participación, que ha sido por el contrario destacada a lo largo de este texto, es necesario señalar que no siempre es válida esa afirmación. Los problemas de la representación no se resuelven necesariamente con la participación, ya que ésta no tiene la capacidad de cumplir determinadas funciones que son propias de la primera. Los problemas de la representación deben ser abordados precisamente en ese campo, con acciones que la mejoren, así como los problemas de la participación deben ser tratados en su propio ámbito sin buscar su sustitución por la representación.

Entonces, cabe preguntarse qué se entiende por crisis de representación o cuál es la idea que está detrás de esta afirmación. Por lo general se alude a ésta para señalar, en lo que parece un juego de palabras, que los representantes no representan adecuadamente a sus representados. Esta afirmación tiene dos sentidos o interpretaciones. El primero es que los representantes *no actúan en defensa de los intereses de los representados*, en tanto que el

segundo es que el representante *no tiene las mismas características del representado*. Cada una de esas interpretaciones debe ser tratada independientemente ya que se trata de percepciones diferentes.

Al sostener que los representantes no actúan en defensa de los intereses de los representados, se está sosteniendo que lo hacen en función de otros intereses (de un grupo específico de la sociedad) o en función de los propios intereses de los representantes (autonomía absoluta de estos). En el primer caso se asistiría a un problema de corporativización y de *oligarquización* de la política, que a su vez llevaría a la estructuración de una democracia excluyente e inequitativa. La solución para esto no se encontraría en mayores niveles de participación, ya que la matriz de representación se mantendría inalterada, sino en la eliminación de los factores que llevan a configurar esa situación. En el segundo caso –cuando el representante antepone sus intereses a los del conjunto de la sociedad- se presentaría un problema de privatización de la política por medio del aprovechamiento del poder y de los recursos públicos, que incluso puede devenir en corrupción. La solución en este caso sí puede encontrarse en el incremento de los espacios y los niveles de participación, especialmente por medio de formas de control ciudadano, pero también será necesario establecer condiciones que mejoren las condiciones de representación (por ejemplo, por medio de mecanismos que tiendan a elevar la calidad de los representantes).

Por su parte, al sostener que los representantes no son portadores de las características de los representados se está confundiendo la *representación política* con la *representación social*, y se está confundiendo también la *representación* con la *representatividad*. La representación política, como se ha visto en las páginas anteriores, tiene como objetivo básico convertirse en la expresión del conjunto de los intereses que coexisten en la sociedad. Por ello, una de sus funciones básicas es la agregación de los intereses, esto es, que los representantes deben alejarse de un interés específico y formular propuestas para el conjunto de la población (de donde además se deriva el carácter no vinculante de su mandato).

Por el contrario, la representación social tiene como objetivo central canalizar los intereses de un grupo determinado y para ello acude a los integrantes de cada uno de los grupos (los trabajadores buscan ser representados por un trabajador, los empresarios por

un empresario, los campesinos por campesinos, y así en general). Esto es lo que ocurre en el marco de la acción social, en que los sindicatos deben ser portadores de los intereses de los trabajadores, los gremios deben defender los intereses empresariales y, en general, la organización de cada sector social debe preocuparse de los intereses de su respectivo grupo. En todos esos casos se produce una representación directa, en lo posible por medio de uno de sus integrantes (quien es *representativo* de ese grupo, vale decir es portador de las características de sus integrantes). Dicho de otra manera, esos representantes *deben o están obligados* a canalizar y defender los intereses de su respectivo sector.

Sin embargo, al pasar a la escena política esos mismos actores sociales deben cambiar su objetivo e incluso su condición de representantes de un sector determinado. Dado que la representación política está encaminada a constituir las instancias de gobierno (en cualquier nivel de la sociedad), no puede hacerse en nombre de intereses específicos. Cada persona –independientemente de su origen y de sus vinculaciones sociales- actúa en esas instancias como representante de la sociedad en su conjunto, no de una parte de ella. Debido a que su objetivo es actuar en función del bien común, es imperioso que rompa los lazos de dependencia e incluso de pertenencia a un grupo social determinado. Por ello, se comete un error de grandes proporciones cuando se alude a crisis de representación en el sentido de que las personas que actúan en las esferas políticas no son *representativas* de los diversos sectores de la población. Eso corresponde, con toda la legitimidad que le cabe, a la representación social, pero debe estar totalmente ausente de la representación política.

Para finalizar cabe abordar el problema que se puede presentar cuando se busca institucionalizar la participación en el nivel estatal. Esta es una tendencia que se ha generalizado en varios países latinoamericanos y que consiste en colocar a las organizaciones sociales o a miembros de la denominada sociedad civil en las instancias de decisión política. Con ello se busca establecer mecanismos de control e incluso de apoyo a la gestión administrativa de esas entidades (como es el caso de los presupuestos participativos o de la conformación de consejos ciudadanos que actúan en el ámbito estatal). El riesgo que se presenta en estos casos es que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y en esa medida pierda la capacidad de control sobre las autoridades. De hecho, al integrarse a esas instancias abandona su espacio propio y

pasa a formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar. En términos generales, la sociedad se integra al Estado, con lo que su autonomía y su capacidad de incidencia se ven generalmente disminuidas y se tiende a perder el efecto que se busca conseguir (que es precisamente el control del Estado por parte de la sociedad). Como se señaló antes, en este caso se reemplaza la *accountability vertical*, que es la que se establece por la relación entre la ciudadanía y el Estado, por la *accountability horizontal*, que es la que tiene lugar entre instituciones estatales<sup>12</sup>.

Adicionalmente, una situación de esta naturaleza abre las puertas para que se produzca la cooptación de las organizaciones sociales y en general de las personas que actúan en esos campos, por parte de las autoridades y de los políticos. Los recursos estatales (en términos económicos, pero también de cargos y de definición de medidas) pueden ser instrumentos que induzcan a los dirigentes sociales a adoptar actitudes reñidas con los objetivos de su presencia en esos niveles. Pero, sobre todo, esta modalidad puede conducir –y generalmente es así– a la tergiversación del papel de la participación social como elemento de control y observación de la política. Es probable, incluso, que al institucionalizar unas formas de participación (que se convierten en entidades estatales), se cierre la posibilidad de que la sociedad se exprese por medio de otras formas que se encuentren fuera de esa institucionalidad.

Un último aspecto dentro de la relación entre representación y participación es el de la introducción de las denominadas formas de democracia directa o semidirecta. Estas son la consulta popular –bajo sus formas de plebiscito y referendo–, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Las tres son modalidades que buscan ampliar el campo de acción de la ciudadanía y que amplían y profundizan la participación. Todas ellas suponen el desarrollo de procedimientos previamente establecidos (generalmente recolección de firmas y campaña) y dos de ellas (la consulta popular y la revocatoria del mandato) exigen la definición en las urnas. Por consiguiente, son formas que cuentan con los elementos necesarios para mantener y profundizar el principio de la igualdad ciudadana.

---

<sup>12</sup> Sobre las diversas formas de *accountability* véase O'Donnell (2007), Peruzzotti y Smulovitz (2002), Cunill (2002) y Manin, Przeworski y Stokes (1999).

Un elemento fundamental es que, para cumplir su carácter de instrumentos de fortalecimiento de la democracia, estas tres formas deben ser patrimonio exclusivo de la ciudadanía. Tanto en la iniciativa legislativa como en la revocatoria del mandato no hay mayores dudas al respecto, ya que se diferencian claramente de las atribuciones que tienen las instancias de poder<sup>13</sup>. Sin embargo, en la consulta popular se presenta un problema ya que en muchas legislaciones ésta es reconocida como un derecho tanto de la ciudadanía como de algunas instancias políticas. Por consiguiente, al facultar a estas últimas a convocar a consulta, se incrementa el poder que de hecho tienen en virtud de las atribuciones que les da su condición de instancias de gobierno y puede convertirse en un instrumento de manipulación de la ciudadanía (que solamente asume un papel pasivo). Por ello, varios autores sostienen que la consulta popular debe ser un recurso exclusivo de la ciudadanía (como recoge la legislación de países de larga tradición democrática como Uruguay).

### **3. Las disposiciones constitucionales**

La participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas constituyen elementos centrales en el nuevo ordenamiento político ecuatoriano. La Constitución, aprobada en referéndum en septiembre de 2008, establece los principios fundamentales para la organización del Estado y de la sociedad en torno a estos preceptos, dentro de una concepción de democracia y Estado de derecho que constituye un cambio sustancial en la tradición jurídica y política ecuatoriana. Por consiguiente, se hace necesario analizar y debatir con detenimiento las características y las potencialidades de las nuevas concepciones que marcan a la nueva etapa que ha iniciado el país.

El primero de los *principios fundamentales* de la Constitución vigente establece que “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de *las formas de participación directa* previstas en la Constitución” (Art. 1, cursiva añadida). La inclusión de las formas de participación directa marca una diferencia con la Constitución de 1998, que señalaba que “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los

---

<sup>13</sup> Cada una de esas dos formas tiene su contraparte en las facultades que tienen diversas instancias políticas para presentar leyes o propuestas de reforma constitucional (iniciativa legislativa) y para controlar o enjuiciar a los funcionarios públicos (*accountability* horizontal, juicio político, *impeachment*). Esas dos formas están pensadas precisamente para contrarrestar y moderar ese poder de las instancias de representación.

órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución” (Art. 1).

Por consiguiente, se puede asegurar que desde el punto de partida –que es la definición de la soberanía y del Estado- se establece una concepción diferente a la que existió anteriormente y que fue recogida indistintamente en las constituciones expedidas a lo largo del siglo XX. En todas ellas se configuraba un régimen democrático casi exclusivamente representativo. Aunque en algunos casos, como es precisamente el de la Constitución de 1998, se incluyeran formas de participación directa –que serán abordadas más adelante- es innegable que ellas no formaban parte constitutiva del régimen. Eran formas adicionales, que contribuían a perfeccionarlo pero que no constituían su esencia. Por el contrario, una de las especificidades del régimen que diseña la nueva Constitución es que tiene en similares dosis los atributos de una democracia representativa y de una democracia participativa. Eso es lo que se quiere decir cuando se determina que la autoridad política, como expresión de la soberanía popular, se ejerce tanto por representación (“a través de los órganos del poder público”) como directamente o sin intermediación (por “las formas de participación directa”).

Esta definición inicial obliga a diseñar instituciones y procedimientos que la hagan realidad. Con este fin, la Constitución acude a dos tipos –o establece dos niveles- de participación. El primero es el de la participación política propiamente dicha, que se encuentra de manera explícita en varios artículos y que da forma a instituciones y procedimientos específicos. El segundo es el de la participación ciudadana en ámbitos distintos a la política o a la formación y desempeño del poder político, y que no se expresa necesariamente en instituciones y en procedimientos sino que asume más bien la forma de derechos que exigirán más adelante su materialización en formas institucionales específicas.

### **3.1. La participación asociada a la vigencia de los derechos**

En este aspecto, cabe destacar los componentes de participación que se incluyen dentro de los derechos del *Buen vivir* (capítulo segundo del título II) en términos de comunicación e información (Art. 16, numerales 1 y 5), de cultura y ciencia (Art. 23), de educación (Art. 26, 27 y 28) y de seguridad social (Art. 34). Así mismo, se determina el

principio de participación entre los derechos reconocidos para los *Grupos de atención prioritaria* (capítulo tercero del título II), como los adultos mayores (Art. 38), jóvenes (Art. 39), niños, niñas y adolescentes (Art. 45), discapacitados (Art. 47 y 48). La participación de todos estos grupos de atención prioritaria se expresa fundamentalmente en la definición y aplicación de las políticas correspondientes a su sector o a su condición. Por último, se reconoce el derecho de participación en estos términos para las comunidades, pueblos y nacionalidades (Art. 57, numerales 8 y 14 del capítulo cuarto del título II).

Por consiguiente, la concepción de los derechos contenida en la nueva Constitución tiene un importante componente de participación ciudadana o social. La vigencia de los derechos reconocidos para cada uno de los sujetos está directamente asociada a la participación de estas personas. De ello se puede desprender que la Constitución busca desarrollar sujetos activos de los derechos, esto es, personas que desempeñen un papel importante y significativo en la materialización de esos derechos. El ciudadano es visto como un portador consciente de sus derechos y no como un elemento pasivo que se beneficia de ellos independientemente de su accionar individual o colectivo. Es una concepción que se origina en el republicanismo clásico (de origen espartano, defendida por Aristóteles en *La política* y posteriormente recogida por Maquiavelo) y que, como se verá en las siguientes secciones, abre un debate de mucho interés acerca de la vigencia universal de los derechos.

Por otra parte, dentro de este mismo campo de los derechos, la Constitución introduce un elemento nuevo, que no estuvo presente en los anteriores cuerpos constitucionales, cuando establece el “derecho a la resistencia” (Art. 98). Según éste, “Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos” (Art. 98). Señala además que “La acción ciudadana se ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación” (Art. 99). Por consiguiente, las personas –tanto en términos individuales como colectivos- tienen la facultad no solamente de resistirse a las acciones que afecten a sus derechos, sino que pueden hacerlo también frente a las que consideren como potenciales amenazas para estos. Se trata, por tanto, de otro derecho que busca constituir la ciudadanía activa mencionada antes y que supone algún grado de

participación directa de las personas (no solamente cuando se lo haga de manera colectiva, que sería el caso más evidente de participación, sino también cuando se lo ejerza de manera individual, ya que requerirá de acciones decididas en ese sentido).

Esta asociación entre la vigencia de los derechos y la participación lleva a preguntarse si esta última debe considerarse como condición *sine qua non* de los primeros o si la vigencia de ellos está asegurada independientemente de la participación social y política. La forma de republicanismo que parece impregnar a la Constitución lleva a suponer que se busca condicionar la vigencia de los derechos a la participación. Al parecer, uno de los objetivos es contar con una ciudadanía activa, consciente de sus derechos y decidida a hacerlos respetar. Esto podría introducir diferencias de grado de aplicación y vigencia de los derechos, ya que quienes participen activamente y se involucren en la aplicación de los derechos obtendrían mejores resultados que quienes no lo hagan, con lo que se violaría el principio de igualdad ciudadana<sup>14</sup>.

### **3.2. La participación política**

En el otro nivel, el de la participación política, se configuran instituciones y procedimientos específicos que a su vez establecen una forma de democracia sustancialmente diferente a la que existía previamente. Como se vio antes, la participación directa de la ciudadanía se encuentra al mismo nivel que la representación como fundamento de la autoridad y como medio para la conformación del poder público. Este principio se desarrolla en varios lugares de la Constitución, comenzando por el capítulo quinto del título II (“Derechos”), titulado precisamente “Derechos de participación” (sin que se incluya a la representación a pesar de que en sus respectivos artículos sí está presente). Este capítulo determina con claridad los principios básicos que rigen sobre el sistema político en términos de derechos políticos. La definición de estos se inicia con el derecho a elegir y ser elegidos (Art. 61, numeral 1), que en estricto sentido constituye un derecho a la representación. Los cinco derechos siguientes aluden directamente a la participación bajo las formas de “Participar en los asuntos de interés público”, “Presentar proyectos de iniciativa popular normativa”, “Ser consultados”,

---

<sup>14</sup> Un intento relativamente reciente de condicionar la vigencia de los derechos a la participación (entendida en términos amplios) fue el que impulsó el neoconservadorismo en Inglaterra y Estados Unidos, en los gobiernos de Margareth Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente. En ambos casos se proponía quitar los derechos sociales (y algunos políticos) a los indigentes porque ellos no contribuían en términos económicos ni entregaban algo de utilidad para la sociedad.

“Fiscalizar los actos del poder público” y “Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular” (Art.61, numerales 2, 3, 4, 5 y 6, respectivamente).

El primero de esos derechos (a participar en asuntos de interés público) constituye una declaración general que puede expresarse bajo múltiples formas y que, en efecto, se materializa en algunos elementos concretos que serán vistos más adelante. El artículo 95 reafirma este derecho cuando señala 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”. Los otros derechos, por el contrario, definen explícitamente la concepción participativa que se asigna a la democracia en la Constitución y se traducen en instituciones y procedimientos concretos. Así, el derecho a presentar proyectos de iniciativa popular normativa toma forma en la disposición que faculta a los ciudadanos a presentar proyectos de creación, reforma o derogatoria de leyes o de artículos constitucionales (Art. 103). Este es un derecho reconocido en Ecuador desde la expedición de la Constitución de 1978, pero que en la actual se amplía hasta incluir la reforma constitucional y ve reducirse los requisitos para su ejercicio (especialmente en términos de las firmas de respaldo requeridas).

El derecho a ser consultados se traduce en múltiples formas o expresiones. Entre estas se cuenta la facultad de los niños, niñas y adolescentes a ser consultados acerca de los asuntos que les afecten (Art. 45). Así mismo, se mantiene el derecho ya contemplado en la Constitución de 1998 (Art. 84, numeral 5) de consulta previa a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras (Art. 57, numeral 7 de la Constitución de 2008). De igual manera, estos mismos sujetos colectivos deberán ser consultados antes de la adopción de una medida que pueda afectar a sus derechos colectivos (Art. 57, numeral 17). La consulta en estos términos procederá también frente a decisiones estatales que puedan afectar al medio ambiente, en cuyo caso deberá ser consultada la comunidad potencialmente afectada, sin que su resultado tenga carácter vinculante (Art. 398). Como corresponde a un texto constitucional, no están establecidos los procedimientos, las modalidades y los requisitos para la materialización de estos derechos, de manera que será necesario contar con las leyes correspondientes para su desarrollo.

Por otra parte, este derecho se expresa, en términos estrictamente políticos, en la consulta popular que, a su vez y sin que la Constitución lo señale explícitamente tiene una forma pasiva y una activa. La primera consiste en el derecho de los ciudadanos a ser consultados, en tanto que la segunda es el derecho a impulsar consultas populares (ambas formas aparecen indiferenciadas en el artículo 104). Aunque ambas se expresan en un mismo hecho (la consulta), es muy importante diferenciarlas ya que constituyen la expresión de derechos sustancialmente distintos y, sobre todo, manifiestan criterios muy diferentes de comprender a la democracia. En la primera los ciudadanos desempeñan un papel pasivo, en tanto que en la segunda son un elemento activo. Además, lo que tiene mayor importancia, en la primera se reconoce el derecho del poder político a consultar, lo que constituye un reforzamiento de sus facultades legislativas y constitucionales, en tanto que por medio de la segunda se consigue el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para ejercer su voluntad y para limitar el poder estatal. Son, en consecuencia, dos formas muy diferentes de concebir a la democracia y al ejercicio de los derechos ciudadanos (lo que incluso, como se ha señalado antes, ha llevado a que en algunos países únicamente se reconozca el derecho ciudadano activo en el entendido de que el poder político ya dispone de suficientes atribuciones y además con el fin de evitar la posibilidad de que la consulta se convierta en un instrumento de manipulación desde el poder)<sup>15</sup>.

La fiscalización de los actos del poder público se manifiesta en principios generales que requerirán de posterior definición, como el que señala que “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (Art. 85). Lo mismo se puede sostener acerca de la disposición que establece que “Las ciudadanas y [los] 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” (Art. 95). Algo similar se

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que la consulta popular se introdujo en el ordenamiento constitucional ecuatoriano con la Constitución expedida en 1967. Allí se señalaba “Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana, en los casos previstos en las Constitución. La decisión plebiscitaria será inobjetable” (Art. 72). Sin embargo, solamente se la establecía en su forma pasiva, ya que convocar a consulta era una facultad exclusiva del presidente de la República (Art. 184, numeral 10). La Constitución expedida en 1978 la mantuvo en esas mismas condiciones (Art. 57-59) y añadió la posibilidad de que el Congreso Nacional pida al Presidente la convocatoria a consulta para superar el veto a una ley (Art. 93). La Constitución de 1998 mantuvo la facultad presidencial (Art. 103, 104 y 283) y la hizo extensiva a la ciudadanía y a los organismos locales y provinciales, que podían convocarla en casos específicos (Art. 105-108).

encuentra en el artículo 96, que señala que “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y privadas que presten servicios públicos”. Por consiguiente, la Constitución reitera ese principio en varios lugares, lo que es una muestra de la importancia que se le atribuye en el nuevo ordenamiento político.

Como formas de materialización de este principio se encuentran disposiciones que definen instituciones y diseñan procedimientos. Entre estas se destaca la que señala que “En todos los niveles del gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidos por principios democráticos” (Art. 100). La participación en estas instancias tiene como objetivos elaborar planes y políticas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos, establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, promover “la formación ciudadana” e impulsar procesos de comunicación. Por consiguiente, en todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, local) deberán constituirse instancias de participación que puedan desarrollar esas funciones y que permitan alcanzar esos objetivos.

Aunque la Constitución no desarrolla el aspecto institucional, esta disposición constituye una expresión muy clara de la concepción de democracia que se encuentra contenida en ella. Un primer elemento a destacar en este sentido es que el poder político constituido en términos representativos (“todos los niveles de gobierno”) deberá convivir con unas instancias en las que confluirán los representantes del Ejecutivo (“representantes del régimen dependiente”) y miembros de la respectiva sociedad (“representantes de la sociedad del ámbito territorial”). Por consiguiente, junto a los representantes de la ciudadanía –que constituyen la materialización de su voluntad expresada por medio de los procesos electorales- actuarán en igualdad de condiciones los delegados del Ejecutivo y otras personas que se consideran representativas de la sociedad. Como se verá más adelante, este es uno de los temas que mayor debate suscita, ya que se puede poner en duda el carácter representativo de estos últimos y también se puede cuestionar la

atribución que se reconoce —en igualdad de condiciones con los representantes elegidos— a los delegados de los órganos del gobierno central.

El último de los elementos mencionados entre los derechos políticos es la revocatoria del mandato, que constituye también una forma de control social de las autoridades elegidas por el voto popular. Este es un derecho vigente en Ecuador desde la expedición de la Constitución de 1998 (Art. 109-113), que sin embargo no ha sido utilizado por la ciudadanía. La Constitución actual reduce los requisitos para su realización (especialmente al fijar una menor proporción de firmas de respaldo), lo hace extensivo a todas las autoridades de elección popular, incluyendo al presidente de la República que anteriormente estuvo exento de este tipo de control y elimina las causas previamente determinadas (Art. 105). Por tanto, la ciudadanía podrá revocar el mandato de una autoridad de elección popular sin necesidad de señalar una causa que se encuentre tipificada, lo que puede llevar a establecer la pérdida de confianza como causa general. Así mismo, el carácter extremadamente amplio que asume este derecho hará necesaria la clarificación de múltiples aspectos de fondo y de procedimiento en la ley correspondiente.

### **3.3. Nuevas formas de participación**

Al considerar a la participación en el mismo nivel que la representación, se hace necesario definir —como se señaló antes— una estructura institucional para que ella se materialice. Esto se puede hacer de dos maneras. La una es por medio de la instauración de canales y procedimientos para que la participación tenga incidencia real y efectiva en la vida pública. La otra es por medio de la conformación de instancias estatales en las que ella se plasme. Aunque la diferencia entre ambas pueda parecer muy sutil, es un asunto de fondo, ya que la primera constituye el reconocimiento de la acción ciudadana y la adaptación de las instituciones estatales para responder a sus demandas y requerimientos. Por el contrario, la segunda lleva a convertir a la acción ciudadana en sí misma en una instancia estatal.

La nueva Constitución se inclina por la segunda opción. El caso más claro de esta orientación se encuentra en la instauración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 204). Este consejo, junto a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias, forman la Función de transparencia y control social, entendida como el cuarto poder del Estado (además del Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral). Este organismo está integrado por siete personas seleccionadas

por un concurso público de oposición y méritos (Art. 207) y tiene como funciones básicas la promoción del “ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana”, el impulso y establecimiento de “mecanismos de control social en los asuntos de interés público” y la designación de las autoridades de control, esto es, Procurador General del Estado, superintendentes, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General, así como a los miembros del Consejo de la Judicatura, del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral (Art. 208). Así mismo, el Consejo participa, en su condición de miembro de la Función de Transparencia, en la selección de los integrantes de la Corte Constitucional.

Entre sus deberes y atribuciones se cuentan la promoción de la participación ciudadana, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, la participación en veedurías ciudadanas, la investigación de denuncias de actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o que generen corrupción, entre otros. Por tanto, se lo puede catalogar como un organismo rector de la participación popular y a la vez como un ente encargado de las acciones de control de la corrupción.

En consecuencia, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un organismo dotado de enormes poderes al haberse transferido hacia él buena parte de las facultades de nominación de autoridades y de control a las otras funciones del Estado, que anteriormente le correspondían al Congreso (como tradicionalmente ocurre en los regímenes representativos). El nombramiento de autoridades de control y de los integrantes de los otros organismos le convierte en uno de los ámbitos con mayor poder dentro de la estructura del Estado. Además, el reducido número de sus integrantes (siete personas) hace que cada uno de ellos tenga un peso muy grande, con amplia capacidad para incidir en sus decisiones (en términos matemáticos, cada persona equivale a una bancada conformada por el 14,3% de los diputados, lo que está por encima del tamaño promedio de los bloques legislativos del Congreso Nacional en los últimos treinta años).

Cabe reiterar que con la conformación de este consejo se le da a la participación ciudadana (o por lo menos a una parte muy importante de esta) el carácter de entidad estatal, de modo que la facultad de los ciudadanos para controlar a los poderes públicos deja de estar en la sociedad para trasladarse al propio Estado. Esto significa que la toma y

rendición de cuentas (la *accountability*) vertical, que es una facultad de la ciudadanía, se transforma en horizontal ya que pasa a ser realizada por una entidad estatal (aún más, por la institución que ocupará el lugar central de una de las funciones del Estado). Se trata, por tanto, de una forma de estatización de la participación. Ante esto es pertinente preguntarse si esta transformación de la acción ciudadana en instancia estatal dejará lugar para las iniciativas autónomas y espontáneas de la sociedad o si ellas deberán necesariamente e inevitablemente pasar por esta institución. El riesgo que plantea su conformación – además de la ya señalada acumulación de poder y menoscabo del que le corresponde a las instancias de representación, en especial al órgano legislativo- es que las iniciativas autónomas sean consideradas ilegítimas e incluso que se las vea como acciones subversivas.

Por otra parte, la nueva Constitución introduce una nueva figura de participación cuando instaura la “silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Art. 101). Se trata, por consiguiente, de una manera de viabilizar la presencia directa de las personas u organizaciones interesadas en un asunto, con el fin de exponer sus argumentos o sus puntos de vista e incidir en la toma de decisiones. La ley correspondiente deberá determinar si la silla vacía puede ser ocupada alternativamente por personas que tengan puntos de vista diferentes (como debería ser para garantizar la igualdad democrática) y deberá además establecer con claridad los límites de las atribuciones de los ocupantes de la silla (entre otros, el grado de su participación en la toma de decisiones, esto es, si además del derecho a voz tiene también el de voto). Pero, se cometería un error de grandes proporciones si el derecho a ocupar la silla se adjudicara a una sola persona u organización, ya que se estaría marginando al resto de sectores que pueden tener interés en el tema tratado o verse afectados por éste. La adjudicación de ese derecho a una sola persona u organización limitaría el carácter democrático que tiene esta nueva figura. Así mismo, es muy discutible el derecho a voto de quien ocupa la silla, ya que, en caso de que se la asigne a una sola persona u organización, constituirá la instauración de un privilegio y, en caso de que se la asigne a varias personas y organizaciones, será imposible establecer reglas claras para el procesamiento de la votación.

En síntesis, en términos de participación y control social, la Constitución de 2008 mantiene, ampliándolas y profundizándolas, las disposiciones que ya estaban establecidas en la de 1998 como formas de democracia directa (iniciativa legislativa, consulta popular y revocatoria del mandato), crea nuevas instituciones (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, silla vacía), deja abierta la posibilidad de instituir otros ámbitos de participación y control en todas las instancias de gobierno y establece los principios que regirán a los procedimientos que se deberán seguir para alcanzar esos fines. Con todo ello configura una forma de democracia en la que la participación está prácticamente en el mismo nivel que la representación. Incluso se puede afirmar que en algunos casos –como es el del Consejo de Participación y Control Social-, la primera se sitúa encima de la última. Es un tipo de democracia que exige un debate conceptual, entendido no como un ejercicio académico sino como un recurso necesario para comprender los efectos que se pueden derivar de su aplicación.

#### **4. Un balance**

De lo señalado hasta el momento se puede concluir, en primer lugar, que Ecuador está viviendo un proceso de cambio profundo en su sistema político y que este tendrá efectos significativos en las formas y en los contenidos de la representación y la participación. Los aspectos recogidos en este texto dan cuenta de la magnitud y de la orientación de esos cambios. El elemento central de ese proceso es la sustitución de una democracia estructurada sobre las bases del régimen representativo clásico (que ya contaba con importantes elementos de participación) por una democracia que otorga mayor importancia a las formas participativas. Se trata, por consiguiente, de transformaciones que apuntan a las bases del sistema político y no solamente a sus formas, hasta el punto de que es posible sostener que se trata de un cambio sustancial en el régimen que ha tenido vigencia hasta el momento.

Como se ha visto, a pesar de que las democracias contemporáneas se caracterizan por ser al mismo tiempo representativas y participativas, es altamente probable que se presenten tensiones entre la representación y la participación. La concepción que está contenida en la Constitución requiere de una nueva arquitectura institucional y de un amplio conjunto de procedimientos para su aplicación. Errores en el diseño de las instituciones y de los procedimientos pueden transformarse en obstáculos para el procesamiento de la política y pueden afectar seriamente a la democracia. Por ello, si se pretende hacer operativa la

nueva institucionalidad es imperioso prever los conflictos que se pueden derivar de este nuevo escenario nacional. Este es un elemento que debe ser tomado como uno de los objetivos centrales en la definición de las leyes y reglamentos que serán necesarios para materializar lo que se encuentra establecido en la Constitución.

El tema central a resolver es la preservación de los principios fundamentales de la democracia, esto es, el ejercicio pleno de los derechos y la materialización de la igualdad política. Ambos principios pueden ser vulnerados si no se establece un equilibrio apropiado entre la participación y la representación. Así, por ejemplo, se afectaría seriamente a los derechos si su vigencia se condicionara a la participación. De igual manera, se violaría el principio de la igualdad política si a las instancias de participación se les otorgará preeminencia sobre las de representación, ya que en aquellas no se expresa la voluntad del conjunto de la población.

El problema es que algunas de las instituciones creadas en el nuevo ordenamiento parecen apuntar hacia un desequilibrio entre ambos términos, privilegiando la participación o colocándola en un plano de similar importancia a la que tiene la representación. Esto es evidente en casos como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que sin tener su origen en la voluntad ciudadana, asume la representación del conjunto de la sociedad, y lo hace para cumplir un conjunto de funciones que debería corresponderles a las instancias de representación. Lo mismo se puede decir acerca de los consejos que se conformarán en las diversas instancias de gobierno, cuyos integrantes tendrán las mismas facultades y atribuciones que quienes han sido elegidos por la ciudadanía.

La conformación de estos organismos, en particular del CPCCS, puede dar lugar a conflictos, de entre los cuales cabe destacar cuatro. En primer lugar, al integrarse por siete personas seleccionadas por un concurso de merecimientos y oposición es imposible determinar si esas personas expresan o no el sentir de la mayoría, ya que en estricto sentido solamente se representan a sí mismos o, en el mejor de los casos, a las organizaciones a las que pertenecen (en caso de que pertenecieran a una, ya que no es un requisito indispensable). Una forma de superar parcialmente este problema sería por medio de la utilización de una fórmula mixta en la selección de sus integrantes, esto es, que una parte de ellos provenga de la elección popular (con lo que expresarían la

voluntad de la mayoría) y que otra parte sea seleccionada por sus méritos. Otra forma sería también por medio de una fórmula mixta, pero referida a las mismas personas, en el sentido de que quienes han sido seleccionados por méritos (en un número mayor al de los integrantes del Consejo) se sometan a la elección popular. Es decir, que la selección en el concurso de méritos y oposición se haga *ad referendum* de los electores.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, cabe considerar que esas personas no son portadoras de un mandato explícito otorgado por la ciudadanía, lo que significa que pueden tener tanta autonomía cuanta sea su propia interpretación de sus funciones. Ellas no han puesto a consideración de la ciudadanía un programa ni han hecho una propuesta de trabajo que pueda ser juzgada y votada, de modo que la ciudadanía no ha tenido la posibilidad de otorgarles su beneplácito y con ello de darles un mandato. Ciertamente, tienen un mandato legal, pero no un mandato ciudadano (tienen legalidad de origen pero carecen de legitimidad ciudadana).

En tercer lugar, es casi imposible que con un número tan reducido de personas se pueda expresar o representar a la diversidad del país, como se establece en la misma Constitución. En siete personas no pueden encontrarse representadas adecuadamente las especificidades regionales, étnicas, sexuales, lingüísticas, sociales, culturales y políticas, que es lo que se busca en las disposiciones constitucionales. Así mismo, un número tan reducido de personas no ofrece las condiciones para que ese sea un espacio de debate político (que se constituya en la arena política) en que se ventilan los conflictos propios de cualquier sociedad, lo que puede llevar a que ese debate se desplace a la calle (como ha ocurrido frecuentemente en Ecuador) y que con ello se erosionen las instituciones. Por consiguiente, es imprescindible por una parte incrementar el número de los integrantes del CPCCS y, por otra parte, redefinir las atribuciones de la Asamblea Legislativa para que se desarrolle allí el debate político que no conviene que se desplace al Consejo. De hecho, esto significaría impulsar una reforma constitucional.

Finalmente, al ser el CPCCS un órgano del Estado (en realidad el eje de la denominada función de transparencia y control social), pierde el carácter de organismo de la sociedad. La función de control que debe ejercer la sociedad sobre el Estado queda prácticamente eliminada, ya que se trata de un organismo más de este último, que deberá funcionar con la lógica propia de lo estatal y no como una instancia verdaderamente ciudadana. Para

evitar que esto deje sin efecto a las formas propias e incluso espontáneas de participación y control de la sociedad, las leyes y regulaciones que se expidan deben dejar claramente establecida la vigencia de ese derecho propio de la sociedad. Esto quiere decir que, independientemente de las funciones y atribuciones del Consejo, la ciudadanía debe mantener su derecho a la participación bajo otras formas. Por tanto, es necesario evitar la estatización y la cooptación de la participación social y política por parte del Estado.

Otro aspecto importante se encuentra en las otras formas de institucionalización de la participación, esto es, a la conformación de las instancias de participación (que seguramente tomarán la forma de consejos) que hagan posible la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Art. 85, 95 y 100). En este caso será necesario evitar la exclusión de unos sectores por parte de otros. Así mismo, será necesario evitar la corporativización de la representación y, sobre todo, la imposición de las personas que no representan a la voluntad mayoritaria por encima de quienes ha elegido la ciudadanía. Todo esto se puede lograr por la instauración de procedimientos de selección que aseguren la representación igualitaria de la ciudadanía en cada nivel, así como por medio del reconocimiento de vías alternativas para la participación directa de la sociedad más allá de la forma institucional que adopten estos consejos. Igualmente, será necesario establecer con claridad los alcances y las atribuciones que tendrán los consejos, con el fin de evitar que ellos se sobrepongan a los organismos que son la expresión de la voluntad popular.

Otro aspecto a aclarar es el de la modalidad que adoptará la figura de la silla vacía. Como se ha visto antes, es necesario ofrecer condiciones de igualdad para todos los grupos y en general para todos los ciudadanos interesados en un tema determinado. La silla vacía debe ser entendida como un procedimiento estrictamente democrático, del que pueden hacer uso todos los ciudadanos que lo deseen, sin impedimentos de ninguna naturaleza. Adicionalmente, deberán estar claramente definidas las atribuciones de las personas que hagan uso de este recurso, especialmente en lo que se refiere al alcance de su derecho. Idealmente, la silla vacía debería ser un espacio de expresión de las diversas posiciones que existen en torno a un tema determinado, de manera que no puede ser adjudicada a una sola persona u organización. Además, la silla vacía debe ser entendida como un espacio en que los diversos sectores de la sociedad exponen sus respectivas posiciones acerca de un tema determinado, de modo que no debe ser una modalidad de definición

de políticas. En estricto sentido, es una instancia de *lobbying* o de cabildeo, mas no de toma de decisiones. Esto quiere decir que las personas que hagan uso de ella tendrían voz para incidir en las decisiones, pero no tendrían voto para la toma de la decisión final.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el que hace referencia a la participación en el ejercicio de los derechos (como los que se encuentran en el capítulo del Buen Vivir). En este campo es imperioso despejar cualquier posibilidad de que se condicione el beneficio de esos derechos (y en general de todos los derechos) a la participación de los ciudadanos. El incentivo a la participación que busca la Constitución –y que, en consecuencia, debe también expresarse en las leyes- no debe llevar a convertir la participación en una condición de acceso a los derechos. Por encima de cualquier otra consideración debe prevalecer la concepción de universalidad de los derechos, en el sentido de que todas las personas, tanto las que participan en la vida pública como las que no lo hacen, son sujetos plenos de esos derechos y nada se los puede despojar. La participación debe ser entendida en este aspecto como un elemento de apoyo para la vigencia y para el perfeccionamiento de los derechos pero no como una condición para su vigencia.

Un elemento adicional a considerar es que un cambio como el que se está impulsando en Ecuador tiene un sinnúmero de componentes y que estos están fuertemente interrelacionados. Un cambio en uno de los componentes provoca cambios en los otros, de modo que no se puede actuar aisladamente sobre cada uno de ellos. Por ello, una disposición encaminada a conseguir un efecto en un ámbito determinado, inevitablemente tendrá efectos sobre los demás, lo que obligará a tratar todos estos temas en términos de un conjunto integrado. Esto tendrá enorme importancia en el momento de armonizar las diversas leyes que deberán hacer viable la Constitución. Debido a que será necesaria más de una ley, es sumamente importante que todas ellas se guíen por similares objetivos y, sobre todo, que sean comprendidas como las partes de un todo.

Un último elemento a destacar es que las diversas formas de participación que se establezcan en las leyes no deben cerrar el paso para otras formas que puedan surgir espontáneamente en la sociedad. Es necesario evitar que la formalización de la participación se constituya en un obstáculo para otras manifestaciones de los grupos sociales dentro del orden democrático. Esto es algo que debe quedar claramente establecido, explícitamente señalado en cada una de las leyes que se promulguen

posteriormente. Las leyes y las instituciones que se creen con ellas (a partir de las que ya están creadas por la Constitución) no deberán entenderse como el monopolio de la participación. La sociedad no podrá perder el derecho a otras formas de participación que se encuentren fuera de lo establecido en las leyes que se promulguen.

## Bibliografía

- Altman, David y Aníbal Pérez Liñán. 2002. *Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries*. En **Democratization**. 9, 2. Páginas 85-100
- Bobbio, Norberto. 1985. **El futuro de la democracia**. Barcelona. Plaza & Janes
- Bobbio, Norberto. 1989. **Liberalismo y democracia**. México. Fondo de Cultura Económica
- Constant, Benjamin. 1998. *De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos*. En Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín (Comp.): **La democracia en sus textos**. Madrid. Alianza editorial. Páginas 138-141
- Cunill, Nuria. 2002. *Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina*. En Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (Comp.): **Controlando la política**. Buenos Aires. Páginas 193-217
- Dahl, Robert. 1989. **La poliarquía. Participación y oposición**. Madrid. Tecnos
- Dahl, Robert. 1991. **La democracia y sus críticos**. Buenos Aires. Paidós
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2004. *The Quality of Democracy. An Overview*. En **Journal of Democracy**. 15, 4. Páginas 20-31
- Held, David. 2001. **Modelos de democracia**. Madrid. Alianza
- Levine, Daniel y José Molina. 2007. *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*. En **América Latina Hoy**. 45, Páginas 17-46
- Mainwaring, Scott. 2008. *The Crisis of Representation in th Andes*. En Diamond, Larry, Mark F. Plattner y Diego Abente (Comp.): **Latin America's Struggle for Democracy**. Baltimore. Th Johns Hopkins University Press. Páginas 18-32
- Manin, Bernard. 1998. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid. Alianza editorial
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. *Elections and representation*. En Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (Comp.): **Democracy, Accountability, and Representation**. New York. Cambridge University Press. Páginas 29-54
- Morlino, Leonardo. 2004. *What is a "Good" Democracy*. En **Democratization**. 11, 5. Páginas 10-32