

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**VOZ Y VOTO, ¿DEMOCRACIA DIRECTA? UN ANÁLISIS DE LA SILLA VACÍA  
COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DESDE ABAJO EN UN  
ESCENARIO POST CONSTITUCIONAL**

**ILANA ALÓ CARDOSO RIBEIRO**

**MAYO DE 2018**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**VOZ Y VOTO, ¿DEMOCRACIA DIRECTA? UN ANÁLISIS DE LA SILLA VACÍA  
COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN DESDE ABAJO EN UN  
ESCENARIO POST CONSTITUCIONAL**

**ILANA ALÓ CARDOSO RIBEIRO**

**ASESOR DE TESIS: SIMÓN PACHANO  
LECTORES: YANINA WELP Y JESÚS SANCHEZ**

**MAYO DE 2018**

## **DEDICATORIA**

A Daniel Torres, amigo de la maestría, de la vida, de ese mundo y del que vendrá.

*Tudo posso Naquele que me fortalece (Fl,4:13)*

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, siempre en primer lugar en mi vida. A mi familia, mi madre Elizabeth, hermanas Liliane y Milena, y mi sobrina Laura que mismo lejos (en Brasil) vivieron mis sueños. A FLACSO y a todos los funcionarios en especial a María Fernanda que yo aprecio mucho, a todos los profesores en especial Simón Pachano, Manuel Alcántara, Franklin Ramírez, Carolina Curvale y Felipe Burbano por proporcionar enseñanzas que llevaré para toda mi vida académica. A mis amigos de la maestría que llevo en el corazón con mucho amor y que hicieron total diferencia para mi vida en Quito Lizeth Lopez, María José Aguilar, Fernell Martinez, Francisco Montahuano, Ángeles Cardona, Pacome Girod, Karla León, Alan Salinas, Gandhi Cervantes, Carlos Reyes, Jimmy Rodriguez, Natalia Soria, y en especial a Daniel Torres, a quien dedico esta tesis en forma de humilde homenaje póstuma. Y a todos/as mis amigos/as quiteños/as que me enseñaron la ciudad, la comida, el acento y que hicieron de mi la quiteña-carioca más feliz que ya pasó por esa ciudad.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
SECCIÓN METODOLÓGICA.....	11
CAPÍTULO I.....	13
APROXIMACIONES TEÓRICAS: INTRODUCCIÓN AL MODELO.....	13
DEMOCRÁTICO.....	13
1.1 Las discusiones acerca del concepto de democracia: Marco teórico.....	17
1.2 Las “democracias” (Representación y participación).....	23
CAPÍTULO II.....	31
ECUADOR, SU CONTEXTO HISTÓRICO, LA CONSTITUCIÓN DE 2008.....	31
Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.....	31
2.1 Ecuador y su contexto histórico.....	33
2.2 La Constitución de 2008 y la implementación de los mecanismos de.....	41
participación.....	41
CAPÍTULO III.....	57
LA SILLA VACÍA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN, Y LA.....	57
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL 2014 Y 2015.....	57
3.1 Los mecanismos de participación ciudadana. ¿Por qué estudiar la silla vacía?.....	60
3.2 ¿Y qué tal la participación? Análisis de la implementación de la silla vacía.....	67
como mecanismo de participación en 2014 y 2015.....	67
Casos de la silla vacía.....	94
CONCLUSIONES.....	100
BIBLIOGRAFÍA.....	105

## Índice de tablas y gráficos

### Tablas

Tabla 1. Ecuador. Puntaje según dimensiones.....	38
Tabla 2. Participación política.....	39
Tabla 3. América Latina: Puntaje general.....	39
Tabla 4. Organización territorial ecuatoriana según el COOTAD.....	45
Tabla 5. Proceso para activar la silla vacía.....	70
Tabla 6. Análisis de las ordenanzas municipales por cantones, todas las.....	76
provincias.....	76
Tabla 7. Análisis de las ordenanzas municipales por cantones, todas las.....	77
provincias.....	77
Tabla 8. Ocupantes de la silla vacía en Puerto Quito.....	96
2011/2012/2013.....	96

### Gráficos

Gráfico 1. Sistema de participación ciudadana del.....	49
Ecuador.....	49
Gráfico 2. Participación ciudadana en 2014.....	74
Gráfico 3. Participación ciudadana en 2015.....	74
Gráfico 4. Índice de aumento en la utilización de instrumentos de participación.....	75

## RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo principal el estudio de la silla vacía como posible instrumento (mecanismo) de participación directa en la democracia creada pela Constitución del Ecuador del 2008. Por eso, se habla de un escenario post constitucional y de ese mecanismo novedoso con previsión constitucional y legal para la participación desde abajo a nivel local (GADs). En este sentido se pregunta si ¿es la silla vacía un mecanismo a través del cual el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan directamente, o sea, un mecanismo deliberativo con poder de decisión? A partir de ello entendemos la silla vacía como un mecanismo latentemente influyente en la toma de decisiones del Estado porque da al ciudadano común el derecho a voz y voto. Sostenemos entonces la hipótesis de que estamos delante de un mecanismo potencialmente deliberativo con poder de decisión, pero la apertura y la discrecionalidad que existe en las ordenanzas que regulan ese mecanismo, dan margen a diferentes interpretaciones que pueden perjudicar la participación. Confirmamos esa hipótesis trabajando metodológicamente con la construcción de una base de datos alimentada por los propios GADs, en sus rendiciones de cuentas anuales (2014,2015), adonde verificamos como se dio la participación desde la implementación de la Ley Orgánica de participación Ciudadana (LOPC), además de la utilización de estudios de casos puntuales. Se demuestra entonces, que existe un problema entre la norma en abstracto y le efectividad del derecho lo que compromete toda su estructura teórica y práctica.

## INTRODUCCIÓN

En el año de 2008, Ecuador inaugura una nueva etapa en su historia tras la “revolución ciudadana” y la era Correa que culmina en la promulgación de la nueva (y actual) Constitución. Como en una tela en blanco son creadas nuevas institucionalidades bajo una ideología de izquierda con fuerte apelo popular y liderazgo flamante.

El clima es propicio para innovaciones y la revolución ciudadana busca sus cementos en la participación popular, una participación que por ese motivo se auto intitula desde abajo. Aunque parezca una paradoja, la participación desde abajo se inició desde arriba cuando las innovaciones a que nos referimos son creadas a partir de un nuevo ordenamiento jurídico y político.

Hay que destacar que el objeto de ese trabajo no es explicar los cambios que la nueva constitución trajo en diferentes ámbitos del poder, aunque hablemos sobre eso, sino, destacar como estas nuevas institucionalidades influyen en la participación ciudadana y en la democracia. La creación o manutención de mecanismos de participación ciudadana implica un trabajo continuo de pruebas y testes democráticos, es como si estuviéramos en un constante experimento democrático.

Es lo que demuestra la historia reciente ecuatoriana tras sus 20 Constituciones anteriores, que eran promulgadas de acuerdo con la etapa histórica que se atravesaba<sup>1</sup>. Si pensamos que la última constitución es diez años menor a la actual, vamos a entender las capacidades pungentes de los liderazgos políticos que nos atrevemos a decir que todavía no se acaba.

Pero, volviendo al tema central que es la participación en un escenario post constitucional, centramos el presente estudio en un mecanismo de participación específico que es la silla vacía. La elección no fue al azar, sino porque es parte de la innovación antes mencionada. Es necesario discutir que es democracia, y que es democracia en Ecuador, para entonces hablar de participación con ánimos de influir en la democracia, más específicamente en la toma de decisiones del Estado. ¿No sería el éxito que desde la propia institucionalidad se creara un mecanismo adonde el ciudadano común, el ciudadano de a pie, pudiese participar con voz y voto?

---

<sup>1</sup> Las Constituciones del Ecuador república son: 1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1928, 1938, 1945, 1946, 1967, 1978, 1998, 2008. Fuente:

[“http://www.cancilleria.gob.ec/es/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/”](http://www.cancilleria.gob.ec/es/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/)



Pues sí, ese instrumento podría ser la silla vacía, el instrumento que rellena las expectativas de un gobierno participativo con poder de decisión (GPPD – Fung 2003). Para ello, es necesario enfrentar la confusión teórica sobre la naturaleza jurídica de los mecanismos de participación, específicamente sobre los conceptos de democracia directa (lo que dice la constitución) y de democracia participativa y deliberativa.

Desde esa idea planteamos nuestra pregunta de investigación: ¿es la silla vacía un mecanismo a través del cual el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan directamente, o sea, un mecanismo deliberativo con poder de decisión?

La tesis se basa en el estudio de la silla vacía, y en el afán de contestar esa pregunta, y testear el modelo de la silla vacía y como el diseño institucional puede influir directamente en la participación, pasamos por algunas etapas teóricas y analíticas hasta verificar algunos casos concretos. La hipótesis aquí defendida es que la participación como creación institucional, o sea, el diseño institucional genera trabas para que el ciudadano común pueda participar.

Aunque en la Constitución y en la ley parezca algo magnifico, las ordenanzas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), que son la última instancia en dictar las reglas del juego de la participación son muy distintas entre ellas, facilitando o perjudicando el acceso al mecanismo.

Para llegar a estos resultados, utilizamos una metodología basada en la construcción de una base de datos y el análisis de ellos, además estudios de caso. En un primer momento construimos una base de alimentada por los propios GADs en sus rendiciones de cuentas anuales (2014,2015) adonde verificamos como se dio la participación desde la implementación de la Ley Orgánica de participación Ciudadana (LOPC), para tener un panorama general del tema. Después el trabajo se detuvo en las ordenanzas específicas sobre la silla vacía y/o de participación ciudadana en los cantones, una por provincia de acuerdo el número de participación en los dos años estudiados para crear entonces una matriz analítica.

A partir de esa investigación se verifican los resultados y como el diseño de las ordenanzas puede influir en el resultado que es la participación en la toma de decisiones, por ello se presenta algunos casos concretos. Pero antes de llegar a los resultados de la investigación, el recorrido de la tesis pasa por dos capítulos. Son en total tres capítulos, divididos en dos subcapítulos cada uno.

En el Capítulo I tratamos de las aproximaciones teóricas y la introducción al modelo democrático. Por ende el ítem 1.1 trabaja Las discusiones acerca del concepto de democracia: Marco teórico, y el ítem 1.2 Las “democracias” entre representación y participación.

El Capítulo II trata específicamente del Ecuador, su contexto histórico, la Constitución de 2008 y la implementación de los mecanismos de participación. Está subdividido en un breve recuento de la historia ecuatoriana para entender el contexto del trabajo: 2.1 Ecuador y su contexto histórico; y la segunda parte que trata específicamente del contexto constitucional: 2.2 La Constitución de 2008 y la implementación de los mecanismos de participación.

El último capítulo trata de los mecanismos de participación, ya especificando la silla vacía como enfoque principal y la participación ciudadana en el 2014 y 2015. Y de esa manera, fue dividido en: 3.1. Los mecanismos de participación ciudadana. ¿Por qué estudiar la silla vacía? Y 3.2 ¿Y qué tal la participación? Análisis de la implementación de la silla vacía como mecanismo de participación en 2014 y 2015.

El análisis buscó discutir aspectos teóricos importantes y actuales en la coyuntura ecuatoriana, pues es partiendo de una nueva institucionalidad que se tiene la amplitud de crear mecanismos que prioricen de hecho la participación democrática. En un principio los diseños institucionales tienen como misión generar esa participación desde arriba para que desde abajo la sociedad civil identifique resultados en su participación.

De esa manera, la participación a nivel local puede ser la puerta para inaugurar los llamados gobiernos participativos con poder de decisión. Y la silla vacía es un instituto promisor pues dar voz y voto a la población es un nuevo experimento democrático, como dijimos anteriormente, que si aplicado de manera correcta puede dejar de ser consultivo y pasar a influir de hecho en la toma de decisiones.

Pero, si el propio sistema es político y autodestructivo, tenemos un problema no solo de diseño sino de voluntad política real para que haya la participación. La tesis busca demostrar que existe un problema entre la norma en abstracto y la efectividad del derecho lo que compromete toda su estructura teórica y no deja claro cómo será posible trabajar la participación desde abajo cuando no se coadunan las diferentes esferas de poder, derecho y participación.

## **Sección metodológica**

La presente tesis basada en el estudio de la silla vacía en un escenario posconstitucional, tiene como objetivo principal verificar si es la silla vacía un mecanismo a través del cual el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan directamente, o sea, un mecanismo deliberativo con poder de decisión.

La base para ello está centrada en la teoría del autor Fung, como explicaremos en los capítulos que se siguen. Planteamos la hipótesis de que, aunque la silla vacía sea un mecanismo potencialmente deliberativo con poder de decisión, la apertura y la discrecionalidad que existe en las ordenanzas da margen a diferentes interpretaciones que pueden perjudicar o beneficiar la participación.

Para comprobar o negar la hipótesis aquí planteada elegimos como instrumento metodológico de investigación el análisis de datos complementado por el estudio de casos.

El primer paso para un análisis de datos es verificar que clase de datos se necesita, en donde se puede encontrarlos y como conseguirlos. La idea aquí es desde los datos formar una matriz analítica para verificar la hipótesis.

Partiendo de eso el primer paso fue encontrar la información. Encontramos datos sobre la participación en los informes anuales de los GADs enviados al CPCCS. Entendemos que para conformar nuestra matriz analítica era importante empezar por saber cuáles eran los instrumentos de participación ciudadana que se estaba utilizando y cuantas veces estos fueron utilizados en un periodo de 2 años, o sea, comparamos los años de 2014 y 2015 (los únicos disponibles).

Así pudimos comprobar por ejemplo si hubo un crecimiento o decrecimiento en la participación comparando esos dos años. Destacamos el uso de la silla vacía que como se podrá verificar en el capítulo pertinente su utilización tuvo una tendencia de crecimiento de un año para el otro.

El segundo paso de ese análisis fue comparar las ordenanzas municipales de los cantones para consolidar el conocimiento descubierto. Una matriz analítica fue utilizada para ello y así pudimos inferir los resultados presentados en la conclusión.

Vale destacar también que se optó por el estudio de los cantones y no de las parroquias porque en una barredura previa se verificó que la mayoría de las parroquias o no entregó su rendición de cuentas en tiempo o no utilizó ningún mecanismo de participación ciudadana en el período estudiado.

El estudio de caso que viene posteriormente corrobora el hallazgo anterior. Es posible verificar como las diversidades de entendimientos sobre la utilización de la silla vacía puede

favorecer o como en la mayoría de los casos presentados, dificultar la participación. Y si no hay la participación por las mismas trabas que el diseño institucional o legal impone la silla vacía no puede presentarse como un mecanismo deliberativo con poder de decisión.

Destacamos que el método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios (Yin, 1989)

Por eso la importancia de unir dos métodos, uno cuantitativo y otro cualitativo en donde se puede observar el fenómeno en números, pero también evaluar como esos números se transforman en casos concretos.

# CAPÍTULO I

## APROXIMACIONES TEÓRICAS: INTRODUCCIÓN AL MODELO DEMOCRÁTICO

El modelo de democracia ateniense de la Grecia Antigua es un importante antecedente histórico para entender participación y representación. Pese a problemas en relación a la cuestión de ciudadanía e igualdad, la democracia en Atenas se caracterizaba por la participación directa de sus ciudadanos y también por la delegación<sup>2</sup>.

La participación directa se daba en el *Ágora* donde los ciudadanos de la *polis* se reunían para las prácticas y decisiones políticas y la delegación era caracterizada por el grupo de personas que era escogido a través de sorteo y de otros métodos, para dirigir asuntos específicos de la ciudad<sup>3</sup>.

En se tratando de antigüedad, el pensamiento aristotélico centra el debate en el hombre. La democracia se pauta en los valores del ser humano principalmente en la virtud, en donde la política se une a moral. El fin último del Estado se vuelve la virtud, o sea, la formación moral del ciudadano. Por ello, defiende que la democracia tiene como base la igualdad política pues el poder no puede concentrarse en las manos de una pequeña mayoría aristocrática.

Para Aristóteles, la democracia puede presentarse de cuatro maneras. La primera es la democracia en su forma original, y su base es la igualdad plena y ninguna clase, sea rica o pobre, es soberana. La segunda sería la democracia censitaria, ya que para participar de ella es necesario que el ciudadano tenga cierto tipo de ingresos para que se pueda dirigir el gobierno. El tercer tipo de democracia es la llamada democracia constitucional, en donde no hay exigencia para que los ciudadanos integren el proceso político de *la polis*, pero son regidos por una ley soberana. Y finalmente la cuarta es la democracia popular, en donde las masas son únicas soberanas.

El objetivo aquí es presentar la evolución de la democracia desde sus orígenes, para ello observamos que las formas de gobierno que hacen la integración con la democracia son fundamentales para su realización. El autor pone en destaque tres de ellas y sus problemas.

La primera forma de gobierno es la monarquía, el gobierno de una sola persona a través de una línea genealógica. Es un modelo que presenta muchos problemas pues puede volverse

---

<sup>2</sup>La igualdad para los atenienses era una igualdad excluyente, no todos eran iguales, sino eran considerados iguales los que eran ciudadanos. Se excluía de este concepto las mujeres, los extranjeros, los esclavos y los hombres menores de veintiún años. (Aristóteles, 1998:14)

<sup>3</sup>En. Aristóteles: Política São Paulo: Atena Editora, sd. Livro IV, cap. IV.

tirano cuando el monarca deja de priorizar el colectivo buscando solamente intereses personales.

La segunda forma es la aristocracia, el gobierno de pocos que tiene su fortaleza en la calidad, pues los gobernantes son personas eruditas en su mayoría. Se degenera cuando se vuelve una oligarquía, en donde el pueblo es oprimido y hay expropiación de la producción colectiva para atender a ventajas privadas.

La tercera forma sería la democracia, considerada el gobierno de muchos con el más alto valor forjado en la libertad e igualdad. Su mayor problema reside en la demagogia. Aristóteles entendía que en la democracia el demagogo, o adulator del pueblo, es el verdadero conductor de ellos. Cuando reina la multitud su soberanía se fortalece, lo que puede volverla despótica si no existe un conjunto de leyes estables y un orden constitucional establecido, ya que lo que ocurren son decretos temporales que son aprobados de acuerdo con lo decidido en las asambleas que por su vez son controladas por demagogos.

La solución para él era la instauración de un gobierno mixto en donde la condición indispensable para una buena constitución sería que el fin de la actividad estatal sea el bien común y no la ventaja de quien gobierna. Así la participación directa y también la delegación están presentes en un gobierno ideal.

Como se puede observar, desde la antigüedad, la democracia evoluciona, así como lo hace la humanidad. El cambio del ideal ateniense para una forma diferente de democracia se da con el surgimiento del Estado y la idea del absolutismo monárquico, que la revolución francesa (XVIII/XIX) logra modificar. Nace entonces, un nuevo modelo de ciudadanía consagrado en la “Declaración Universal de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789”.

Se establece “un nuevo paradigma de ciudadano como titular de poder y nuevo soberano, poseedor de derechos naturales inviolables”, el sufragio universal, derechos civiles y políticos. Así, el surgimiento de estados nacionales conllevó a la despolitización de los ciudadanos que pasaron de la democracia directa o participativa a la democracia representativa escogiendo sus representantes a través del sufragio universal (Ortiz, 2004:21).

Con el liberalismo del siglo XVIII, vinieron también las críticas a ese modelo representativo. Rousseau, por ejemplo, defendía un modelo de democracia radical o directa, y en su libro *Contrato Social* afirma que “la democracia no puede ser representada”, a pesar de admitir que ella solo podría existir bajo condiciones muy específicas. Esas condiciones serían,

En primer lugar, un Estado muy pequeño en donde se pueda reunir el pueblo, donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; en segundo lugar una gran

sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de liberaciones espinosas; luego, mucha igualdad en los rangos y en las fortunas; y por último poco o ningún lujo (Bobbio, 2001: 49).

Otros autores liberales como Locke y Montesquieu también contribuyeron para el desarrollo del modelo democrático. Locke por considerar que toda autoridad legítima surge de la misma sociedad y Montesquieu por difundir su teoría de la separación de los poderes para limitar el Estado<sup>4</sup>.

La doctrina de Locke se centra en el contrato social, pues “todo gobierno surge de un pacto o contrato entre individuos” que por su vez es revocable. Este contrato debería prevalecer sobre la doctrina de la monarquía que se funda en la doctrina del derecho divino.

Así, ocurre el rompimiento del pensamiento teocéntrico de la elección divina del rey, y como Hobbes, trae la “ley natural como ley de auto conservación” y también trata de constatar que lo mejor sería una sociedad política. Además, contra argumenta defendiendo que “lo más importante en la política son los derechos del individuo y no el orden y la seguridad del Estado”. Defendía “el derecho a la resistencia y la rebelión cuando el gobierno no cumpliera con los fines que se le han encomendado” (Locke, 1983).

Montesquieu desarrolla un modelo democrático basado en la división de los poderes. Para el autor, la libertad política es la seguridad que el individuo tiene al vivir en sociedad. La seguridad cuanto a la previsibilidad en la actuación del Estado y de los que componen la sociedad, es lo que llamamos actualmente de seguridad jurídica. Para ello, deja claro que los regímenes tienden a abusar del poder, sea el pueblo quien escoja sus representantes en un Estado democrático o no.

Propone la creación de una estructura orgánica a través de la cual el poder limite el propio poder. De esa forma deberían ser tres los poderes: Legislativo (elaborar leyes y fiscalizar la ejecución por el Ejecutivo); Ejecutivo (ejecuta las leyes y tiene poder de veto); y Judicial (que debería ser la “boca” de la ley).

Posteriormente en el siglo XIX, con el surgimiento de las revoluciones socialistas y el marxismo, las críticas al modelo democrático representativo ganan fuerza. Para Marx, el Estado deriva de una forma determinada de entender el poder, por ello las contradicciones entre clase y poder permean su teoría. Posmarxistas como Althusser y Gramsci ratifican la posición del Estado como un aparato violento e ideológico.

---

<sup>4</sup> Locke en el Ensayo sobre el gobierno civil (1983) y Montesquieu en Del Espíritu de las Leyes (1984).

Althusser tenía plena consciencia que el mantenimiento de “las luchas de clases eran vitales para la clase dominante, y que de cierta manera la reproducción de las relaciones de producción aún seguía siendo algo abstracto” (Althusser, Louis. 1969).

El “mecanismo” de la ideología en general es una cosa. Se ha visto que se reducía a ciertos principios contenidos en pocas palabras (tan “pobres” como las que definen según Marx la producción en general, o en Freud el inconsciente en general). Si hay en él algo de verdad, ese mecanismo es abstracto con respecto a toda formación ideológica real. Se ha propuesto la idea de que las ideologías eran realizadas en las instituciones, en sus rituales y sus prácticas, los AIE. Se ha visto que éstos contribuían a una formación de la lucha de clases, vital para la clase dominante, que es la reproducción de las relaciones de producción. Pero este mismo punto de vista, por más real que sea, sigue siendo abstracto (Althusser, 1969:54).

Cuanto a Gramsci, su concepto de hegemonía y de la formación de una voluntad colectiva hace de la política una “acción permanente que da nacimiento a organizaciones permanentes en cuanto se identifica con la economía”, en donde los partidos políticos son “formaciones permanentes vinculados por planes políticos”. Por ello es importante entender que su concepto de hegemonía.

(...) presupone indudablemente que se tienen en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejerce la hegemonía, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, es decir, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero es indudable que tales sacrificios y tal compromiso, no pueden concernir a lo esencial, ya que si la hegemonía es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica (Gramsci, 1990:89).

Las críticas al Estado principalmente cuanto a su formación conceptual y económica son pauta activa para discutir la representación, pues este se vuelve un formador ideológico y dominante para los que a él tienen que someterse. En este sentido, el cambio de la matriz marxista en el siglo XX se da cuando la representación se establece con un fenómeno fundamental, un ejemplo de ello es el Estado de Bienestar Europeo. “El Estado se convirtió así en garante de la ciudadanía, mientras los ciudadanos delegaban el mandato a sus representantes para que tomen las decisiones en su nombre” (Ortiz, 2004:22).

Fue en la década de 70 que países como Portugal, España y Grecia iniciaron sus transiciones hacia la democracia, cuando empezaron a estructurar sus regímenes políticos. Ese modelo es replicado en toda Europa, “si se pone a un lado el caso especial de Alemania del



Este, se suman 32 países que en el curso de las últimas décadas fueron autocracias y ahora parecen embarcar en ese tipo de transiciones” (Nun, 1995:30).

La tradición europea va de encuentro a una Latinoamérica que posee un pasado de inestabilidad política, social y jurídica donde “en los orígenes de los Estados latinoamericanos predominó la opción de un modelo estrictamente representativo, en el que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes”<sup>5</sup> (Welp, 2011:145).

En consecuencia, un fenómeno observado en los siglos XIX y XX es la restricción o interrupción de las democracias por sucesivos golpes de Estado hasta la tercera ola de recuperación del Estado de derecho, que introdujo modificaciones estructurales en la democracia representativa<sup>6</sup>.

Ecuador, país en que se centra el presente estudio, comparte el pasado latinoamericano de inestabilidades y de una democracia mayormente representativa. Entretanto, en las últimas décadas y constituciones en especial la actual, del 2008, mecanismos de participación ciudadana han sido incrementados. Para entender mejor ese giro, es necesario marcar el contexto en que se inserta y discutir conceptos teóricos.

### **1.1 Las discusiones acerca del concepto de democracia: Marco teórico.**

Primeramente, es necesario definir democracia para fines de ese trabajo, perspectivas minimalistas y maximalistas. Munck destaca que las versiones maximalistas pueden sufrir una sobrecarga en el concepto y así reducir su utilidad al convertirlo en un concepto que quizás no tenga referentes empíricos.

El minimalismo también es problemático ya que, por ser un concepto minimalista, puede ocurrir que todos los casos automáticamente se convierten en instancias de este concepto. Entonces los investigadores deben agregar atributos para dar a ese concepto más contenido y, así, abordar mejor los asuntos teóricos relevantes y discriminar mejor entre los casos (Munck, 2002).

Otro aporte importante en ese sentido es la preocupación con el problema del estiramiento conceptual. Esto parte del afán de clasificar los regímenes post autoritarios en la reciente ola de democratización que revolcó el problema de clasificación y definición de la democracia atribuyendo a ella adjetivos.

---

<sup>5</sup>Fragmento en destaque – artículo 22 de la Constitución de Argentina de 1853, artículo 4 de la Constitución de Bolivia de 1967.

<sup>6</sup> Para profundizarse en el tema leer: O'Donnell G.; Estado, Democratización y Ciudadanía Caracas, Editorial Texto, en "Nueva Sociedad (Nº 128). O'Donnell, G. y P. Schmitter, Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, vol. 4, Buenos Aires, Paidós, 1988”.

El problema de esa innovación conceptual de la investigación comparativa es que no resuelve el problema de la definición del concepto, sino le atribuye adjetivos que caracteriza determinado tipo de democracia. Eso hace con que los casos deban ser analizados de manera individual enfatizando la falta de un concepto general (Collier y Levitsky,1997).

Entonces la solución que se puede plantear para resolver ese problema es encontrar la definición más adecuada a lo que se propone. Para eso, se indica brevemente las principales definiciones de democracia de acuerdo con autores como “Giovanni Sartori” (1987), “Samuel P. Huntington” (1989), “Joseph A. Schumpeter!” (1947), “Adam Przeworski” (1998), “Norberto Bobbio” (2013), “Alain Touraine” (1995) y “Robert A. Dahl” (1989) para así definir un concepto apropiado para el desarrollo del tema en este estudio.

Giovanni Sartori, en su teoría, divide la democracia en tres aspectos: “1- La democracia como principio de legitimidad; 2- La democracia como sistema político; 3- La democracia como ideal”. La democracia como principio de legitimidad está directamente conectada al *demos*, o sea, al pueblo como único legitimado del poder, así la democracia debe ser libre y basada en elecciones. La democracia como sistema político se conecta con la titularidad del poder y su ejercicio trayendo así las democracias representativas y participativas. Y finalmente; por último, la democracia como ideal representa el deber ser, cómo la democracia debería realizarse, o cómo sería el ideal democrático diferentemente del practicado (Sartori, 1987).

Indica que “las democracias se declaran como tales al comparar entre ellas la teoría y la práctica y en razón de cuánto los hechos se apegan a las prescripciones”. Y crítica sobre todo la necesidad de definiciones ya que para él “no es verdad que todo sea una cuestión de definición. No es así porque los hombres manejan significados propios e impropios, exactos e inexactos, permitidos o no”. Añade aún que:

Elegir los gobernantes, tener opciones electorales (que permitan cambiar el voto), expresar disenso, constituyen la denotación mínima de la palabra democracia y si estas características están ausentes, entonces ni el *demos* ni su *kratus*, están ya cuestionados. Las definiciones no pueden transformar el hombre en gato, desde el momento en que están vinculadas a la “tolerancia semántica” de los vocables que estamos por definir. Entonces mucho depende de las definiciones; pero si se dice todo entonces el planteamiento cambia: todo depende de no definir (Sartori, 1993:189).

Pero, aun que nos aferremos al ideal de la no definición, otros autores entienden de manera diferente. Huntington va a entender el concepto de democracia como una connotación histórica, ya que después de la Segunda Guerra Mundial ese concepto necesitaba de consolidación. En esa ola de redemocratización de los países de la posguerra, cada uno utilizaba el concepto de democracia como le parecía más conveniente, según sus propios intereses proliferando las

democracias con adjetivos: democracia liberal o burguesa, democracia representativa, democracia directa, democracia totalitaria.

Por eso, crea el concepto de democracia que él mismo define como mínimo. Diferentemente de Sartori, no divide el concepto de democracia, más bien, traduce el principio de legitimidad a elecciones y libertades civiles. Su concepto mínimo de democracia consiste básicamente en que las personas que toman las decisiones por el Estado sean electas a través de “elecciones limpias, honestas y periódicas, con base en el sufragio universal, con participación plena y libertades civiles”. En las palabras del autor, un sistema político:

(...) es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más influyentes sean elegidos por medio de elecciones periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a voto (Huntington, 1989:35).

El centro de la teoría de Schumpeter es “concebir la democracia como un método, es decir, como un modo de proceder cuya ausencia o inexistencia se vuelve fácil de comprobar en la mayoría de los casos”. Este concepto viene de una base empírica que se “sujeta a los hechos e instituciones que permiten o no su funcionamiento que es formado por una concepción abstracta de componentes ideales”. (Schumpeter, 1947:97)

No es considerada una definición que pretende ser exhaustiva, sino que garantice un “método para conseguir decisiones formalmente por medios democráticos”, considerada una definición también minimalista que se basa en elecciones, coincidiendo en ese punto con Huntington. Así, define que:

(...) democracia es un método político, un cierto arreglo institucional para sí llegar a decisiones político-legislativas y administrativas. Ese método democrático es un instrumento institucional para sí llegar a decisiones políticas, en el cual cada individuo tiene el poder de decidir a través del voto popular (Schumpeter, 1947:78).

En la misma vertiente de los autores anteriores, el concepto de democracia para Adam Przeworski trae las elecciones como un componente esencial. El autor establece el concepto de democracia electoral, y añade a las elecciones periódicas, libres y basadas en el sufragio universal, la alternabilidad en el poder como un principio básico. “Esto es lo distintivo de las democracias: los gobernantes son seleccionados mediante elecciones” (Przeworski, 1998).

Otro elemento importante de la teoría de Przeworski es el ideal de autogobierno del pueblo que se expresa cuando “las condiciones bajo las cuales el pueblo será libre en plural

cuando se gobierna a sí mismo, colectivamente autónomo, son que todos y cada uno quieran vivir bajo las mismas leyes” lo que debería generar igualdad y libertad.

El autor piensa en la democracia como un ideal para procesar conflictos, teniendo presente la cuestión de la heterogeneidad, del autogobierno y la rotación de cargos. Es decir que el autogobierno, entendido el principio de la alternabilidad aplicado a sociedades concretas y diversas sumado a las elecciones, a la participación y la agentividad, es capaz de generar igualdad y libertad.

Además, prescribe que la democracia tiene un significado cambiante, y su realización plena enfrenta cuatro desafíos:

1. La incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico; 2. De hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva; 3. De asegurar que los gobiernos hagan lo que se supone que debe hacer y no hagan lo que no se les ha mandado hacer, y; 4. De equilibrar orden con no interferencia (Przeworski, 2010:18).

Otro autor que busca la definición de democracia es Bobbio, que también propone una definición mínima, según él. De inmediato afirma que la democracia se contrapone a cualquier de las formas de gobierno autocrático, pero no basa su concepto solo en elecciones sino, crea dimensiones o principios institucionales.

La democracia se constituye entonces de la siguiente manera: 1- “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos;” 2- Cuanto a la modalidad de decisión un régimen es más democrático cuando existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas y mantiene una regla procesal de mayoría: “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 lo tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión”; 3- “ Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir quienes van a decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra” (Bobbio, 2013).

Touraine, así como Bobbio utiliza la idea de democracia como impedimento para que surja nuevos Estados totalitarios y/o autoritarios. Para eso “reconoce en la democracia, la capacidad de imponerle ciertos límites al Estado, que permitan al sistema político ser el espacio de mediación con la sociedad civil.” Critica Bobbio, y su definición de la democracia a partir de tres principios institucionales, pues sus principios “liberales” se oponen a la realidad política.

Es decir, el pueblo no es tan soberano como propone la teoría de Bobbio ya que por la gran penetración de las grandes organizaciones, partidos y sindicatos “los intereses particulares

no desaparecen ante la voluntad general y las oligarquías se mantienen”. La democracia se reduce a un conjunto de reglas y procedimientos (Tourraine, 1995).

Según Tourraine, hay que buscar el más allá de las “reglas y procedimientos, que son necesarias incluso indispensables para la existencia de una democracia”, pero también se debe buscar entender “cómo se forma, se expresa, y se aplica una voluntad que representa los intereses de la mayoría al mismo tiempo que la consciencia de todos de ser ciudadanos responsables del orden social.”

Su defensa va en el sentido de que ya no se necesita una democracia de participación ni tampoco de deliberación, sino de liberación. “La democracia es la subordinación de la organización social, y del poder político en particular, a un que no es social sino moral: la liberación de cada uno” (Tourraine, 1995).

Dahl es el autor que cambia el paradigma en relación al concepto de democracia, creando la poliarquía, un modelo basado en elementos. Diferentemente de los otros autores mencionados, para Dahl un gobierno democrático no se centra solamente en elecciones, participación, reglas o principios institucionales, “se caracteriza fundamentalmente por su continua amplitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos”. Por eso, un lado importante del proceso democrático es el “desarrollo de un sistema político que facilite la oposición, la rivalidad y la competencia entre el gobierno y sus antagonistas”.

Al proponer el concepto de poliarquía, dispone que la democracia es compuesta por un sistema político, que tiene como características la disposición de satisfacer entera o casi enteramente a sus ciudadanos. Para eso ellos deben tener iguales oportunidades para: “1- Formular sus preferencias; 2- Manifestar públicamente esas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual o colectivamente; 3- Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, que no ocurra ninguna discriminación por sus preferencias”.

Estas tres condiciones básicas deben ser acompañadas de ocho garantías: “1- Libertad de asociación; 2- Libertad de expresión; 3- Libertad de voto; 4- Elegibilidad para cargos públicos; 5- Derecho de los líderes políticos de competir en busca de apoyo; 6- Diversidad de fuentes de información; 7- Elecciones libres e imparciales; 8- Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias”<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Se debe aclarar que, aunque se debata también la inclusión o no de factores socioeconómicos en el concepto de democracia, se entiende para fines de ese trabajo, que no se puede condicionar la existencia o no de democracia en relación a esos factores. Es algo que influye, pero no condiciona.

Dada la discusión, el concepto de democracia que más se amolda a la presente tesis es el de poliarquía de Dahl. La elección se da por tratarse de un concepto completo, sistematizado y procedimental, que posteriormente será útil en lo que se trata de las formas de ejercicio de la democracia.

Cabe aún mencionar que este concepto debe ser verificado en conjuntos con las dimensiones de la democracia. Las dimensiones son importantes para la evaluación del régimen democrático pues el cumplimiento de procedimientos políticos debe respetar algunas dimensiones. Aquí trataremos específicamente de tres: la dimensión electoral, la constitucional y la económico-social.

La democracia electoral de la democracia está directamente relacionada “con la vigencia y efectivo cumplimiento de aquellos derechos políticos que, por su transcendencia constituyen punto de partida para la evaluación de un sistema democrático” (Basabe, Pachano, 2010).

En esencia, consideramos la amplitud del derecho al voto, la pureza de los procesos eleccionarios, la posibilidad real de la ciudadanía de elegir y ser elegida, y finalmente, la capacidad formal y fáctica de las autoridades electas para ejercer acciones de gobierno (Basabe, Pachano, 2010:56).

Cuanto al voto, se considera la ambigüedad del derecho y del deber en países que el voto es considerado obligatorio, el derecho en países que el voto es facultativo y la universalidad, o sea, la posibilidad y no impedimento de sufragar. Las elecciones limpias, se refiere primordialmente a elecciones realizadas bajo estrictas normas de seguridad para prevenir y evitar la corrupción y fraude. Por último, que las autoridades elegidas tengan la capacidad de gobernar se refiere estrictamente a que las autoridades elegidas de manera democrática y popular puedan culminar sus mandatos sin que haya cualquier clase de golpe para derrocarla del poder. Por otro lado, resta aclarar que, a pesar de ello, existen maneras institucionales de pérdida de mandato de autoridades legítimamente elegidas que están previstas en las constituciones de cada país, considerada una manera legal de destituir una autoridad.

La democracia constitucional es una dimensión que se enfoca directamente con la independencia de las funciones o poderes del Estado. En Constituciones que prevén tres poderes, se refiere a la independencia necesaria entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial con su respectivo sistema de pesos y contrapesos. Una particularidad, que no se debe dejar de mencionar, es que la Constitución ecuatoriana del 2008 cambia la concepción tripartita del poder incluyendo más dos funciones o poderes al Estado, la “Función Electoral y la Función de Participación Ciudadana y Control Social”. A esta dimensión debemos sumar también el papel

que ejercen otros actores como las fuerzas armadas y también la protección a los derechos fundamentales.

La democracia socioeconómica está directamente ligada a la política y la economía, un binomio que representa mucho para la estabilidad. Uno de los mayores desafíos de las democracias actuales, como ya dicho anteriormente, es “la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico”.

Delante de lo expuesto, las definiciones de democracias y la adoptada para la presente tesis, añadimos las dimensiones de la democracia aquí mencionadas. La democracia debe estar presente en estos terrenos para que se pueda entender la función del concepto. Partiendo desde aquí, podemos dar paso al análisis de las formas de democracia en donde se busca clasificar la representación y la participación.

## **1.2 Las “democracias” (Representación y participación)**

Aquí se trata exclusivamente de las formas o maneras del ejercicio de la democracia, es decir, de cómo la democracia se realiza: a través de la democracia representativa, de la democracia directa o participativa, y de la democracia deliberativa. No se trata de las dimensiones de la democracia como ya explicado anteriormente, tampoco de democracias con adjetivos como defienden algunos autores como la democracia delegativa, o democracia electoral, constitucional, liberal etc<sup>8</sup>.

Importante demostrar que el concepto de democracia representativa, de democracia directa o participativa y deliberativa no está desasociado, todas las formas de democracia coexisten en una misma sociedad. “En términos sintéticos se puede decir que representación y participación son complementarias y no excluyentes” (Pachano, 2010:6).

El ordenamiento político de carácter democrático puede realizarse de manera directa: donde los ciudadanos participan directamente o, a través del gobierno de sus representantes electos: considerada la expresión de la voluntad de los ciudadanos. “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” (Pachano, 2010:8)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Se refiere a autores que defienden democracias con adjetivos como por ejemplo la democracia delegativa de Guillermo O’Donnell (G. O’DONNELL, O. IAZZETTA, H. QUIROGA (2011), Democracia delegativa, Buenos Aires, Prometeolibros)

<sup>9</sup> Cabe resaltar que José Nun cuestiona esa visión de que el gobierno es del pueblo por haber sido electo. En su trabajo “Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?” Destaca que cuando electo quien gobierna son los políticos y no el pueblo.

El concepto de democracia representativa “quiere decir 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” (Bobbio, 1986:34).

Introduciendo el concepto de representación, “las democracias actuales se pueden definir en gran medida, como sistemas que permiten a los ciudadanos elegir libremente a las personas que, en su nombre, van a tomar las decisiones políticas de importancia” (Pachano, Jaramillo, 2008). Si tratamos el sufragio universal como una conquista de la democracia y asumimos que el derecho básico a la igualdad ciudadana está contenido en el voto y ese voto tiene el mismo peso y valor, podemos decir que “la representación se constituye en la principal vía por la cual se pueden alcanzar los objetivos de la democracia en las sociedades modernas” (Pachano, 2010:9)<sup>10</sup>.

La representación, para Giovanni Sartori puede tener tres significados. El primer estrictamente jurídico, derivado del derecho privado, que contiene la idea de mandato o delegación. El segundo, un sentido sociológico, de representatividad, o sea, representativo de: un grupo, clase o profesión de donde proviene. Y el tercer significado trae consigo la idea de responsabilidad, “que nos lleva a entender el gobierno representativo como un gobierno responsable.” Concluye que la relación política está vinculada a sociológica y también al jurídico (Sartori, 1992)

Para asegurar la representación política, su existencia se da mediante elecciones, aunque solamente elecciones no son suficientes para calificar a un sistema de representativo. Un sistema representativo, según Sartori contiene 7 características:

- 1) El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes: la teoría electoral de la representación.
- 2) Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernados: la teoría de la representación como responsabilidad.
- 3) Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones: la teoría de la representación como mandato.
- 4) El pueblo está en sintonía con el Estado: la teoría de la representación como *ídem sentire*.
- 5) El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes: la teoría consensual de la representación.
- 6) El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales: la teoría participativa de la representación.
- 7) Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernados: la teoría de la representación como semejanza, como espejo (Sartori, 1992: 233).

---

<sup>10</sup>En los Estados Unidos, un importante fallo trajo la cuestión de la igualdad en relación al voto a tope. El fallo Reynolds v. Sims (1964) hizo famoso el slogan "One man, one vote" (or "one person, one vote"). "The idea behind the rule is that one person's voting power ought to be roughly equivalent to another person's within the state. See Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533 (1964)." In [www.law.cornell.edu/wex/one-person\\_one-vote\\_rule](http://www.law.cornell.edu/wex/one-person_one-vote_rule)



Así, la construcción del poder político en las democracias contemporáneas se realiza mayormente a través de la democracia representativa. Aunque sea posible destacar algunas debilidades principalmente en relación a la legitimidad y a la participación ciudadana, es prácticamente consensual que la representación a través del voto es una forma esencial de ejercer la democracia de manera igualitaria (*one person, un vote*).

Cabe aquí destacar la discusión sobre la crisis de representación que sufren las democracias modernas. La referida crisis se constituye cuando “los representantes no representan adecuadamente a sus representados”. Esa afirmación posee dos significados diferentes, así como dos soluciones según Pachano: 1) cuando “los representantes no actúan en defensa de los intereses de los representados” y generan una representación deficiente, donde el representante actúa en función de sus propios intereses o de grupos específicos. 2) cuando “el representante no tiene las mismas características del representado”

En el primer caso, al actuar privilegiando grupos específicos la democracia se vuelve excluyente y oligarquizada. La posible solución para ese problema no está 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”.

Cuando la representación se da por los propios intereses del representante y no al de la sociedad ocurre un problema de corrupción y de privatización de la política, que sirve a intereses privados y no públicos. La posible solución para ese caso sería

(...) 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) (Pachano, 2010:28).

En el segundo caso, “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 tiene como función representar los intereses de la sociedad como un todo, no de grupos específicos. Es una forma de agregación de intereses colectivos (Pachano, 2010).

Uno de los mecanismos más utilizados para superar los problemas mencionados y evitar el debilitamiento y la posible pérdida de legitimidad de las democracias esencialmente representativas, es el incremento de formas de democracia directa, semidirecta o participativa<sup>11</sup>.

Como señala Bobbio, existen deficiencias propias de las democracias representativas que son difíciles, o casi imposibles de ser transformadas. Pero, Nun agrega que “lo que es casi imposible es una consolidación de largo plazo de una democracia representativa digna de su nombre si no se expande la participación” (Nun, 1995:48).

En relación a la participación, no existe consenso sobre si el término democracia directa y participativa pueden ser empleados como sinónimos. Pero, como nos orienta Bobbio, “si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas” (Bobbio, 1986: 33).

Por lo tanto, si pensamos que la democracia directa solo puede existir estrictamente en los modelos de la Grecia antigua, realmente necesitaríamos de condiciones muy específicas para realizarla. Así como si idealizamos la democracia directa como la hizo Rousseau en la asamblea de los ciudadanos. Entretanto, para fines de ese estudio se entiende la democracia directa como:

(...) todas las formas de participación directa de la ciudadanía, diferente de la elección de sus mandatarios, como un ámbito donde la sociedad puede expresarse igualitariamente y sin intermediación, para expresar su voluntad sobre temas de interés general (Pachano, Jaramillo, 2008: 9).

Así como ratifica Bobbio, “para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, (...) es necesario en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya intermediarios” (Bobbio, 1986:39) Añadimos a eso otras condiciones: “que en ellos pueda participar el conjunto de la ciudadanía sin ningún tipo de exclusión; y que cada individuo pueda participar en su condición de ciudadano, lo que significa que debe existir votación” (Pachano, Jaramillo, 2008:9).

Dadas tales características, es importante destacar que, como el estudio se centra en Ecuador, la Constitución del 2008 trae tres formas de democracias: representativa, directa y comunitaria<sup>12</sup>. En la sección cuarta de la “Constitución y en la Ley Orgánica de Participación

---

<sup>11</sup>Esos términos, por cuestiones metodológicas del estudio serán tratados como sinónimos.

<sup>12</sup>Artículo 95 de la Constitución: “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”.

Ciudadana” se especifica la democracia directa y sus formas: “la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato”<sup>13</sup>.

Por lo tanto, para fines metodológicos de ese trabajo trataremos la democracia directa como un sinónimo a la democracia participativa, desde que se den los requisitos ya mencionados.

Una cuestión más que debe ser mencionada en relación a la democracia directa, es el término participación ciudadana. Se entiende participación ciudadana como “todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (Parés, 2009:17).

Parés subraya que la participación se realiza de diferentes maneras y la incidencia en la esfera pública puede darse a través de la: información, comunicación, consulta, deliberación y decisión. Pero, el autor excluyó las dos primeras como forma de participación porque estas consisten en el predominio de “una lógica de relación unidireccional entre la Administración y la ciudadanía, y en consecuencia, no persiguen conseguir que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones públicas” (Parés, 2009:17).

La participación ciudadana desde la perspectiva institucional se traduce en la manera en que, “a través de los mecanismos de democracia directa, la ciudadanía incide en la toma de decisiones del Estado”. Como ejemplos podemos citar, las audiencias públicas, los consejos consultivos, presupuestos participativos además de otras formas ya mencionadas anteriormente.

Desde otra perspectiva, desde los actores sociales, la participación ciudadana puede darse desde “formas no convencionales de hacer política que se caracterizan por la participación intensiva de la ciudadanía y que pueden y suelen entrar en contradicción con la política institucional” (Parés, 2009:18). Son participaciones en que el Estado no posee el liderazgo porque este pertenece a la sociedad civil como: las protestas, manifestaciones, organizaciones sociales, centros auto gestionables etc.

Por lo tanto, la democracia directa debe de ser observada desde dos ámbitos, desde arriba (desde la perspectiva estatal) y desde abajo (desde la perspectiva de los actores). Ahí entonces podremos hablar de participación ciudadana, aunque en este estudio, el enfoque principal se dará desde la apertura estatal en promover mecanismos de participación.

---

<sup>13</sup>“Artículo 5 de la Ley Orgánica de Participación ciudadana: Mecanismos de democracia directa. - El Estado garantiza el ejercicio ciudadano de los mecanismos de democracia directa, tales como: la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; impulsa, además, la configuración progresiva de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano de acuerdo con la Constitución y la ley.”

La tercera forma de democracia que iremos tratar es la democracia deliberativa. La democracia deliberativa se diferencia de la democracia directa y/o participativa en muchos aspectos. Aunque es importante destacar que, para autores como Marc Parés, la democracia deliberativa es entendida como una versión de la democracia participativa. Para él, la principal diferencia consiste en que la democracia deliberativa prioriza la calidad y el consenso de la decisión cuando la participativa tiene como objetivo acercar las instituciones de los ciudadanos (Parés, 2009).

De manera distinta, de acuerdo con lo ya expuesto, la democracia participativa tiene características más próximas a la democracia directa. Para efectos de esta tesis entendemos la democracia deliberativa como lo describe Habermas y Cohen con los conceptos de democracia discursiva/ deliberativa y la teoría del discurso.

La democracia deliberativa está ligada al ideal intuitivo de una asociación democrática, en la cual la justificación de los términos y las condiciones de la asociación proceden a través de los argumentos públicos y el raciocinio entre ciudadanos iguales. Ciudadanos que compartirán un compromiso para la solución de los problemas de la elección colectiva a través del raciocinio público y que consideran a las instituciones fundamentales como legítimas, en la medida en que establecen el molde para la deliberación pública libre (Cohen, 1989:21).

De esa forma la base de la democracia deliberativa es el consenso pautado en reglas del discurso y las formas de argumentación. En palabras de Habermas:

(...) “al conjugar consideraciones pragmáticas, compromisos, discursos de auto comprensión y de justicia, fundamenta el presupuesto de que resultados racionales y justos se obtendrán por medio de un flujo de información relevante cuya utilización no debe ser obstruida. En la teoría del discurso, la razón práctica (base de ese procedimiento democrático) pasa de los derechos humanos universales, de la sustancia ética concreta de una determinada comunidad, las reglas del discurso y las formas de argumentación. [Tales reglas] extraen su contenido normativo de las bases de la validez de la acción orientada por el entendimiento y, en última instancia, por la estructura de comunicación lingüística y por el orden insustituible de la socialización comunicativa (Habermas, 1997 vol.2: 19).

Así, el consenso se logra a partir de un acuerdo, formando una especie de voluntad general que es generada a través de una deliberación racional. No hay necesariamente una búsqueda para ganar el debate, más bien la búsqueda es por el consenso.

La democracia deliberativa según Habermas “utiliza una estrategia dual, donde se presenta foros institucionales y extrainstitucionales que se apoyan en los sujetos de la sociedad

civil así como en otros actores políticos tales como los sindicatos, los partidos, los grupos de interés y etc” (Feres, 2000:63).

La propuesta de una democracia discursiva genera un problema cuando llevada desde la filosofía habermasiana a la práctica: la operacionalización. ¿Cómo implementar la democracia discursiva en sociedades complejas?

(...) la propuesta de Habermas para operacionalizar la democracia discursiva basada en el flujo de comunicación que se origina en una red dispersa de ciudadanos y se dirige al legislativo y a la administración con la intención de influenciarlos en el proceso de toma de decisiones parece, para Cohen, una disolución poco impetuosa de la soberanía popular (Feres, 2000: 64).

Debemos tratar la democracia deliberativa más enfocada a lo que propone Cohen con su teoría de la poliarquía directamente deliberativa (PDD). Lo que propone la PDD es “institucionalizar soluciones de problemas directamente por los ciudadanos y no simplemente promover la discusión informal con promesas de influencias posibles en la arena política formal” (Cohen, 1998:37).

La participación entonces es directamente deliberativa buscando canalizar las necesidades locales hasta la instancia de la toma de decisiones de la esfera pública.

Requiere que los ciudadanos y sus representantes lleven sus intereses y razones a un foro público, antes de decidir. La toma de decisión no se dará por medio de la competencia de grupos de interés, ni a través de la agregación de preferencias individuales en el mercado político, sino a través de mecanismos deliberativos que tienen como fundamento la participación de ciudadanos en foros públicos (Feres, 2000: 72).

Las formas de democracias son moldeadas adentro de los diseños institucionales que cada Estado escoge para trabajar sus instituciones democráticas. El Estado ecuatoriano, cerne de este estudio, ya trabajó la cuestión de la institucionalidad muchas veces, visto que sus sucesivas constituciones tuvieron el poder para hacerlo.

La Constitución del 2008, trajo un diseño institucional diferente e innovador si comparada en algunos aspectos con constituciones anteriores. Es posibles citar algunos ejemplos como: “el rol del Estado en la economía”<sup>14</sup>; “los derechos y garantías constitucionales y los derechos de

---

<sup>14</sup> “Formas de organización económica (arts. 208, 283 y 319) y tipos de propiedad (art. 321). Etc.”

la naturaleza”<sup>15</sup>; la plurinacionalidad plasmada en el texto constitucional<sup>16</sup>; el incremento de los poderes del Estado en donde se incluyó la función electoral y la de participación ciudadana y control social<sup>17</sup>; la organización territorial y la descentralización<sup>18</sup>; etc.

Pero, aunque la Constitución del 2008 apenas traiga las formas de democracias como representativa, directa y comunitaria, es importante tener en cuenta que cuando tratamos directamente con los instrumentos de participación vemos en ellos características de otras formas de democracia como las que acabamos de exponer sus conceptualizaciones.

Así como el presente capítulo busca tratar de conceptos claves que serán utilizados en la tesis, el segundo capítulo ancla esos conceptos a los mecanismos de participación, como instrumentos constitucionales de democracia. Vamos a estudiar el experimento democrático ecuatoriano en el marco de la nueva constitución de 2008, y sus mecanismos de participación ciudadana.

---

<sup>15</sup> “Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 35); Agua, soberanía alimentaria, salud y derechos de la naturaleza (Arts. 12, 13, 34, 32,71) Etc.”

<sup>16</sup> (Art. 57)

<sup>17</sup> “Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (art. 207) ; Función electoral (art.2017)”

<sup>18</sup> “Regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (art. 242).”

## CAPÍTULO II

### ECUADOR, SU CONTEXTO HISTÓRICO, LA CONSTITUCIÓN DE 2008 Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Con la Constitución del 2008, Ecuador forma parte de un movimiento Constitucional intitulado de nuevo o *neo* constitucionalismo latinoamericano. También son parte, Colombia con la Constitución de 1991<sup>19</sup>, Venezuela con su Constitución de 1999 y Bolivia con la Constitución de 2009<sup>20</sup>.

Ese movimiento nace de la necesidad histórica de apropiarse constitucionalmente de algunos instrumentos de lucha y reivindicaciones populares, de manera a salvaguardar conocimientos y prácticas ancestrales de las comunidades indígenas como el *Sumak kawsay*<sup>21</sup>(Buen vivir) y Pachamama (Madre Tierra) que fueron históricamente excluidos de la formación de la sociedad y del Derecho, ambos enraizados en modelos europeos que no reflejaban en nada la realidad que vivían esos países.

Por eso, rompiendo con ese periodo de la historia, la redemocratización de América Latina fue un salto para la reestructuración del Estado alejándose de regímenes antidemocráticos buscando refundar el Estado desde abajo. Así se promulgó esas nuevas Constituciones, con la misión de reconstruir el Estado desde una perspectiva popular con mayor participación de la sociedad, buscando una efectiva realización de la democracia y de los derechos fundamentales.

Es importante destacar que otro fenómeno que acompaña la redemocratización y la refundación del Estado es el resurgimiento de la izquierda, o el llamado giro a la izquierda. Esa “nueva” izquierda surge como una respuesta a los efectos del neoliberalismo en la región.

---

<sup>19</sup> Aunque la Constitución de Colombia no haya sido promulgada por un gobierno de izquierda, se la incluye en el rol de la constitución del nuevo constitucionalismo latinoamericano porque abarca aspectos que la alejan del modelo neo constitucional del pos-2º gerra y la acerca de un modelo más original de refundación del Estado.

<sup>20</sup>Nuevas constituciones que conforman un giro a la izquierda: Venezuela (1999); Ecuador (2008); Bolivia (2009). Sobre el tema de “nuevo o neo” constitucionalismo latinoamericano: “Dalmau, Rubén Martínez. Asembleas constituintes y nuevo constitucionalismo em América Latina. Revista tempo exterior / n° 17 (segunda época) - julho/ dezembro 2008. Ramiro Ávila Santamaría. El neoconstitucionalismo transformador el estado y el derecho en la constitución de 2008”.

<sup>21</sup>Sobre el *sumak kawsay* (Buen vivir) esta cosmovisión será mejor aclarada en el estudio. El autor Fernando Huanacuni Mamani en su artículo Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas nos trae una definición inicial que sería: “El concepto del vivir bien desde los diferentes pueblos originarios se va complementando con las experiencias de cada pueblo. Según la ideología dominante, todo el mundo quiere vivir mejor y disfrutar de una mejor calidad de vida. De modo general asocia esta calidad de vida al Producto Interior Bruto de cada país. Sin embargo, para los pueblos indígenas originarios, la vida no se mide únicamente en función de la economía, nosotros vemos la esencia misma de la vida.”MAMANI, Fernando Huanacuni. Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima, Peru. 2010.

Es decir, “la implementación de formas de estabilización política conocidas como neoliberales generó diversos fenómenos en América Latina: estagnación económica a largo plazo, aumento de la desigualdad, reducción del gasto social en la región” (Avritzer, 2009:179)

La izquierda entonces se manifiesta en seis países del cono sur a partir de los años 90: Venezuela con Hugo Chávez, Brasil con Lula da Silva, Argentina con los Kitchner, Chile con Bachelet, Ecuador con Rafael Correa y Bolivia con Evo Morales. El triunfo electoral de esas izquierdas adviene de demandas de la población de sectores pobres y medios de esos países.

Sus demandas de una mayor redistribución de la riqueza y por expresas señales de reconocimiento social convergen con la oferta realizada por esas fuerzas para, al menos, desmontar el núcleo duro de la agenda neoliberal y recuperar ciertas funciones de bienestar social y regulación económica que el Estado cumplió, aunque de modo desigual, en los años anteriores al ajuste estructural (Ramírez Gallegos, 2008:49).

Las experiencias de izquierdas se anclan en la participación haciendo con que, en esa renovación, la democracia asuma el papel principal. Eso se da desde un nuevo modelo de Estado basado en la plurinacionalidad, en la igualdad, en el pluralismo jurídico, en innovaciones políticas y jurídicas. Y, la Constitución ecuatoriana se destaca por crear mecanismos constitucionales que buscan aumentar el grado y la calidad de la democracia<sup>22</sup>.

Como señala Boaventura de Souza Santos en el libro Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador, entre los vínculos eurocéntricos que condicionaron las independencias del siglo XIX se encuentran el Estado y el derecho, concebidos como monolíticos y monoculturales, el capitalismo dependiente, el colonialismo interno, el racismo, el autoritarismo y el centralismo burocráticos, y el canon cultural occidental, y los cabildos abiertos como antecesores de la silla vacía.

En estas circunstancias, los proyectos constitucionales transformadores son tan solo puntos de partida para cambios de época, apertura a nuevos rumbos y nuevas gramáticas de lucha política. Inauguran, en suma, un proceso de transición histórica a largo plazo (Sousa Santos y Grijalva, 2012).

Y cambiar el escenario cuanto a la democracia y la participación también es una transición que depende de tiempo. Aunque no haya transcurrido ni una década desde la promulgación de la constitución ecuatoriana del 2008, el escenario post constitucional trae la inquietud de saber

---

<sup>22</sup>Para mayor profundización en el tema de la calidad de la democracia “O’DONNEL, Guillermo. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina y PACHANO, Simón. Calidad de la democracia en los países andinos”.



que trajo esa nueva Constitución y la búsqueda por respuestas aumenta la necesidad de estudios más profundizados. En este caso, el estudio de los mecanismos de participación.

## **2.1 Ecuador y su contexto histórico.**

Es evaluando el contexto y la reciente historia del Ecuador que podemos darnos cuenta de cómo la constitución del 2008, con nuevas propuestas de diseños institucionales, pretende cambiar el escenario donde se inserta la participación en la democracia. La intención aquí no es hacer un recorrido histórico sino destacar los factores coyunturales que aportan al tema abordado.

Así, haciendo un breve recuento, un acontecimiento destacable del siglo XX es la revolución Alfariata que logró separar el Estado y la iglesia, trayendo el laicismo al Estado ecuatoriano.

Las transformaciones implantadas por el liberalismo (separación de la Iglesia y el Estado, educación laica, libertades de conciencia y culto, etc.) fueron innovaciones políticas e ideológicas, orientadas a consolidar mecanismos de reproducción del sistema capitalista en ascenso (Ayala Mora, 2008: 33).

Además de eso fue el impulso para la lucha en contra de una elite conservadora y oligárquica, la que dio continuidad la revolución Juliana de 1925. En esta revolución “el país intentó lanzar un nuevo modelo de desarrollo basado en el impulso industrializador, en la inserción de los renovados procesos de integración mundial por la vía de la sustitución de las importaciones y conformar un estado de bienestar, capaz de generar los mecanismos y formas de servicio social para las grandes mayorías” (Muñoz, 2008:15). Aunque en esa época estaba instaurada una crisis de gobernabilidad que partía del enfrentamiento con la tradición liberal conservadora que regía el país.

Es destacable que Ecuador, desde la separación de la Gran Colombia, ha tenido 20 constituciones (1830, 1835, 1843, 1845, 1851, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1928, 1938, 1945, 1946, 1967, 1978, 1998, 2008)<sup>23</sup>. Pero es a partir de la revolución Juliana que se da la necesidad de “redefinir las normas del convivir nacional, desde la constitución aprobada en 1929 (...) hasta que cuajó en la madurez del desarrollo constitucional de la carta política de 1945” (Muñoz, 2008: 15).

Sustenta Muñoz que la carta de 45 se destaca por la búsqueda de “profundizar la democracia ecuatoriana desde el impulso y la fortaleza del congreso nacional, promover la

---

<sup>23</sup> “Fuente: <http://www.cancilleria.gob.ec/es/constituciones-del-ecuador-desde-1830-hasta-2008/>”

participación de la sociedad civil, y generar niveles de control a los organismos electorales” (Muñoz, 2008:15). Lo que daría continuidad la carta de 2008, por seguir los ideales alfaristas y el progresismo democrático de 45, después de la gloriosa de 44<sup>24</sup>.

De 1948 hasta 1960 viene una etapa de estabilidad, como denomina el historiador Enrique Ayala Mora. Fue el inicio de un nuevo producto de agroexportación junto al cacao, el banano, lo que produjo una ascensión de grupos agrícolas, del comercio, de los trabajadores y del sector público. También hubo un gran desarrollo cultural entre los 40 y 60 (Mideros, Kingman y Guayasamín) y la creación de “la Casa de la Cultura ecuatoriana en 1944 por Benjamín Carrión”.

Las décadas posteriores son décadas de crisis. Cambios de corte reformista y la crisis en la exportación del banano marcan el inicio de la inestabilidad. Ocurre la falencia del modelo agroexportador y el cambio para una nueva realidad, petrolera. “No se trataba solamente de un cambio en el producto básico de exportación (banano por petróleo), sino de un agotamiento del modelo agroexportador y del surgimiento e inicial consolidación de un nuevo modelo de dominación” (Ayala Mora, 2008:37).

En inicios de los 60s, con la Revolución Cubana y el antiimperialismo, se intensifican las protestas. Velasco Ibarra es electo presidente (1960/1961) y depuesto luego en seguida, lo que no tardó mucho resultó en un golpe militar (1963/1966) que implementó reformas de modernización y la Ley de Reforma Agraria. Dictadura esta que cae, pero regresa en los 70s con el “Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas liderado por el general Rodríguez Lara”, cuando Ecuador vivía su *boom* petrolero, de gran expansión económica.

La sustitución del general se dio con el Consejo Supremo de Gobierno, siguiendo el gobierno militar. La represión aumenta y se destaca la masacre del ingenio de AZTRA en 1977. El gobierno entonces empieza a endeudarse externamente lo que le va a ocasionar problemas económicos subsecuentes y con una propuesta de reestructuración jurídica promulga la Constitución de 1978 que fue aprobada por referéndum, cuando fue electo Jaime Roldós y su vice Osvaldo Hurtado.

---

<sup>24</sup> “La llamada Gloriosa del 28 de mayo de 1944 fue un movimiento protagonizado por las masas populares que esperaban cambios radicales. Velasco manifestó al principio ciertas inclinaciones a la izquierda, pero éstas se desvanecieron cuando rompió la Constitución de 1945, preparada por una Asamblea Constituyente predominantemente progresista. Luego de este paréntesis, en que nacieron y se consolidaron varias organizaciones populares como la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y se creó la Casa de la Cultura, volvió el caudillo a su natural alianza con la derecha, se proclamó dictador y convocó a una nueva Asamblea Constituyente en 1946, que lo ratificó en la Presidencia. Un militar lo derrocó en 1947, pero no pudo ejercer el poder, que pasó a manos de Mariano Suárez Veintimilla. En corto tiempo fue sucedido por Carlos Julio Arosemena Tola”. (Ayala Mora, 2008:35).

“La constitución de 1978 refleja el énfasis que daban los actores políticos del momento a un diseño que fortalecía el régimen de partidos, como prerrequisito para la estabilidad democrática y la real institucionalización del país” (Viteri, 2011:203). Pero como conforma el mismo autor esto no se dio, al contrario, se agudizó la disputa política entre costa y sierra.

A pesar de eso, “al cabo de una década de dictadura, se podían observar cambios significativos en varios aspectos de la vida del Ecuador. La modernización se había acelerado y el capitalismo había penetrado profundamente en toda la estructura socioeconómica, acentuando la dependencia internacional del país” (Ayala Mora, 2008:39). Surgieron nuevas fuerzas políticas como el “Frente Unitario de Trabajadores” (FUT), “Democracia Popular” (DP) e “Izquierda Democrática” (ID).

El gobierno de Roldós, a pesar de tener un carácter progresista se enfrentó a inúmeros problemas principalmente internos, con su propio partido (CFP). Con su muerte en 1981, asume su vice Osvaldo Hurtado que como principal medida está la implementación de una moneda nacional denominada sucre, resultado de un arreglo de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que estalló protestas sociales lideradas por FUT.

León Febres Cordero gana las elecciones de 1984 apoyado por una coalición de derecha (Frente de Reconstrucción Nacional). Su gobierno de corte neoliberal aumentó el poder de los banqueros y exportadores, ligado a la apertura del país al capital extranjero. Fue un gobierno muy duro en relación a la represión.

En 1988 gana las elecciones Rodrigo Borja que enfrentó escándalos de corrupción, pero se destacó en buscar el dialogo con Perú en relación a sus problemas territoriales con Ecuador. Cuando en 1992 entra Sixto Durán Ballén, se aplican políticas de reajustes con la reducción de servicios, elevación de precios y privatizaciones, a pesar de conseguir avances en la renegociación de la deuda externa. También en su gobierno desató la guerra con Perú y posteriormente su fin con el reconocimiento del protocolo de Rio de Janeiro.

Abdalá Bucaram Ortiz (PRE) gana las elecciones de 1996. “Bucaram agudizó los conflictos regionales, exageró en su estilo informal y arbitrario; se enfrentó a sectores empresariales, laborales, indígenas y grupos medios que, acusándolo de numerosos actos de corrupción, realizaron una protesta en febrero de 1997, que lo separó del poder” (Ayala Mora, 2008:40) Por eso fue depuesto asumiendo Fabián Alarcón Rivera, ratificado por consulta popular.

Es en ese momento que también se hace una reforma profunda en la constitución del 78 promulgando una nueva constitución en 1998, mismo año que se elige presidente Jamil Mahuad (DP). Esa constitución se caracteriza por la introducción de:

(...) derechos personales, ejercidos a través de recursos de amparo, se consolida el concepto de descentralización fiscal hacia municipios y organismos seccionales, se establecen los principios de la oralidad en la administración de justicia y se diseñan esquemas más estrictos para el control de la corrupción (Viteri, 2011:204).

Pero, a pesar de la nueva constitución, Ecuador estaba inmerso en una grave crisis económica que culminó en el feriado bancario de 1999 donde hubo la congelación de depósitos bancarios afectando a miles de personas. Además de eso, concedió la base de Manta a los Estados Unidos y frente a enorme y descontrolada inflación decretó la dolarización.

Aquí se hace importante destacar también que en los 90s el movimiento indígena ecuatoriano (MIE) crea su propia representación política el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País (PK).

En dicho movimiento político cupieron, además de las organizaciones indígenas, diversos sectores urbanos de la nueva izquierda, ciertos segmentos provenientes de la militancia izquierdista de los años setenta y ochenta, nuevas redes sociales articuladas en la disputa por una diversidad de derechos ciudadanos y otros sectores sociales como sindicatos públicos (Ramírez Gallegos, 2012: 112).

Y fue con el apoyo de esa movilización indígena que deponen a Mahuad asumiendo el vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano. En las elecciones subsecuentes, en 2002, gana Lucio Gutiérrez que enfrentó una oposición muy fuerte, siendo depuesto en 2005 fruto de una revuelta ocurrida en Quito, cuando asume su vice Alfredo Palacio.

Y es en medio de ese escenario de inestabilidad política que surge como candidato en 2006, Rafael Correa Delgado, considerado por muchos como un *outsider* a pesar de haber sido Ministro de Economía del gobierno de Alfredo Palacio. Su propuesta de una revolución ciudadana con el intuito de refundar el Estado gana fuerza por la frecuente búsqueda de estabilidad política en el Ecuador.

“Además, logró la victoria bajo la inusual condición de no presentar candidatos al poder legislativo. Por lo tanto, fue un presidente sin base legislativa, sin partidos políticos de sustento, apoyado por una coalición muy heterogénea” (Gudynas, 2009:2). Y, con su triunfo electoral en segunda vuelta, propone la promulgación de la Constitución de Montecristi del 2008, aprobada por referéndum.

Su triunfo electoral se explica por su carisma político y su capacidad para movilizar votantes apáticos, aunque algunos factores de tipo estructural relacionados con el pobre funcionamiento del sistema político ecuatoriano también fueron influyentes.

(...) Así el surgimiento de la *revolución ciudadana* refleja el colapso tanto del modelo político propuesto por la Constitución de 1978 como de las fallidas reformas establecidas en 1998. En este plano, otra de las lógicas más recurrentes en la política nacional está en la idea de que es necesario variar el diseño constitucional tan pronto como se presenten modificaciones importantes en la distribución del poder (Basabe, Pachano, 2010: 179-180).

Una serie de factores contribuyen para el ascenso del presidente Correa a presidencia. Como fue evidenciado anteriormente, cuestiones coyunturales, históricas y políticas llevaron a ello. “Existía un “acumulado histórico” de resistencia social y lucha ciudadana contra el modelo económico empresarial, la hegemonía de la clase política y de los partidos institucionalizados por ella (...)” (Paz y Miño, 2012: 26)

Cuando asume su primer mandato en 2007, Rafael Correa empieza a dar forma a su “revolución ciudadana”, slogan político que prometía cambios profundos y refundacionales en el Ecuador. Como inicio del cumplimiento de sus promesas de campaña empieza un proceso constitucional conformado por algunas etapas<sup>25</sup>:

1. Consulta Popular sobre la convocación de una Asamblea Constituyente.

2. Aprobada la Asamblea constituyente empieza la labor de elaborar una nueva Constitución el día 30 de noviembre de 2007 en Montecristi, Manabí. Una comisión fue conformada por 130 asambleístas elegidos en este mismo año, en donde 80 de ellos eran de Alianza País, partido del presidente Correa.

3. El 24 de julio del 2008 la Asamblea constituyente aprueba el texto de la nueva Constitución con el voto “sí” de 94 de los 130 asambleístas que participaron del proceso.

4. El Tribunal Supremo Electoral realiza la consulta popular para ratifica el texto Constitucional.

5. Con la pregunta ¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente? Con 9'754.883 electores inscritos, 7'395.360 votantes el sí ganó con 63.93% de los votos.

6. Post aprobación del texto Constitucional, nuevas elecciones para presidente, asambleístas, y otras autoridades bajo las nuevas normas Constitucionales.

Culminadas las etapas descritas, el presidente Correa es nuevamente electo y asume su nuevo mandato a partir del año de 2009, con la vigencia plena de la nueva Constitución del

---

<sup>25</sup> Los datos están disponibles en la página del Consejo Nacional Electoral – CNE

<http://cne.gob.ec/es/institucion/procesos-electorales/consultas-populares>

2008. Posteriormente gana en el 2013 para su último mandato que termina en 2017. Con eso, se mantiene 10 años en el poder.

Es en ese escenario de inestabilidad política que buscamos entender la democracia ecuatoriana, para ello nos valemos del estudio sobre la calidad de la democracia. Si estamos hablando de democracia en Ecuador, aunque no sea el enfoque del trabajo clasificar la democracia en ese país, una de las dimensiones de la “nota” final por país es la participación.

(...) aplicamos el instrumento de medición desarrollado por Leonardo Morlino, que ha sido adoptado por la Red de Estudios de la Calidad de la Democracia en América Latina para esta investigación comparativa y que constituye una herramienta muy completa para lograr ese fin. La medición busca evaluar a la calidad de la democracia a través de ocho dimensiones: a) Estado de derecho; b) rendición de cuentas electoral; c) rendición de cuentas institucional; d) participación; e) competencia; f) capacidad de respuesta; g) pleno respeto de los derechos y de las libertades; h) solidaridad-igualdad económica y social (Pachano y García, 2013: 2).

Según esas dimensiones, Ecuador está representado en el siguiente recuadro:

Tabla 1. Ecuador: Puntaje según dimensiones

<b>Ecuador: puntajes según dimensiones</b>	
<b>DIMENSION</b>	<b>PUNTAJE</b>
Accountability electoral	3,91
Participación política	3,44
Competencia política	3,40
Accountability interinstitucional	3,23
Responsabilidad	3,10
Igualdad	2,93
Libertad	2,83
Estado de derecho	2,47
<b>MEDIA</b>	<b>3,16</b>

Fuente: Tabla retirada del texto Pachano Simón y García, Sergio. (2013) “*Ecuador: un régimen híbrido*.” FLACSO, Ecuador.”

Al hacer una mención específica a la participación, se delimitan las subdimensiones de acuerdo con el cuadro que se sigue:

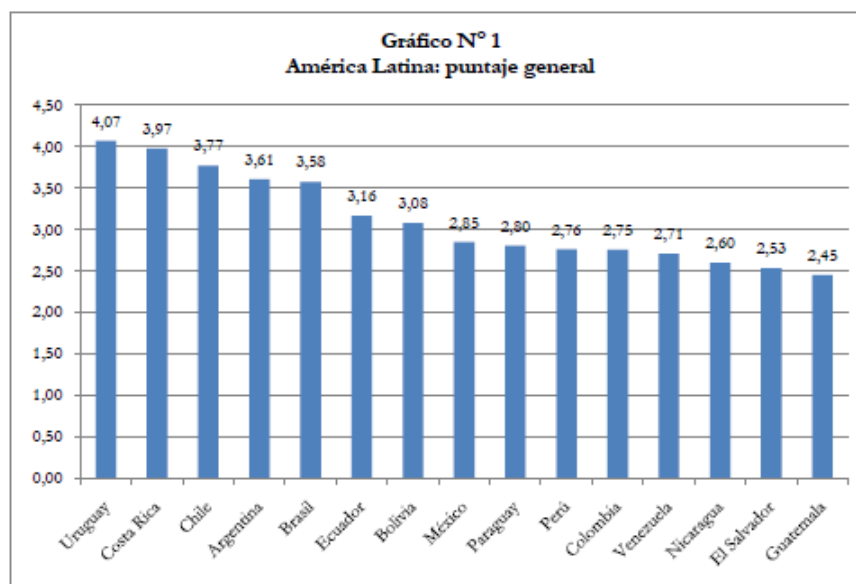
Tabla 2. Participación política

Participación Política							
Puesto	País	Oportunidades para la participación	Consultas y referendos	Partidos y asociaciones	Participación no convencional	Políticas de democracia deliberativa	Media
1	Uruguay	4,50	4,50	3,50	3,15	2,00	3,53
2	Chile	3,70	4,30	3,40	3,00	3,00	3,48
3	Ecuador	3,90	3,50	2,20	3,60	4,00	3,44
4	Brasil	4,00	3,50	3,40	2,75	3,50	3,43
5	Argentina	4,30	3,75	3,60	3,35	2,00	3,40
6	Bolivia	4,00	3,40	3,50	3,00	3,00	3,38
7	Costa Rica	4,40	3,00	3,30	2,75	3,00	3,29
8	Colombia	4,00	3,50	3,55	3,10	2,00	3,23
9	Nicaragua	3,10	3,20	3,00	3,00	2,50	2,96
10	Paraguay	3,50	3,00	3,00	2,65	2,00	2,83
11	México	3,90	2,70	2,50	2,50	2,50	2,82
12	Perú	3,30	3,00	2,50	2,60	2,50	2,78
13	Venezuela	2,50	3,25	2,50	nd	nd	2,75
14	Guatemala	3,20	2,00	2,25	2,25	2,00	2,34
15	El Salvador	2,80	2,25	2,50	2,00	1,00	2,11
	<b>MEDIA</b>	<b>3,67</b>	<b>3,26</b>	<b>2,98</b>	<b>2,84</b>	<b>2,50</b>	<b>3,05</b>

Fuente: Tabla retirada del texto Pachano Simón y García, Sergio. (2013) “Ecuador: un régimen híbrido. FLACSO, Ecuador”

Por fin, el gráfico siguiente delinea la posición del Ecuador frente a América Latina en un puntaje general.

Tabla 3. América Latina: Puntaje general



Fuente: Tabla retirada del texto Pachano Simón y García, Sergio. (2013) “Ecuador: un régimen híbrido. FLACSO, Ecuador”.

Ahora, observando esos gráficos ¿qué hace del Ecuador un régimen híbrido? Es considerado un régimen híbrido, así como podría encajarse en otras definiciones. Tomando en cuenta que los estudios de política comparada no son estáticos, al calificar un país en democrático o no democrático no se puede crear una bipolaridad, es decir un modelo de sí y no. En realidad, entre el autoritarismo y la democracia existe un sinnúmero de otras calificaciones en donde aquél determinado país podría ubicarse.

Puede ser que existan países con una democracia electoral, pero no social, o con restricción de derechos civiles, pero que ni así, deficitarias, dejan de ser consideradas democracias. Pachano y García sintetizan el caso ecuatoriano:

(...) la democracia ecuatoriana tiene varias de las características que los autores establecen para la identificación del tipo o los tipos de régimen que establecen. Así, podría ser considerada como uno de los *regímenes semidemocráticos* ya que una de las características de estos es la presencia de elementos autoritarios en los regímenes competitivos (...) La existencia de instituciones electorales no excluye la presencia de restricciones autoritarias en el uso de esas instituciones (Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán, 2001: 52). Pero, también puede ser identificado como una *democracia delegativa*, ya que en ésta el presidente pasa a ser la encarnación de la nación, el principal fiador del interés nacional, lo cual cabe a él definir (... y las) otras instituciones –como el Congreso y el Poder Judicial- son incomodidades que acompañan las ventajas internas e internacionales de ser un presidente democráticamente electo. La idea de obligatoriedad de rendir cuentas (*accountability*) a esas instituciones, o a otras organizaciones privadas o semiprivadas, aparece como un impedimento innecesario a la plena autoridad que el presidente recibió la delegación de ejercer” (O’Donnell, 1992: 10-11, cursiva en el original). Así mismo, podría ser calificada como una *democracia electoral*, debido a que la competencia política cumple con las normas democráticas mínimas (...y) se arreglan para „obtener elecciones rectas, pero fallan en institucionalizar otras dimensiones vitales del constitucionalismo democrático, como el estado de derecho, la *accountability* política, la integridad burocrática y la deliberación pública (Schedler, 2002: 37). Finalmente, puede también ser considerada como uno de los *regímenes híbridos*, ya que estos se caracterizan porque fallan en asegurar un mínimo nivel de derechos civiles y se mantienen entonces debajo del umbral mínimo requerido para ser clasificados como estrictamente democráticos (Morlino, 2004: 10, cursiva en el original) (Pachano y García, 2013: 25).

Por lo tanto, para entender el escenario post constitucional del Ecuador, hay que primero tener en cuenta que se trata de un régimen híbrido, que coexisten la democracia representativa, directa o participativa y deliberativa, aunque la Constitución solo haga mención a la “representativa, directa y comunitaria”. Delante de eso el análisis de los mecanismos de participación del sistema de participación ciudadana va a detallar como cada mecanismo se desarrolla en el ordenamiento jurídico actual.



Hay un interés en discutir la participación a partir del mecanismo de la silla vacía visto que es el más próximo que se puede llegar a un ideal de una participación plena, que abarque los requisitos de ausencia de intermediarios y vías de “influir directamente en la toma de decisiones a través del derecho a voto”.

## **2.2 La Constitución de 2008 y la implementación de los mecanismos de participación.**

Con la nueva Constitución del 2008 ocurre una incorporación de “cambios profundos que apuntan a reforzar más la constitucionalización del ejercicio de los derechos personales y ciudadanos a través de las garantías jurisdiccionales.” La redefinición del diseño constitucional trae muchas innovaciones, una de ellas es la redimensión de la participación ciudadana con la creación de un “quinto poder” que institucionaliza la participación con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Viteri, 2011:205). Acosta nos demuestra otras.

El proceso constituyente ha sido contradictorio en muchos aspectos, pero se transformó en un hecho histórico de trascendencia para Ecuador. El buen vivir, la plurinacionalidad, la interculturalidad, los derechos colectivos y de la naturaleza, el rescate de la soberanía, el trato del ambiente en general, la soberanía alimentaria, la apuesta clara a la integración latinoamericana, la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel, la universalización de la seguridad social, el agua como derecho humano, los derechos de los/as migrantes, la ciudadanía universal, los derechos de las personas en movilidad, el respeto a las diversidades, la economía solidaria, el derecho a la comunicación, la renovación a la justicia y el derecho del pueblo a la resistencia son algunos de los temas en los cuales la nueva constitución aporta innovaciones (Acosta, 2008: 7).

Un otro punto importante que se debe destacar de la constitución es la búsqueda por alejarse de un modelo neoliberal cuando plantea una estructura económica diferenciada. Su base está en defender una política más social y solidaria que “a su vez recupera un rol controlador del Estado frente al mercado, y propone un sentido de construcción social que denomina el “buen vivir”, concepto que recupera de las culturas indígenas el “sumak kawsay”, esto es “la armonía en las relaciones entre los seres humanos y de estos con la naturaleza, además proclama que el ser humano no está por encima del capital” (Hidalgo, 2008: 105).

Pero es la participación que se establece como un eje transversal en la Constitución del 2008. Esa participación es regulada a partir de dos sentidos: “el primero es como un principio orientador de la actuación de las entidades del sector público, y el segundo como un derecho de

las personas” (Morales, 2008: 159)<sup>26</sup>. Es decir que la participación debe existir como un derecho y como un principio. Se la “reconoce como derecho en todos los niveles y en todas sus formas a fin de tomar parte de las decisiones de los poderes públicos y privados en la esfera de lo público y su control” (Morales, 2008: 194).

La participación ciudadana busca materializarse en la democracia directa, plasmada en el texto constitucional y en textos legales. ¿Democracia directa? Desde aquí, el ejercicio de reflexionar que es la democracia directa en la Constitución del 2008 se hace elemental.

El texto constitucional en el Título II capítulo quinto es dedicado a los derechos de participación<sup>27</sup>, en el Título IV, el capítulo primero trata de la participación en la democracia<sup>28</sup>, y leyes como el COOTAD<sup>29</sup> y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana<sup>30</sup> reglan y viabilizan estos mecanismos constitucionales.

El texto constitucional evoca dos momentos cuanto a la participación ciudadana: los derechos de participar y la participación y organización del poder.

El primer momento, según la Constitución del Ecuador del 2008, título II capítulo quinto art. 61 se constituye en los derechos de participación que son: “1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación

---

<sup>26</sup> “La participación como principio orientador la encontramos en relación con la educación, la seguridad social, los concejos nacionales de igualdad, el ingreso 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”. (Artículos de la Constitución: 27,34,157,170,227,238,275,279,320,326.8)(...) Como derecho de participar lo encontramos en relación con el campo de la comunicación, el espacio público, el proceso educativo, los jóvenes, los niños, personas con discapacidad, el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables, establecimiento de programas de conservación de la biodiversidad, administración del sistema de educación intercultural, la vida cultural, debates de proyecto de ley, fiscalización de los actos del poder público, gestión pública y planificación, sistema nacional de salud, actividad que genere impactos ambientales y sistemas nacionales de áreas protegidas”.(Artículos de la Constitución: 16.5,23,26,39,45,47.7,48.1, 48.4,57.6,57.8,57.14,66.24,134,204,278,359,395,408) (Morales, 2008: 159-160)

<sup>27</sup> “Índice de la Constitución de la República del Ecuador Título II Derechos Capítulo quinto Derechos de participación”.

“Disponible en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) .”

<sup>28</sup>“Índice de la Constitución de la República del Ecuador Título IV Participación y Organización del Poder Capítulo primero Participación en democracia. Sección primera Principios de la participación Sección segunda Organización colectiva Sección tercera Participación en los diferentes niveles de gobierno Sección cuarta Democracia directa Sección quinta Organizaciones políticas Sección sexta Representación política”.

“Disponible en [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)”

<sup>29</sup> “COOTAD – Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Disponible en [http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad\\_2012.pdf](http://www.ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf)”

<sup>30</sup> “Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ley s/n. Disponible en [http://www.participacionycontrolsosial.gov.ec/c/document\\_library/get\\_file?uuid=ec0cd58d-32c1-4327-8bf6-730b2b27c9a5&groupId=10136](http://www.participacionycontrolsosial.gov.ec/c/document_library/get_file?uuid=ec0cd58d-32c1-4327-8bf6-730b2b27c9a5&groupId=10136)”

transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten”.

Adicionalmente el artículo 62 establece que “las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente (...)”

En un segundo momento, la Constitución trae la participación y organización del poder, previsto en su título IV. El capítulo primero trata de la participación en democracia. La sesión primera de este título constitucional trata de los principios de la participación: Art. 95 “(...) La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”. Además de afirmar que la participación debe influir de manera “protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos”.

Se reconoce también las organizaciones colectivas como una expresión de la soberanía popular. En la sección segunda, el artículo 96 expone “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 de las privadas que presten servicios públicos”.

En este sentido, en 2013 el ejecutivo promulga el decreto 16 que reglamenta el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. El referido decreto además de dar otras providencias busca registrar las organizaciones sociales emitiendo para ellas un certificado de existencia, en otras palabras reconociendo “todas las formas de organización de la sociedad”, como impone la Constitución, pero institucionalizándolas para ejercer sobre ellas mayor control.

La sección tercera prevé: “la participación en los diferentes niveles de gobierno”. El artículo 100 prescribe que “en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno” (...). Para ejemplificar, “el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”.

Se destaca en la participación citada que el artículo 101 trae específicamente un instrumento a parte que es la silla vacía, dice: “Art. 101.-Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá 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”.

Y como ya dicho anteriormente, el presente estudio tiene como finalidad estudiar los instrumentos de participación ciudadana con énfasis específicamente en la silla vacía. Hasta esta sección la Constitución no nombra la forma de democracia que trata determinados institutos ya descritos como audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios. Pero, destaca la silla vacía en el artículo 101 y luego después empieza la sección cuarta que tiene por título democracia directa.

Por cuestiones de hermenéutica constitucional se podría entender que la silla vacía no sería específicamente un instrumento de democracia directa, pero un análisis más profundizado de este instrumento será realizado en el capítulo posterior.

Siguiendo con el texto constitucional, el artículo 103 nombra la iniciativa popular y el referéndum, plebiscito o consulta popular como democracia directa, así como el artículo 104 que trata de la revocatoria de mandato.

Por fin, la democracia representativa está vigente en el artículo 112 que trata de la representación política.

Cuanto al texto constitucional, es posible verificar que este trata solamente como democracia directa tres institutos: la iniciativa popular, el referéndum, plebiscito o consulta popular y la revocatoria de mandato. Pero, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana enumera los mecanismos de democracia directa especificando que el Estado garantiza el ejercicio de esos mecanismos, que son, como ya mencionados, “la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato”<sup>31</sup>.

Como poder ciudadano, la ley trata de las organizaciones sociales, el voluntariado y la formación ciudadana. El objetivo de la ley, como ella mismo evoca es el incentivar el “conjunto de dinámicas de organización, participación y control social que la sociedad emprenda por su libre iniciativa para resolver sus problemas e incidir en la gestión de las cuestiones que atañen al interés común para, de esta forma, procurar la vigencia de sus derechos y el ejercicio de la soberanía popular”.

---

<sup>31</sup>“Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ley s/n Artículo cinco”.

En conjunto con la implementación de mecanismos de participación ciudadana, la Constitución del 2008 abre camino a una nueva organización territorial. El COOTAD “(Código orgánico de organización territorial autonomía e descentralización)” crea la figura de los GADs “(Gobiernos autónomos descentralizados)” que engloban los gobiernos provinciales, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales<sup>32</sup>.

Antes de la implementación del COOTAD existía la división político administrativa tradicional que se caracterizaba por la existencia de estados unitarios como forma de estructura del territorio, en niveles de mayor a menor extensión. Eran conformados espacios en donde diversos órganos estatales actuaban y ejercían potestades públicas organizadas por niveles: Nacional: autoridades nacionales / Intermedio: autoridades elegidas y designadas / Local: alcaldes y delegaciones de organismos nacionales.

La Constitución del 2008 trae la nueva forma de organización territorial. La “Organización” pasa a ser por “división” para impulsar la solidaridad, equilibrio y equidad en el territorio. Las regiones pasan a ser Regiones Autónomas con una forma horizontal de organización del territorio y de opción voluntaria, con la institucionalización de circunscripciones territoriales étnico-culturales.

Así, la organización del territorio ecuatoriano pasa a ser de la siguiente forma según el artículo 10 del COOTAD (“El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”) y la tabla que se sigue:

Tabla 4. Organización territorial ecuatoriana según el COOTAD

<b>Territorio</b>	<b>Integración</b>	<b>Instrumento</b>
Regiones (art. 14 – 16 COOTAD)	Dos o más provincias vecinas	Ley y estatuto
Provincias (Art. 17 – 19 COOTAD)	Cantón o Cantones	Ley
Cantones	Parroquia o Parroquias urbanas y rurales	Ley

<sup>32</sup> COOTAD **Art. 10.**- “Niveles de organización territorial.- El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. **Art. 28.** Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; e) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.”

(Art. 20 – 23  
COOTAD)

Parroquia Rural

Recinto poblado

Ordenanza

(Art.24 – 27  
COOTAD)

---

Fuente: Curso Organización territorial en el marco de la Constitución de 2008 ministrado por el Prof. José Suing Nagua en la UASB (Enero del 2013). Elaboración propia.

Con la creación de los GADs es posible verificar también que, en el marco de los sistemas de participación ciudadana, el COOTAD en concordancia con lo que establece la Constitución repite en el artículo 303 lo que precede la misma. Es decir, trae la participación como un derecho a ser ejercido “en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

Así como la población tiene el 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. (...) 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 (Art. 303 COOTAD).

Los GADs tienen el deber de:

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. Garantía de participación y democratización. (...) 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. 303 y 305 COOTAD).

Se conformó que sistema de participación será regulado por “acto normativo del correspondiente nivel de gobierno y tendrá estructura y denominación propias” (Art.304

COOTAD). De esa forma el sistema de participación estará constituido para, entre otras cosas “promover la participación e involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales” (Art. 304, g do COOTAD)<sup>33</sup>.

Para continuar la normalización de la participación ciudadana, en 2010 se promulgó la ley Orgánica de Participación Ciudadana. Importante destacar que esa ley es anterior al decreto 16, citado anteriormente, que es del 2013. Se destaca que de manera menos específica que el decreto 16, la ley también norma las organizaciones sociales, reconociéndolas expresión de la soberanía popular, además de reconocer al “voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, y nombrar mecanismos de formación ciudadana”<sup>34</sup>.

Dispone principalmente de la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno. A nivel nacional presenta los consejos nacionales para la igualdad, el “Consejo Nacional de Planificación”, la “Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir” y los “Consejos Ciudadanos Sectoriales”. A nivel de la participación a nivel local, norman las asambleas locales, los consejos locales de planificación y los presupuestos participativos<sup>35</sup>.

A partir del artículo 72, la ley Orgánica de Participación Ciudadana define los mecanismos de participación ciudadana.

Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley.

---

<sup>33</sup> Art. 304 COOTAD **Art. 304.**- “Sistema de participación ciudadana.- 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 correspondientes”.

<sup>34</sup> “Ley Orgánica de Participación Ciudadana”. Ley s/n Artículo 30 – 45.

<sup>35</sup> “Ley Orgánica de Participación Ciudadana”. Ley s/n Artículo 47-71.

Así, son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública: las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios y los consejos consultivos, la consulta previa. Hay que hacer una distinción pues algunos instrumentos de participación son considerados por ley instrumentos de control social que son: las veedurías y la rendición de cuentas.

Cada uno de esos instrumentos tiene sus características propias como mecanismos de participación. Algunos de naturaleza de democracia directa o participativa y otros deliberativa<sup>36</sup>. Aunque la ley no establezca tal definición desde la teoría es posible la verificación.

Vamos a tratar de clasificar esos mecanismos dando principal énfasis a uno de ellos, la silla vacía. Se vuelve importante también delimitar que estaremos tratando principalmente de mecanismos de participación ciudadana a nivel local, a nivel de GAD.

Si bien en la normativa no se explicita en detalle los componentes que deben tener el sistema de participación a nivel local tanto en la Ley de Participación Ciudadana como en el COOTAS se destaca que deberán activarse, al menos, los siguientes mecanismos participativos para la toma de decisiones y gestión de territorio (Gallegos, Espinosa, 2012: 119).

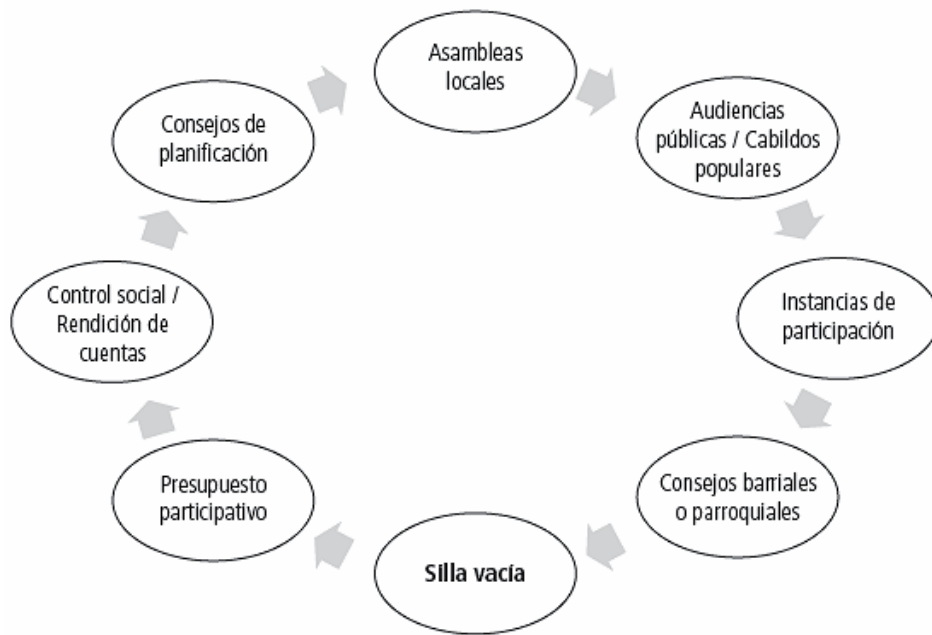
La participación en la toma de decisiones es el centro de la teoría deliberativa, pues la participación debe ir más allá de la consulta o de dar voz a la población, el mecanismo que debe asegurar la influencia efectiva en el resultado final. Demostramos el sistema ecuatoriano actual en el siguiente esquema, y es a partir de ese sistema que podemos evaluar que existe la posibilidad de participación desde diferentes niveles.

---

<sup>36</sup>“Ley Orgánica de Participación Ciudadana”. Ley s/n Artículo 72 - 101.



Gráfico 1. Sistema de participación ciudadana del Ecuador



Fuente: Flacso, documento interno, Asesoría Técnica ESGP, 2011.

A fin de entender el marco constitucional que instituye que todo el proceso de planificación debe ser participativo, los GADs “(Gobiernos autónomos descentralizados)” asumen especial protagonismo. La lógica parte de que habiendo participación a nivel nacional, regional y local el sistema se vuelve más democrático, pero los mecanismos y la forma de implementación de ellos son quienes dirán sobre la efectiva participación.

Utilizando las tres normativas que tratan de ese sistema “(Constitución, COOTAD y Ley Orgánica de la Participación Ciudadana)” es posible identificar la participación y el control social como una de las funciones de los GADs como demuestra el artículo 29 del COOTAD “El ejercicio de cada gobierno autónomo descentralizado se realizará a través de tres funciones integradas: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social”.

Y de esa forma debemos separar y explicar cómo funciona la participación desde cada uno de sus mecanismos partiendo de lo que la Constitución llama de democracia directa. Ya discutimos anteriormente el concepto de democracia directa pero, es importante destacar aquí que lo que la Constitución llama de democracia directa dice respecto específicamente a la “iniciativa popular normativa, consulta popular, revocatoria de mandato y referéndum”.

La iniciativa popular normativa, tiene como objetivo “proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con

competencia normativa”, y para ello es necesario “contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente”.

Se trata de un mecanismo de participación común en las constituciones suramericanas, presente en las constituciones de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Paraguay y Uruguay<sup>37</sup>. Aunque sea un mecanismo común, el artículo 103 de la Constitución del Ecuador, arriba descrito, va más allá, permite que “quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente”.

Es un producto de ingeniería constitucional que hace con que la participación sea más efectiva en el plano teórico, ya que todavía no tenemos casos reales que lograron su objetivo para confirmar la teoría, pero aun así es algo nuevo que merece destaque e importancia. Además de ser posible proponer enmiendas a la Constitución por esa vía.

Para complementar lo analizado, la iniciativa popular normativa deberá pasar por un procedimiento largo, burocrático y costoso como podemos verificar en el artículo 5 y siguientes de la LOPC y 309 y siguientes COOTAD, lo que va de encuentro con lo dicho anteriormente de una mayor democratización y participación. Incluyese en esa paradoja el hecho de que el presidente o presidenta podrá enmendar el proyecto, aunque no pueda vetarlo por completo.

Otro mecanismo, el referéndum, se confunde con la consulta popular en el texto constitucional. En algunos casos se hace referencia a referéndum e a otros a consulta popular. En la parte que hace referencia a la democracia directa la mención es a consulta popular que será realizada por el organismo electoral correspondiente “por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana” (Art. 104).

Aquí, en ese mismo artículo, no existe restricción para los temas de consulta popular que quiera proponer el presidente o presidenta de la república mientras que para el ejecutivo de los GADs la solicitud de convocatoria debe preceder de una decisión de las “tres cuartas partes de sus integrantes, y la de iniciativa ciudadana preceder de del respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral cuando sea de carácter nacional; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral”

Una observación importante es que en todos los casos es necesario requerir a la Corte un dictamen previo sobre la constitucionalidad de las preguntas. Además, hay un asunto de

---

<sup>37</sup> Constituciones Argentina disposición tercera; Brasil art. 14; Bolivia art.12; Colombia art. 154; Paraguay art.123; Perú art. 31;

restricción absoluta para los GADs y la ciudadanía: “no se puede proponer consulta popular sobre asuntos relativos a tributos o a la organización político-administrativa del país. Prohibición que no se extiende al presidente o presidenta de la república”.

Otros requisitos para la consulta popular se verifican en la LOPC desde el artículo 17, además de la consulta popular de carácter vinculante.

Art.11. Consulta popular vinculante.- En caso de rechazo o modificación no consentida del proyecto de iniciativa popular normativa por la Asamblea u órgano con competencia normativa, o bien modificación en términos relevantes, la comisión popular promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular en el ámbito territorial respectivo para decidir entre la propuesta original de la iniciativa popular o la resultante de la tramitación en el órgano con competencia normativa.

El próximo mecanismo es la revocatoria de mandato, un mecanismo novedoso presente en las Constituciones de Colombia (1991), Venezuela (1999) y Bolivia (2009), que son parte de la corriente constitucional denominada nuevo constitucionalismo latinoamericano. En Ecuador la revocatoria de mandato está prevista en el artículo 105 de la Constitución y en el artículo 25 de la LOPC.

Podemos destacar los siguiente requisitos constitucionales: 1. El ciudadano que propone debe estar en “goce de los derechos políticos”; 2. Podrá realizarse “una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo por el cual fue electa la autoridad”; 3. Durante ese periodo solo se podrá realizar un pedido de revocatoria; 4. Hay que tener el “respaldo de un número no inferior al 10 por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente, y en el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral”.

La LOPC establece que cualquier ciudadano podrá “revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones.” Además de traer otros requisitos como por ejemplo “respaldo proporcional al número de los electores inscritos” que va desde el 10% hasta el 25% dependiendo del número de electores, también establece el procedimiento que se realizará mediante el Consejo Nacional Electoral (CNE), una de las funciones del Estado, y por ello, se hace necesario explicitar el rito

Art. 27. LOPC Trámite del proceso de revocatoria del mandato. - La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y

deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud. La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas.

La participación ciudadana en las funciones del Estado se establece cuando se crean “mecanismos para garantizar la transparencia de sus acciones, así como los planes y programas que faciliten la participación activa de la ciudadanía en su gestión” Art. 45 LOPC).

El primer mecanismo para ello son los consejos nacionales para la igualdad, que tiene previsión en el artículo 156 de la Constitución y 47 de la LOPC, que deben ser integrados por “representantes del Estado y de la sociedad civil” de manera paritaria y serán presididos por representante de la función ejecutiva. “Son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” (art.156 Constitución)<sup>38</sup>.

Como parte del sistema participativo, la planificación participativa para el desarrollo (art. 279 de la Constitución) crea la figura del Consejo Nacional de Planificación que "a través de su Secretaría Técnica convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía”. El objetivo es “llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo” (art. 48 LOPC)<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> “Art. 156 de la Constitución del Ecuador- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno”.

<sup>39</sup> “Art. 49 LOPC- Atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.- Son atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir: 1. Contribuir, como instancia de consulta, en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo; 2. Monitorear que los objetivos de desarrollo que se plasmen en el Plan Nacional de Desarrollo se concreten en la programación y ejecución del presupuesto del Estado, en la inversión y asignación de los recursos públicos a las instancias estatales correspondientes; 3. Aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; 4. Generar debates públicos sobre temas nacionales; 5. Rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus acciones; y, 6. Elegir, entre sus miembros, a cuatro representantes ciudadanos principales, uno por cada región geográfica del país, y sus alternas o alternos, quienes integrarán el Consejo Nacional de Planificación. La elección de representantes se realizará entre las delegadas y los delegados de la Asamblea de cada una de las regiones geográficas del país, y garantizará la paridad de género entre principales y alternos, quienes durarán en sus funciones cuatro años. A mitad de periodo, las alternas y los alternos se principalizarán. El proceso de elección de representantes contará con la supervisión y apoyo del Consejo Nacional Electoral”

Para mayor participación regional, la “Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir estará conformada por delegadas y delegados de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales”.

Los consejos ciudadanos sectoriales que componen la asamblea ciudadana plurinacional serán impulsados por la función ejecutiva y “son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales” (Art.52 LOPC)<sup>40</sup>.

Ya cuando hablamos de la participación a nivel local contamos con las asambleas locales (art. 56), consejos locales de planificación (art. 66) y los presupuestos participativos (art.67), institutos creados y/o reglamentados por la Ley orgánica de participación ciudadana (LOPC).

Las asambleas locales que pueden ser organizadas en diferentes niveles de gobierno, y tienen como principal objeto “la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos (...) de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público”.

Ya los consejos locales de participación “son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales” que se articulan al sistema nacional de planificación.

Por fin el presupuesto participativo que tuvo mucho éxito en países como Argentina, Brasil, España y Perú, en Ecuador se definen como:

(...) el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas (art.67 LOPC).

El presupuesto participativo tiene carácter obligatorio<sup>41</sup> y supone “un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; *otorgando* poder de decisión a las organizaciones y a la

---

<sup>40</sup> “Art. 53 LOPC- Funciones de los consejos ciudadanos sectoriales.- Los consejos ciudadanos sectoriales deberán cumplir con las siguientes funciones: 1. Intervenir como instancias de consulta en la formulación e implementación de las políticas sectoriales de alcance nacional; 2. Proponer al ministerio agendas sociales de políticas públicas sectoriales; 3. Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales; 4. Hacer el seguimiento y la evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes; 5. Generar debates públicos sobre temas nacionales; 6. Coordinar con las diferentes instituciones públicas y privadas en el tema de su responsabilidad para la concreción sectorial de la agenda pública; y, 7. Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir”.

<sup>41</sup> Art. 71.- Obligatoriedad del presupuesto participativo.- Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la

ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones” (Art.68 grifos nuestros).

Los mecanismos de participación ciudadana que pasamos a estudiar ahora, están en el grupo llamado de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, así definidos como las audiencias públicas (art.73), cabildo popular (art.76), la silla vacía (art.77) consulta previa (art. 81). Son los únicos mecanismos que la ley explícitamente entiende como mecanismos de participación ciudadana, ya que así se intitula el Título IV de la LOPC.

Los otros mecanismos citados anteriormente, están en la ley por previsión constitucional y son organizados como ya explicitado como 1. Democracia directa (Título II) 2. Participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno (Título IV), o participación en las funciones del Estado 3. Los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública 4. Control social.

Las audiencias públicas son las “instancias de participación habilitadas por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno”.

Aquí los resultados de esas audiencias deben obedecer el principio de la publicidad para que la ciudadanía pueda acompañar los resultados de lo que fue decidido en esa instancia.

El cabildo popular tiene una especificidad, solo puede ser utilizado a nivel cantonal y tiene como fin “discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal”. Además de poseer solamente un carácter consultivo como especifica la ley.

En esa parte no vamos a adentrar en cuestiones propias de la silla vacía, pues trataremos de ese instituto en separado en el próximo capítulo. Contamos con más tres mecanismos de participación previstos en la LOPC que son los observatorios (art.79), los consejos consultivos (art. 80) y la consulta previa (Art, 81).

Los observatorios tendrán como objetivo “elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas”. Para ello las personas involucradas u organizaciones no pueden tener conflictos de intereses con el gobierno a ser observado.

Los consejos consultivos por su vez, “mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta”.

---

participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria. El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político y administrativo.

Ya la consulta previa tiene como principal función la consulta libre e informada, en un plazo razonable de carácter obligatorio e oportuno, a “las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio respecto de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus territorios y tierras”.

La referida consulta no tiene carácter vinculante y pasará por una valoración en el “caso de haber una oposición mayoritaria” en la consulta previa realizada. La valoración consiste en “el caso de decidir la ejecución, (...) establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas”.<sup>42</sup> Una vez más se evidencia el carácter consultivo del mecanismo de participación ya que mismo con la oposición de la comunidad el Estado es quien detiene la potestad de decidir si el proyecto debe proseguir o no.

Cerramos el tema con los mecanismos de control social que son las veedurías (art.84) y la rendición de cuentas (art.88), ambos amparados por la garantía estatal de libre acceso a la información pública.

Las veedurías, modalidad de control del Estado, puede asumir diversas formas de acuerdo con lo reglamentado en ley y su función será la de “conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas”.

Y por fin la rendición de cuentas que es considerada un derecho del ciudadano consiste en deber que tiene “las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social” en ser transparente en el manejo del dinero público y dar publicidad a ello para que haya el debido control social.

El cumplimiento del requisito de la rendición está vinculado a la “Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)”, vigente desde el 2004, que en su artículo primero determina que la publicidad de la Información Pública es un principio y un derecho: “El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado.”

---

<sup>42</sup> Art. 83 LOPC.- “Valoración.- Si de los referidos procesos de consulta deriva una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente argumentada y motivada de la instancia administrativa superior correspondiente; la cual, en el caso de decidir la ejecución, deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños, así como, de ser posible, integrar laboralmente a los miembros de la comunidad en los proyectos respectivos, en condiciones que garanticen la dignidad humana”.

Así, habiendo detallado todos los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y en la ley, es posible verificar la función que tiene cada uno de ellos y separar la silla vacía como algo diverso de lo presentado, como verificaremos en seguida.



### CAPITULO III

## LA SILLA VACÍA COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN, Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL 2014 Y 2015

Como dicho en el capítulo anterior la Constitución ecuatoriana del 2008 trajo mecanismos de participación ciudadana en su texto. Pero es importante destacar que algunos de esos mecanismos ya existían en constituciones anteriores y otros son novedades de esa nueva matriz constitucional.

La Constitución de 1998 que precedió la actual, por ejemplo, en su capítulo 2 que lleva el título de “De otras formas de participación” trae mecanismos de participación como la consulta popular (art. 103) y la revocatoria de mandato (art.109). Aunque pese que Ecuador haya tenido veinte constituciones en ciento e setenta y ocho años de vida republicana, la palabra democracia solo empieza a aparecer en la Constitución del año de 1906 en el Título I que trata de la nación, sus límites y formas de gobierno;<sup>43</sup> y la palabra participación en la Constitución de 1945 en la sección I que trata de los derechos individuales, pero para tratar específicamente de libre asociación.<sup>44</sup> Desde ahí los textos constitucionales más bien buscan la protección a la participación, o el derecho a ella, que crear mecanismos institucionales para ello, hasta la Constitución del 1998 y ahora la del 2008.

Los principios de la participación, así considerados, “son argumentos que apuntan a fortalecer e incluir formas de participación ciudadana que, si bien no se expresan en mecanismos precisos, permiten exigirlos como garantías constitucionales” (Hevia, 2006: 371).

Esos principios de participación pueden darse de tres maneras distintas. En un primer caso, a través de “la declaración participativa del Estado/gobierno” o sea, cuando ellos se autodefinen como participativos lo que generalmente viene acompañado de otros adjetivos como pluralista, democráticos etc. Un ejemplo es Colombia que en el artículo primero de la Constitución describe ser un Estado democrático, participativo y pluralista<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> “Constitución del Ecuador 1906 Título I De la Nación, sus límites y formas de gobierno Artículo 4.- El Ecuador adopta la forma de Gobierno republicana, representativa y democrática. En consecuencia, éste es popular, electivo, alternativo y responsable; y se distribuye en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; cada uno de los cuales ejerce las atribuciones señaladas por la Constitución y las leyes.”

<sup>44</sup> “Constitución del Ecuador 1945 Sección I. De los derechos individuales Artículo 141.- El Estado garantiza: 15. La libertad de reunión y de asociación para fines no prohibidos por la ley. Es lícita la formación y existencia de organizaciones políticas y el Estado tiene la obligación de garantizarlas. Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite al ciudadano la participación en la vida política del Estado, salvo las excepciones señaladas en esta Constitución”.

<sup>45</sup> Artículo 1° de la Constitución Política de Colombia: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

Un segundo caso es el principio participativo ligado a la “participación como derecho en sí mismo”, es decir, Estados que declaran textualmente la participación como un derecho como es el caso de Bolivia y Ecuador.

Y un tercer tipo sería la “participación en políticas sectoriales específicas”, la participación como principio orientador de la política sectorial como ocurre más evidentemente en Brasil en el sector de la seguridad social (art.194) y de la salud (198 y 204)<sup>46</sup>.

Con eso se puede observar que la participación se inserta en las constituciones latinoamericanas de distintas maneras, y la cuestión política es crucial para explicar el peso que la participación tiene en la constituyente del 2008. El modelo participativo que se propone está basado en una ideología política sostenida por la *revolución ciudadana* de Rafael Correa y el partido creado por él, Alianza País (AP).

La historia política y económica reciente del Ecuador<sup>47</sup> abre paso para una “nueva” forma de política que se instaura en las elecciones presidenciales del 2006 y elige el ex ministro de la economía Rafael Correa Delgado. La inestabilidad política de la época que se dio por movilizaciones sociales que derrocaron presidentes como Abdala Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), fueron impulsadas por el descontentamiento del pueblo en relación a reformas y ajustes económicos por parte de esos gobiernos.

El ciclo de mayor inestabilidad se reinició en 1997: en cuatro años de enero de 1996 a enero de 2000, Ecuador tuvo cinco presidentes: Durán Ballén, que terminó su periodo presidencial en agosto de 1996, luego un gobierno de 180 días con Bucaram, que fue sucedido por otro interino, con Alarcón, que duró 544 y fue reemplazado por un tercero, con Mahuad, que sólo llegó a 529. En promedio, estos cuatro gobiernos no duraron más de 313 días. En enero de 2000 una revuelta indígena terminó con el gobierno de Mahuad, y luego de la instalación de un triunvirato se restauró en el poder el vicepresidente, Gustavo Noboa. En el marco de una aguda crisis económica, las protestas se intensificaron y adquirieron un creciente tono político, caracterizado por orientaciones políticas ambiguas en relación a la democracia, rechazo o distancia de su ejercicio, y defensa cuando se encuentra amenazada. El ciclo de inestabilidad política continuó, pues en abril del 2005 el presidente Lucio Gutiérrez fue destituido ilegalmente por el congreso, en el marco de intensas movilizaciones en su contra. En 2006 ganó las elecciones Rafael Correa, un *outsider* que se presentó por Alianza País, y cuyo discurso giró en torno a la patria, en contra de las políticas neoliberales y la corrupción (Lissidini, 2008:109-110).

---

participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

<sup>46</sup> Nada impide que existen constituciones que poseen más de un principio.

<sup>47</sup> Nos referimos a más o menos veinte años de la historia reciente del Ecuador cuando entran en el escenario político las organizaciones indígenas de origen quichua (1996), y lo ocurrido después con los movimientos sociales y derrocamiento de presidentes. Es posible verificar la historia política ecuatoriana en el capítulo anterior.

Con el discurso antineoliberal apoyado por el momento político que vivía Ecuador, el presidente Rafael Correa impulsa la *revolución ciudadana* con una ideología refundacional. Como hoja de ruta para la acción gubernamental de su gobierno (2007-2010), lanza en 2007 el Plan nacional de desarrollo a través de la Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo.

De esa forma,

(...) traza a la vez, el ideario político y el programa de gestión estatal de AP. La convocatoria a la participación es recurrente, ya sea para apelar a la sociedad civil en la disputa que el nuevo movimiento emprendiera contra los partidos políticos representantes del *establecimiento*, ya sea para proyectar un nuevo principio de acción pública del Estado (Ramírez gallegos, 2011:52).

Así, es importante destacar que partimos de un punto específico de ingeniería institucional. La Constitución del Ecuador innova en la separación de los poderes clásica de Montesquieu, transformándolos en funciones. Son cinco las funciones: “Función Ejecutiva, Función Legislativa, Función Judicial; y las dos nuevas; la Función Electoral y Función de Participación Ciudadana y Control Social”.

Con esa última función la idea era promover la participación pública y el control social por parte de los ciudadanos a partir de la construcción de un *Poder Ciudadano*. Este término es utilizado por la propia constitución en el artículo 95 que está en el título IV que trata de “la participación y organización del poder – capítulo primero participación en democracia sección primera principios de la participación”.

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del **poder ciudadano**. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. 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.

Con esa misma premisa de soberanía popular El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) trae como uno de sus objetivos específicos, el “objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política”<sup>48</sup>. Ese objetivo, nunca antes visto en la planificación ecuatoriana, fomenta la participación en diversos sectores.

---

<sup>48</sup> “Disponible en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf> “

En dicho plan el objetivo 10 está dividido en cuatro ejes: 1. Fundamento; 2. Diagnóstico - 6 metas; 3. Intervenciones y políticas actuales; 4. Políticas y estrategias. Partiendo del fundamento del plan de que “la democracia se afirma, de modo sustantivo, en la plena participación ciudadana en la vida pública del país, de la mano de un fuerte sistema de representación política”, el plan diagnostica una profunda crisis de representación en el país “dicha crisis combina la continua inestabilidad institucional y la pugna entre los principales poderes del Estado; la inmensa ilegitimidad de toda la estructura de representación política”.

Combinando metas de acción y cumplimiento en el periodo de vigencia del plan, trabajan con las intervenciones y políticas actuales para cambiar el modelo vigente e implementar políticas y estrategias futuras. Estas políticas son:

Política 10.1 Promover la formación ciudadana, Política 10.2. Procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción. Política 10.3. Promover el desarrollo estadístico y el acceso a información actualizada y oportuna sobre las condiciones de vida de los ecuatorianos. Política 10.4. Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación. Política 10.5. Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa. Política 10.6. Promover la participación política, electoral y el cumplimiento de la ley de cuotas. Política 10.7. Estimular la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil. Política 10.8. Propiciar el empoderamiento organizativo del mundo del trabajo Política 10.9. Regular los consejos nacionales (descorporativizar el Estado). Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)

A partir de ese preámbulo y del estudio del capítulo anterior sobre los mecanismos de participación ciudadana que son parte de ese nuevo sistema de implementación participativa en el Ecuador en un escenario post constitucional, o si se prefiere decir en la era Correa pasemos a analizar la silla vacía.

### **3.1. Los mecanismos de participación ciudadana. ¿Por qué estudiar la silla vacía?**

El sistema de participación ciudadana empieza con los mecanismos indicados en la Constitución ecuatoriana del 2008. El artículo 103 nombra la iniciativa popular, el referéndum, plebiscito o consulta popular, el artículo 104 trata de la revocatoria de mandato, y el artículo 112 trata de la representación política o democracia representativa como detallado en el capítulo anterior.

La “ley Orgánica de Participación Ciudadana” que trae la participación como principio y derecho (art.4), regula los mecanismos a través de principios como “la igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia,

paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo y solidaridad”.

La referida ley divide los mecanismos de participación en 1. Democracia directa (Titulo II) que contiene los mecanismos constitucionales “iniciativa popular normativa (art.6), referéndum, consulta popular (art.19) y revocatoria del mandato (art.25)”;

2. Participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno (Titulo IV), o participación en las funciones del Estado, que comprende “la participación a nivel nacional con los consejos nacionales para la igualdad (art.47), el Consejo Nacional de Planificación (Art.48), y consejos ciudadanos sectoriales (Art.52), la participación a nivel local queda con las asambleas locales (art. 56), consejos locales de planificación (art. 66), los presupuestos participativos (art.67); y por fin”

3. Los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, así definidos como “las audiencias públicas (art.73), cabildo popular (art.76), la silla vacía (art.77) y consulta previa (art. 81)”;

además del 4. Control social: “las veedurías (art.84), la rendición de cuentas (art.88), los observatorios y los consejos consultivos (art. 78)”.

Por cuestiones de hermenéutica, la ley y la Constitución (art. 100, 5) consideran todo lo citado anteriormente como participación ciudadana dividido en diferentes funciones o características por así decir. En lo que se pudo observar, entendemos que los mecanismos están divididos como democracia directa cuando el ciudadano puede influir directamente en cuestiones democráticas generalmente ligadas al voto o a la participación democrática del sufragio universal, y lo demás es participación en las diferentes esferas de gobierno y control ciudadano.

El destaque cuando se trata de participación en un sentido general está la silla vacía, único mecanismo de participación en la gestión pública que está especificado en la Constitución y no solamente citado. El artículo 101 dice que “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá 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”.

Se observa que hasta ahora todos los mecanismos de participación tenían un carácter consultivo en donde claramente se encuentra la división entre el Estado y la ciudadanía y sus roles. La silla vacía se diferencia por ello, por ser una modalidad *sus generis* de construcción del espacio democrático, ya que de acuerdo con la LOPC los ocupantes de las sillas vacías en los GADs tendrán derecho a voz y voto.

La ley determina la creación del mecanismo a través de ordenanza municipal y da los lineamientos generales, entre ellos el derecho a voz y voto lo que por si solo ya generaría

diversas cuestiones. Como, por ejemplo, la legitimidad del ciudadano que puede estar representando una colectividad o no, o la ambigüedad del consenso que puede haber para que haya voto o no. Para demostrarlo se transcribe lo que dice la LOPC en el art. 77

**Art. 77.-** De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados. - Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto. El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que soliciten hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.

En su creación y teoría, se muestra como un mecanismo singular. “En las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, que son públicas, habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones”. (Adaptado del artículo 101 de la Constitución ecuatoriana)

La participación del ciudadano en la “sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados” y la singularidad está justamente en el hecho de que la persona acreditada que “participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto”, de acuerdo con lo establecido en ley u ordenanza<sup>49</sup>.

Por dar a la ciudadanía voz y voto, ese mecanismo reconfigura un espacio de negociación en la esfera de la sociedad civil. Según Leonardo Avritzer existen tres tipos de formas de participación en la región andina. Considera que son: “participación directa no institucional, participación institucional de abajo hacia arriba y participación semi institucional de arriba hacia abajo” (Avritzer, 2009).

La silla vacía estaría en el segundo grupo. Es posible decir entonces que cuando el experimento democrático busca una nueva articulación, un nuevo diseño, la sociedad civil a

---

<sup>49</sup>“Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ley s/n Artículo setenta y siete.”

través de la participación, asume una calidad dual: el ejercicio de derechos (auto-regulación) y el control estatal.

Se le puede dar a la sociedad civil un carácter organizacional que dinamiza la democracia, amplía el espacio asociativo y construye articulaciones, con calidad de interpretación, reflexión y consenso (Escudero, 2007). Una “nueva ciudadanía”, o ciudadanía ampliada, que comenzó a ser formulada con los movimientos sociales y posteriormente con la participación ya institucionalizada (Dagnino, 2006).

Por lo tanto, lo que se pretende entender es que tipo de instrumento democrático de participación ciudadana es la silla vacía. De los presentados, es el único que tiene derecho a voto. Entran en duda cuestiones de legitimidad y de participación, que son generadas a partir de la desconfianza en la política que se refleja en la participación.

El surgimiento de instrumentos de participación es decurrente de cambios sociales y estructurales que llevan también el elemento “desconfianza” en la política como motor. Pero ese elemento se confunde con la propia participación, es decir, entender porque se disminuyó la confianza política es también entender la hipótesis que propone Fiorina (1999). Ella propone que el surgimiento de la democracia participativa ha contribuido a la disminución de esa confianza a partir de dos componentes: 1- que la democracia participativa ha avanzado; 2 - que este avance ha sido producido sin la participación masiva del ciudadano.

La desconfianza se centra en el surgimiento de la democracia participativa, y que esta ha contribuido a la disminución de la confianza política, revelando un déficit de representación político y sociológico. La autora concluye que la participación ciudadana tiene consecuencias saludables sólo si aquellos son representativos de los intereses y los valores de la comunidad más grande. Es decir, la definición es que todo el mundo participe, pero el compromiso es en gran parte del dominio de una minoría, y ahí surgen problemas evidentes de representatividad. Denota entonces que la participación ciudadana tiene un lado oscuro que no es suficientemente reconocido por sus proponentes.

No se puede negar, entretanto que, hay una apertura mayor por parte de los gobiernos a la participación, y hubo cambios importantes en el lado de la demanda del sistema. El número de los intereses organizados aumentó ocasionando una interacción entre la formación de los intereses y los cambios de la oferta: más fácil fue para participar en procesos electorales e institucionales, por ejemplo.

Pero eso no resuelve el problema de la representatividad y por consiguiente de la desconfianza ya que con la transición a una democracia más participativa la democracia cada vez más ha puesto la política en manos de partícipes representantes, voces extremas en el debate

político más grande. Situación similar son los grupos de interés que actúan como moderadores, aunque también son vistos como fuerza divisoria en la política.

Es importante tratar ahora de ese argumento para entender lo que se propone con la silla vacía. Hay que encontrar un modelo de participación, o un instrumento de participación en donde no se genere más desconfianza y sí genere participación. Puede parecer una paradoja pero como define Rosanvallon, la democracia es un proyecto inacabado.

Él ejemplifica que “El principio de la construcción electoral de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana respecto de los poderes han estado así prácticamente siempre vinculados” (Rosanvallon, 2006:22). Por eso, la confianza sería una compleja “institución invisible” que genera una tensión permanente de legitimidad, ya que busca los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común.

Como impacto de esa desconfianza surge la contrademocracia como una virtud cívica, pues la pérdida del compromiso cívico se refleja en esa desconfianza que restringe la idea de participación al voto.

La contrademocracia que no es lo contrario de la democracia; es más bien una forma de democracia que se contrapone a la otra, es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral (Rosanvallon, 2006:27).

Así, Felix Ovejero apunta a un deterioro de la cultura cívica, entre otras razones, por una razón que ya apuntaba Tocqueville: el individualismo. Por eso, intenta buscar justificaciones para la indiferencia ciudadana: 1- los ciudadanos son ignorantes, o sea, carecen de conocimiento específico sobre determinados asuntos; 2- Los ciudadanos son inconsistentes, es difícil traducir los “deseos de la mayoría” o de “voluntad general”; 3- los ciudadanos son egoístas, la cuestión costo beneficio; 4- los ciudadanos son insensatos, no votan de manera consciente. Sostiene por lo tanto que la falta de participación está íntimamente ligada a la falta de cultura cívica y a cuestiones liberales, parte del diseño institucional.

Los autores citados contra argumentan a Fiorina y evalúan cuan perjudicial es el aparente declive en la participación política, autores como Cohen y Arato pues, a la diferencia de ella, no ven con malos ojos la participación. Al revés, es posible afirmar que la participación “constituye el elemento dinámico en procesos que podrían convertir en realidad los potenciales positivos de las sociedades civiles modernas” (Cohen y Arato, 2000: 556).

Los autores hacen una distinción importante entre la democracia participativa y el modelo elitista de Shumpeter porque “no se define la democracia como una clase de sociedad ni como



un conjunto de fines morales ni como un principio de legitimidad, sino más bien como un método para elegir a los líderes políticos y organizar los gobiernos” (Cohen y Arato, 2000: 24).

Este modelo pone en jaque el “principio de la ciudadanía” porque restringe el concepto de ciudadanía a “un método de selección de los líderes y los procedimientos de regular la competencia y la conformación de las políticas por las elites, este modelo sacrifica los mismos principios de legitimidad democrática de los que sin embargo depende” (Cohen y Arato, 2000: 26).

Resaltan que la democracia no se reduce a eso, ella permite a “todos los ciudadanos y no solo a las elites a adquirir cultura política”, donde la construcción de espacios públicos ciudadanos debe contribuir para ello. El resurgimiento de “la sociedad civil, a través de la participación en movimientos sociales” y como por un conjunto de instituciones desarrolla un nuevo terreno en la democratización. Es en la idea, la de una pluralidad de “sociedades civiles” que se chocan los argumentos de Cohen y Arato y Fiorina, porque ellos no ven, así como ella, la participación como villana sino como estimulante de la democracia alejando así la desconfianza.

Es decir, la idea de la sociedad civil es concebida en torno a

(...) una noción de movimientos democratizadores auto limitados que procuran extender y proteger espacios tanto para la libertad negativa como para la libertad positiva y volver a crear las formas igualitarias de solidaridad sin obstaculizarla autorregulación económica (Cohen y Arato, 2000: 36).

Eso genera una sociedad civil articulada formada por grupos que comparten miembros en común, que contribuye para una organización política estable, donde no hay superposición sino integración, donde no hay dominio permanente de ningún grupo. Si construida de esa manera “la sociedad civil logra influencia sobre el sistema político por medio de articulación de intereses influyendo en la toma de decisiones, debilitando así el modelo elitista” (Cohen y Arato, 2000).

En un intento de responder a esas inquietudes a respecto a la desconfianza y si la participación sería solución o parte del problema, la reflexión de Archon Fung propone otra cuestión también de base que es el papel de los políticos.

(...) en lugar de buscar mecanismos que profundicen el carácter democrático de la política en respuesta a desafíos, buena parte de la energía política en las democracias de los países desarrollados se viene orientada, en los últimos años, a reducir de una vez por todas el papel del político (Fung, Olin, 2003:20)

Con el ascenso de la izquierda en los países latinoamericanos, en especial en el caso ecuatoriano como ya demostrado, la estrategia del gobierno para corroborar su teoría es aumentar la participación (al menos teóricamente) en todos los ámbitos, creando así esta nueva estructura o rediseño constitucional e institucional. Por eso la importancia de evaluar si la participación es real y si existen de hecho mecanismos que instrumentalice esa participación efectivamente.

De ser así, un reto fundamental para la izquierda consistirá en desarrollar estrategias democráticas transformadoras que permitan llevar a la práctica nuestros valores tradicionales, a saber: justicia social igualitaria, libertad individual sumada al control popular de las decisiones colectivas, comunidad y solidaridad, y el florecimiento de individuos en formas que les permitan explotar sus potencialidades al máximo (Fung, Olin, 2003:21).

Basado en ello, Fung entonces crea el concepto de Gobierno Participativo con Poder de Decisión que sería el ideal participativo, “mecanismos a través de los cuales el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afecten directamente”. El autor llega a esa definición a partir de experiencias exitosas como los Consejos vecinales de gobierno de Chicago, el presupuesto participativo en Porto Alegre y las reformas de Panchayat en los estados de India. (Fung, Olin, 2003)

A partir de los rasgos comunes a estas experiencias hemos identificado una familia de reformas a las cuales denominamos *Gobierno Participativo con poder de decisión (GPPD)*. Son reformas participativas porque descansan en el compromiso y las capacidades que la gente común y corriente tiene para tomar decisiones inteligentes a través de deliberaciones razonables; y son reformas con poder de decisión porque aspiran unir la discusión a la acción (Fung, Olin, 2003: 23).

En el capítulo anterior hablábamos de la deliberación como una forma de expandir la participación y de qué manera podríamos realizar esa deliberación al punto de incrementar la respuesta efectiva del Estado. La idea aquí es justo disminuir la brecha existente entre la participación y la respuesta del Estado ya que “la participación y la devolución de poderes a los niveles local y regional son los instrumentos para lograr tales fines” (Fung, Olin, 2003).

Por lo tanto, es importante reforzar que “la exploración de la participación con poder de decisión como una estrategia de reforma institucional progresista promueve la comprensión conceptual y empírica de la práctica democrática” (Fung, Olin, 2003). Y es en este sentido y a partir de esa definición que vamos a trabajar la silla vacía y su aplicación en el Estado ecuatoriano.

Fung explica que los GPPD tienen tres principios como base. El primer principio es la orientación práctica, o sea el desarrollo de “estructuras de gobierno que apuntan a situaciones concretas”. Desde un enfoque práctico es posible atender a sectores que sufren una exclusión sistemática pues genera cooperación entre diferentes actores para resolver problemas locales. El segundo es la participación desde la base pues la “participación directa de los operadores de base incrementa la toma de responsabilidades y acorta la cadena de entidades que conforman el andamiaje burocrático de los partidos políticos.” Y el tercer principio que es la generación de discusiones deliberativas: “en la toma de decisiones por la vía del debate deliberativo los participantes prestan atención a las posiciones de los demás y generan un ramillete de opciones luego de brindarles la debida consideración”.

Y si pensamos en la silla vacía como un mecanismo novedoso y democráticamente ambiguo, de deliberación y a la vez de representación volvemos a la idea del autor en torno al gobierno participativo con poder de decisión (GPPD), ¿este sería el ejemplo perfecto?.

Para qué fueron creados los mecanismos de participación ciudadana sino para que existan instrumentos para la participación y una mayor “democratización” de la democracia, por así decir. O, en otras palabras, la participación debe tener un carácter decisivo en donde de alguna manera se garantice no solo el carácter consultivo, y sí influir en la toma de decisiones.

Así lo que se pretende a seguir es hacer un análisis de las ordenanzas de la silla vacía en cantones ecuatorianos y demostrar cómo están utilizando ese mecanismo.

### **3.2 ¿Y qué tal la participación? Análisis de la implementación de la silla vacía como mecanismo de participación en 2014 y 2015.**

Crear un sistema de participación es una obra de ingeniería institucional y como toda y cualquier obra tiene sus cementos, la participación está cementada en la democracia y viceversa. Por ello, identificar los puntos débiles e integrar la participación en todas las esferas gubernamentales no es tarea de las más fáciles, pues mismo Ecuador teniendo un Estado con un territorio pequeño, su diversidad étnica y su contexto histórico y político dificultan la implementación de una nueva política participativa.

El escenario post constitucional (2008) y todos los cambios que eso genera, levantan además de expectativas, dudas sobre la ejecución del proyecto de la *revolución ciudadana*. Para Fung, “los ideales centrales de una política democrática” se resumen en:

(...) facilitar una participación política activa de la ciudadanía; forjar un consenso político a través del dialogo; diseñar e implementar políticas públicas que

fundamenten una economía productiva y una sociedad saludable; y, en las versiones igualitarias más radicales del ideal democrático, asegurar que todos los ciudadanos se beneficien de la riqueza de la nación (Fung, Olin, 2003: 29).

Entramos entonces en una cuestión política de gestión del Estado. La creación de un nuevo ordenamiento jurídico abre brechas para un nuevo orden constitucional e institucional. El “Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)” es un gran ejemplo de ello, además de los planes de desarrollo impulsados por la “Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)”<sup>50</sup>.

La SENPLADES implementó el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, además del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y la versión 2013-2017 y de esa forma concluye la Era Correa con mucho que discutir en varias áreas que fueron creadas o desarrolladas en sus diez años de un gobierno intitulado de izquierda.

Cuanto al sistema de participación ciudadana implementado, ¿es posible verificar la existencia de “mecanismos a través de los cuales el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afecten directamente”? (Fung, 2003).

Hay una ampliación de la participación ciudadana por cuenta de los diseños institucionales que cambian la centralidad y monopolio de la decisión política incrementando la participación. La democracia participativa que hablamos en el inicio de ese trabajo da sentido a la participación directa de la ciudadanía en la democracia.

Los instrumentos están para legitimar todo el proceso, pero es ¿posible influir en la deliberación y en la toma de decisiones?

En efecto como señala el artículo 101 de la Constitución ecuatoriana antes citado, la silla vacía es fundamentalmente un dispositivo que, pensado desde el imperativo de la participación popular otorga representación a los ciudadanos en un cuerpo deliberativo – con el poder de tomar decisiones que afectan al conjunto de la sociedad local (Ramírez, 2005:14).

Hay que destacar que quien ocupa la silla vacía es “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 Const.), lo que evidencia su carácter híbrido. Es decir es un instituto que abarca la representación y la deliberación por buscar incidir directamente en la toma de decisiones del Estado.

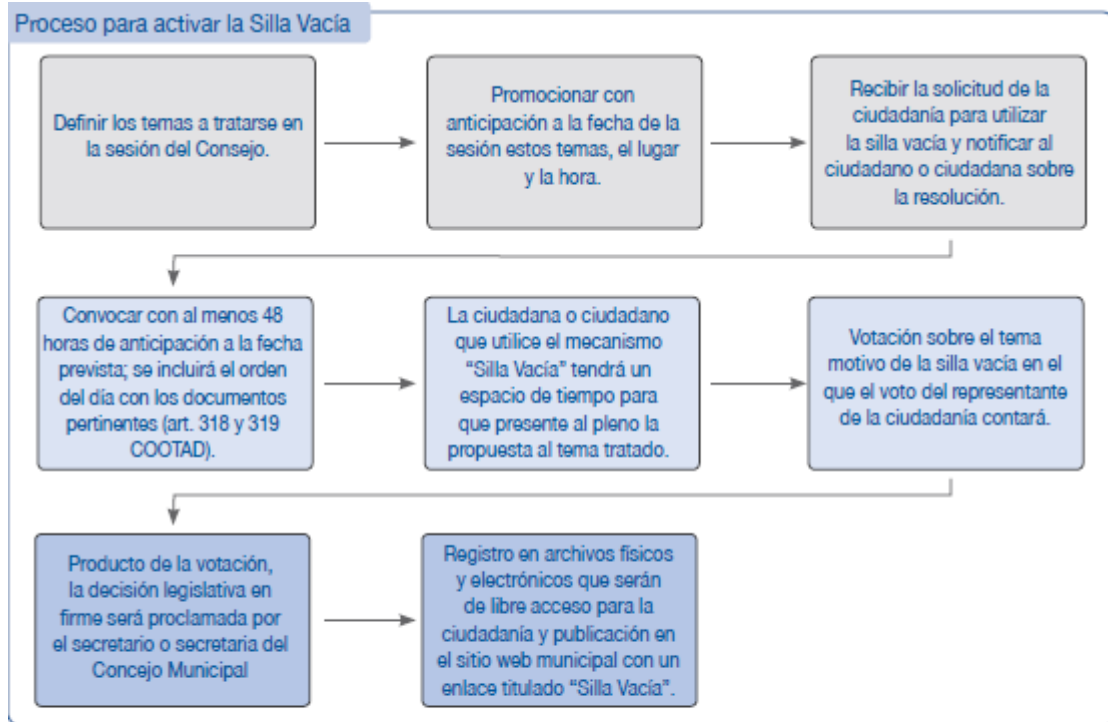
---

<sup>50</sup> “Mediante Decreto Ejecutivo No.103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM; y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES” Fuente: <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>

En cuanto al específico procedimiento de estructuración de la representación de la sociedad civil a través de la silla vacía se aprecian tres grandes principios regulatorios: a) La designación asamblearia: la ley que aquellos ciudadanos que ocupen la silla vacía serán elegidos en “asambleas locales, cabildos o audiencias”; b) La representación temática: los pedidos para ocupar la silla vacía se harán en función de temas específicos que la ciudadanía procura someter a discusión del consejo local. Así, los delegados a la silla vacía representan problemas públicos no personas y; c) La responsabilidad política de los nuevos delegados: los representantes ciudadanos – al igual que los representantes políticos – pueden ser objeto de rendición de cuentas y de eventuales sanciones administrativas, civiles y penales (Ramírez, 2005:14).

Para evidenciar todo lo anterior podemos observar el siguiente gráfico que demuestra cómo el proceso de activación debe ocurrir de acuerdo a la Constitución y a la LOPC, aunque la silla vacía sea regulada por ordenanza municipal / cantonal:

Tabla 5. Proceso para activar la silla vacía



\* En el caso de existir más de un aspirante se convocará a los solicitantes a fin de que éstos se pongan de acuerdo sobre la persona que los representará en la Silla Vacía durante la sesión; de no haber acuerdo en la representación y previa aceptación de los aspirantes, se realizará un sorteo público. También es posible que todos los inscritos puedan participar en la sesión de Concejo para exponer sus puntos de vista, pero lo harán únicamente con voz y sin derecho al voto.

Fuente: Guía metodológica del “Sistema Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social” – Asociación Municipalidades Ecuatoriana (Octubre de 2013).

El guía se vuelve muy didáctico al explicar cómo la ciudadanía puede utilizar el mecanismo de la silla vacía, pero es posible observar que, aunque exista un reglamento general que es la LOPC, cada GAD trabaja con reglas propias y ordenanzas específicas. Otro destaque importante es que desde de la gestión del presidente Correa y la implementación del modelo de descentralización en Ecuador, los GADs asumieron la responsabilidad de declarar o informar al gobierno central su gestión.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), aunque no sea una ley editada en el gobierno de Correa, ya que su edición es de 2004, empieza a cobrar forma a partir del nuevo modelo institucional creado en su gestión. Es decir, ya que “el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”, es deber de los GADs proporcionar ese tipo de información.

Además, con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Poder ciudadano), por mandato constitucional explícito, el Estado pasa a tener un órgano

institucionalizado con múltiples funciones que en teoría es formado por consejeros de la propia ciudadanía.

Con la aprobación de la Constitución de 2008, los ecuatorianos y ecuatorianas decidimos una nueva estructura de Estado: Estado Constitucional de Derechos, bajo un sistema democrático participativo, en el que la ciudadanía, en su calidad de mandante y primer fiscalizador del poder público, se involucre de manera protagónica en la propuesta y seguimiento de los planes y proyectos de cada uno de los niveles de gobierno, en el control y el manejo transparente de los recursos públicos y, sobre todo, que exija a las autoridades una oportuna y clara rendición de cuentas, a través de la práctica activa en la lucha contra la impunidad y la corrupción. Para promover los derechos de participación, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que, según mandato constitucional, trabaja en la promoción y garantía de la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas, en la lucha contra la corrupción y el combate a la impunidad, y en liderar los procesos de designación de autoridades seleccionadas a través de procesos inclusivos y transparentes (Ámbitos de acción CPCCS).<sup>51</sup>

Como competencias el CPCCS están: “1. La participación ciudadana y control social; 2. La transparencia y la lucha contra la corrupción; 3. La designación de autoridades; 4. Mandatos legales”. Todo eso se da de la siguiente manera:

1. Participación ciudadana y control social: Promover el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y la rendición de cuentas. 2. Transparencia y lucha contra la corrupción: Establecer mecanismos de fomento a la transparencia y políticas anticorrupción / Receptar e investigar las denuncias de la ciudadanía sobre actos que generen corrupción o que afecten los derechos de participación ciudadana. / Recibir y tramitar los pedidos de la ciudadanía sobre asuntos que afecten la participación y el control social que no hayan sido atendidos por instituciones del sector público o persona natural o jurídica privada que preste servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrolle actividades de interés público. 3. Designación de autoridades: Designar u organizar procesos para la designación de autoridades a través de procedimientos establecidos en nuestra Constitución o en la ley que son los siguientes: Mandatos constitucionales: A través de Comisiones Ciudadanas de Selección. / A través de ternas presentadas por el Ejecutivo. / A través de una Comisión Calificadora. / A través de ternas enviadas por Funciones e instituciones del Estado Y, Mandatos legales. 4. Mandatos legales: El consejo de participación ciudadana y control Social, de acuerdo con normativas legales, tiene la atribución de organizar procesos de selección, designar autoridades institucionales y representantes ciudadanos a diversos organismos. Este es el caso de: Representantes de los afiliados activos y jubilados al Directorio del Banco del IESS / Representantes de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria / Defensores y defensoras del cliente ante cada una de las entidades integrantes del Sistema Financiero / Héroe y Heroínas / Defensores de Audiencias y Lectores de los medios de comunicación social de alcance nacional / Otras que disponga la Ley. (Ámbitos de acción CPCCS)<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> “Ámbitos de acción disponibles para consulta en la página web de CPCCS en: <http://www.cpccs.gob.ec/es/nuestra-institucion/>”

<sup>52</sup> Ámbitos de acción disponibles para consulta en la página web de CPCCS en: <http://www.cpccs.gob.ec/es/nuestra-institucion/>

Es partiendo de la rendición de cuentas realizada por los GADs a ese órgano gubernamental, también denominado como una de las funciones del Estado, que podemos evaluar la participación ciudadana en los años de 2014 y 2015. La rendición de cuentas se da por un formulario que debe ser rellenado por los GADs en el plazo legal cumpliendo lo establecido en la LOTAIP en su artículo 7

Art. 7. Difusión de la Información Pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 225 de la Constitución de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria.

Los GADs deben comunicar en el formulario de rendición de cuentas muchas informaciones.<sup>53</sup> Pasamos a enumerarlas: “1- los datos generales del cantón; 2- la cobertura geográfica institucional; 3- cobertura territorial institucional (un tipo de censo); 4- implementación de políticas públicas para la igualdad; 5- participación ciudadana; 6- planificación participativa; 7- mecanismos de participación ciudadana; 8- mecanismos de control social; 9- proceso de rendición de cuentas; 10- datos del informe de rendición de cuentas; 11- difusión y comunicación de la gestión institucional; 12- transparencia y acceso a la información de la gestión institucional y de su rendición de cuentas; 13- planificación (se refiere a la articulación de políticas públicas, cumplimiento de la ejecución programática); 14- cumplimiento de la ejecución presupuestaria; 15- presupuesto institucional; 15- estado de obras públicas de administraciones anteriores; 16- presupuesto participativo; 16- procesos de contratación y compras públicas de bienes y servicios, enajenación, donaciones y expropiaciones de bienes; 17- incorporación de recomendaciones y dictámenes por parte de las entidades de la función de transparencia y control social y la procuraduría general del estado”.

Todos los elementos relacionados deben estar respondidos en el formulario gubernamental. Es decir todos los cantones y parroquias de todas las regiones ecuatorianas deben responderlo. Para explicarlo mejor, Ecuador está dividido en cuatro regiones: Región Costa, Región Sierra, Región Amazónica y Región Insular, en total son 24 provincias y 221 cantones<sup>54</sup> y 1.149 parroquias rurales y urbanas.

---

<sup>53</sup> Se puede verificar en la página del consejo. Informe de rendición de cuentas instituciones 2014/2015. Ver el enlace. <http://190.152.149.88/ConsultaCiudadana/Institucion.aspx>

<sup>54</sup> En la época de la investigación (2014/2015) eran 221 cantones y tres zonas no delimitadas. Dos zonas no delimitadas fueron a consulta popular por la ley de límites. Los habitantes del cantón Manga del Cura decidieron



En la región Costa están las provincias de “El Oro, Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Manabí y Santa Elena”. La región Sierra abarca las provincias de “Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Pichincha, Tungurahua, Santo Domingo de los Tsachilas”. La región Amazónica está formada por “Morona Santiago, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Sucumbios y Orellana”. Por fin la región Insular compuesta por “Galápagos”.

Por cuestiones metodológicas no incluimos los mecanismos de participación ciudadana de las parroquias sino de los cantones. Para llegar a los datos, tomamos en cuenta lo que los cantones comunicaron en sus respectivas rendiciones de cuentas, excluyendo los cantones El Piedrero, Las Golondrinas y Manga del Cura que en 2014 y 2015 eran consideradas zonas no delimitadas y por ese motivo no hay datos en el sistema de rendición de cuentas del CPCCS.

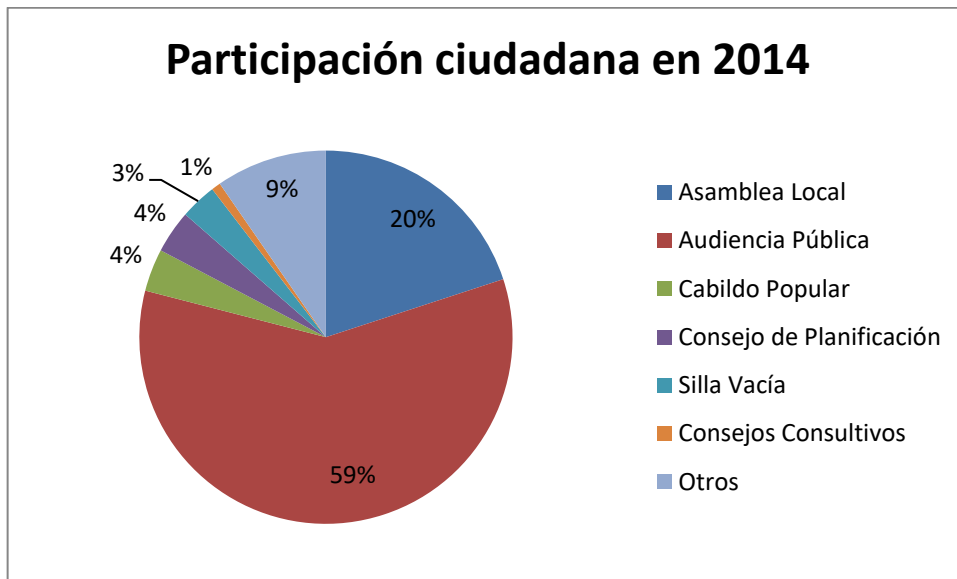
Es interesante verificar que los mecanismos de participación ciudadana que constan en el formulario ratifican lo explicado anteriormente en relación a lo que la ley considera mecanismos de participación. En el formulario constan como mecanismos: las asambleas locales, las audiencias públicas, cabildos populares, consejos de planificación, sillas vacías, consejos consultivos y “otros”.

Podemos verificar que en el año 2014 la ciudadanía utilizó los mecanismos de participación señalados 9.064 (nueve mil y sesenta y cuatro) veces. Fueron realizadas en todo el país 1.810 (mil ochocientos y diez) asambleas locales; 5.352 (cinco mil trescientos cincuenta y dos) audiencias públicas; 334 (trescientos treinta y cuatro) cabildos populares; 337 (trescientos treinta y siete) consejos de planificación local; 286 (doscientos ochenta y seis) sillas vacías; 72 (setenta y dos) consejos consultivos; y 873 (ochocientos setenta y tres) “otros”. El grafico que se sigue demuestra los datos en porcentaje.

---

pertenecer a Manabí, en consulta realizada en 27 de septiembre de 2015; Los habitantes de Las Golondrinas, también tras consulta popular realizada el 3 de abril del 2016, decidieron pertenecer a Imbabura; el cantón El Piedrero, todavía permanece como zona no delimitada. Los cantones ahora ya delimitados participarán de la rendición de cuentas referentes al año anterior.

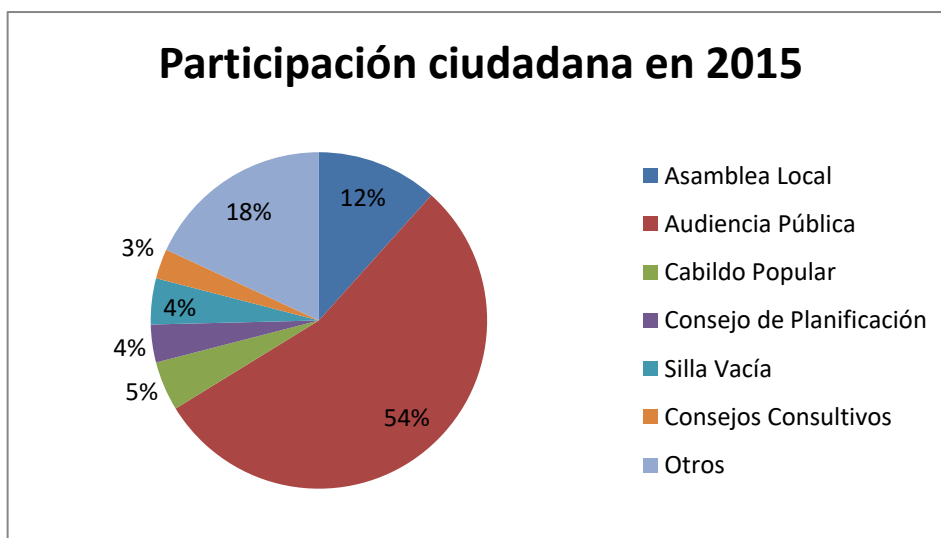
Gráfico 2. Participación ciudadana en 2014



Fuente: Datos tomados de los formularios de rendición de cuentas entregados al CPCCS por los cantones. Elaboración propia.

En 2015 la participación creció 16,78% en relación a 2014, los mecanismos de participación fueron utilizados 10.585 (diez mil quinientos ochenta y cinco) veces. En todo el país se registró 1233 (mil doscientos treinta y tres) asambleas locales; 5777 (cinco mil setecientos setenta y siete) audiencias públicas; 503 (quinientos y tres) cabildos populares; 385 (trecientos ochenta y cinco) consejos de planificación; 468 (cuatrocientos sesenta y ocho) sillas vacías; 304 (trecientos cuatro) consejos consultivos; y 1915 (mil novecientos quince) “otros”. El gráfico se expresa de la siguiente forma.

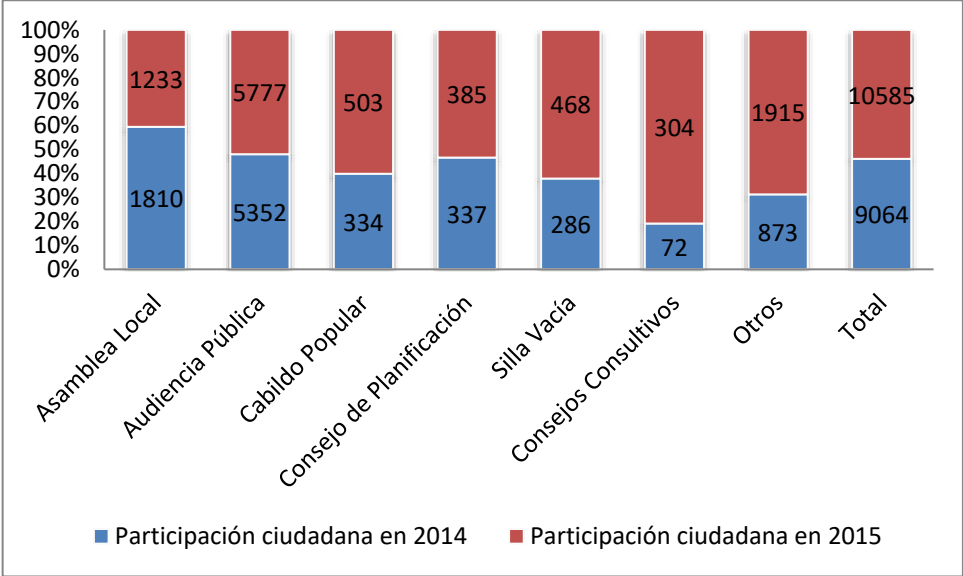
Gráfico 3. Participación ciudadana en 2015



Fuente: Datos tomados de los formularios de rendición de cuentas entregados al CPCCS por los cantones. Elaboración propia.

Verificamos según los datos, aumentos significativos en la utilización de algunos instrumentos de participación como por ejemplo la silla vacía que pasa de 286 en 2014 para 468 en 2015, los cabildos populares, de 72 en 2014 para 304 en 2015 y “otros” de 873 en 2014 para 1915 en 2015, como se puede observar en el grafico abajo.

Gráfico 4. Índice de aumento en la utilización de instrumentos de participación



Fuente: Datos tomados de los formularios de rendición de cuentas entregados al CPCCS por los cantones. Elaboración propia.

A partir de un salto significativo en la utilización de “otros”, como mecanismo de participación, buscamos entender que significa ese “otros”. Verificamos todos los registros disponibles en las páginas web de los cantones y entendemos que “otros” son considerados los mecanismos de participación ciudadana no incluidos en el formulario y/o que no se encajan en un tipo legal específico, pero son considerados participación popular y son ampliamente utilizados en los GADs. Como ejemplo podemos destacar las reuniones que definen el uso de los presupuestos participativos, de consultas populares en otros formatos que no sea el previsto en la ley<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> La información pública aún es muy precaria en las páginas web de los GADs. Es posible encontrar algunos enlaces sobre los mecanismos de participación como forma de promocionar principalmente convocatorias futuras. De esa forma, para delimitar que sería “otros” mecanismos de participación en el formulario de rendición de cuentas hicimos una búsqueda en las páginas web de todos los cantones ecuatorianos y pudimos verificar diferentes resultados. Por ejemplo, en el cantón Guamote en la provincia de Chimborazo, “otros” mecanismos de participación ciudadana (2014) se refería a defensorías públicas con la intervención de Plan internacional y Visión mundial, y fueron realizadas 20 reuniones. Ya en el cantón Pichincha en Manabí (2014) “otros” se refería a reuniones para tratar de las festividades. En el cantón Chinchipe en la provincia de Zamora Chinchipe (2014) se trataba de reuniones por el presupuesto participativo del cantón. En el cantón Cascales en la provincia de Sucumbios (2015) fueron realizadas reuniones de planificación e informe de socialización del tarifario. En el cantón Lomas del Sargentillo en la provincia de Guayas (2015) las reuniones organizadas por el cantón tenían la finalidad de identificar la necesidad de recintos y zonas urbanas. Por eso decidimos por calificar “otros” como

Con los datos presentados tenemos un panorama de la participación en el Ecuador. Entre los mecanismos estudiados la propuesta es estudiar específicamente la silla vacía, pues es el único mecanismo que encontramos más que un carácter consultivo, sino deliberativo y con el poder de influir en la toma de decisión por el derecho que el ocupante de la silla vacía tendría a voz y voto en la administración pública del GAD.

Pero, verificando las ordenanzas de participación ciudadanas en los cantones ecuatorianos, encontramos algunas dificultades. Inicialmente y principalmente el acceso a las ordenanzas de los GADs.

Aunque la LOTAIP traiga la obligatoriedad de la información pública, es difícil tener acceso a las ordenanzas de los gobiernos autónomos descentralizados. De los 221 cantones investigados alrededor de un tercio de ellos tienen sus ordenanzas publicadas en la página web.

Para un efecto comparativo, separamos algunas ordenanzas divididas por regiones y cantones a partir de algunas premisas afín de hacer una matriz analítica, además de verificar casos concretos para comprobar o refutar nuestra hipótesis. Para ello, utilizamos ordenanzas de al menos un cantón por provincia (Costa, Sierra, Amazonia y Galápagos) usando como criterios la ciudad que más utilizó la silla vacía en los años estudiados y/o la capital, bajo los siguientes parámetros: 1. La utilización de normas de repetición obligatoria; 2. La existencia de una ordenanza específica para la silla vacía; 3. Los/las legitimados/as; 4. Derecho a voz; 5. Derecho a voto; 6. Requisitos y condiciones; 7. Limitaciones.

Las ordenanzas analizadas son las que vemos en la tabla abajo. Están demostrados los ítems que pueden ser contestados con sí o no, es decir, los legitimados, requisitos y condiciones, y las limitaciones son bastante variables como veremos más adelante.

Tabla 6. Análisis de las ordenanzas municipales por cantones, todas las provincias 1

Región	Provincia	Cantón	Normas de repetición obligatoria	Ordenanza específica para silla vacía	Derecho a voz	Derecho a voto
Sierra	Azuay	Cuenca	sí	sí	sí	sí <sup>56</sup>
Sierra	Bolívar	Caluma	sí	no	sí	Sí
Sierra	Cañar	Azogues	sí	no	sí	Sí
Sierra	Chimborazo	Riobamba	sí	no	sí	Sí

considerados los mecanismos de participación ciudadana no incluidos en el formulario y/o que no se encajan en el tipo legal, pero son considerados participación popular y ampliamente utilizados en los GADs.

<sup>56</sup> La ordenanza que regula la silla vacía del cantón Cuenca es anterior a la publicación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana por ello hay el entendimiento que esa ley que es superior y posterior derogó la ordenanza cuencana que no previa voto, solamente voz.

Sierra	Cotopaxi	Latacunga	sí	sí	sí	Sí
Sierra	Imbabura	Cotacachi	sí	sí	sí	Sí
Sierra	Loja	Pindal	sí	no	sí	Sí
Sierra	Pichincha	Puerto Quito	sí	no	sí	Sí
Sierra	Tungurahua	Ambato	sí	no	sí	Sí
Costa	El Oro	Balsas	sí	no	sí	Sí
Costa	Esmeraldas	San Lorenzo	sí	no	sí	Sí
Costa	Guayas	Guayaquil	sí	no	sí	Sí
Costa	Los Ríos	Babahoyo	sí	sí	sí	Sí
Costa	Manabí	Pedernales	sí	no	sí	Sí
Costa	Santa Elena	La Libertad	sí	no	sí	Sí
Costa	Santo Domingo	La Concordia	sí	no	sí	Sí
Oriente	Morona Santiago	Taisha	sí	sí	sí	Sí
Oriente	Napo	Quijos	sí	no	sí	Sí
Oriente	Orellana	Orellana	sí	sí	sí	Sí
Oriente	Pastaza	Pastaza	sí	sí	sí	Sí
Oriente	Sucumbíos	Lago Agrio	sí	sí	sí	Sí
Oriente	Zamora Chinchipe	El Panguí	sí	sí	sí	Sí
Insular	Galápagos	Santa Cruz	sí	no	sí	Si

Fuente: Datos tomados de los formularios de rendición de cuentas entregados al CPCCS por los cantones. Elaboración propia.

La próxima tabla tiene una función más analítica, hacemos un comparativo de legitimados, requisitos, condiciones y limitaciones.

Tabla 7. Análisis de las ordenanzas municipales por cantones, todas las provincias 2

Cantón	Legitimados	Condiciones y requisitos	Limitaciones
Cuenca	“Todas las ciudadanas y los ciudadanos sin intermediarios”	“1. Copia del documento de identidad, 2. Acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la que representará, si este fuera el caso.3. Documento impreso en el que se exprese con claridad el motivo de su petición.”	“La participación en el debate y la toma de decisiones consistirá en el ejercicio del derecho a <b>voz</b> sujetándose a las normas establecidas en el Reglamento Interno del Concejo Cantonal.” <sup>57</sup>

<sup>57</sup> La ordenanza que regula la silla vacía del cantón Cuenca es anterior a la publicación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana por ello hay el entendimiento que esa ley que es superior y posterior derogó la ordenanza cuencana que no previa voto, solamente voz.

Caluma	<p>“Representante de la ciudadanía que mediante asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas de acuerdo con el tema de interés de la comunidad. También pueden ocupar representantes de ONGs.”</p>	<p>“El tema debe afectar directamente la comunidad. Responsabilidad civil y penal.”</p>	<p>“No puede ocupar la silla vacía en los siguientes temas: a) cuando se traten de temas que afecten derechos individuales, b) temas exclusivos del gobierno, c) otro que determinen la constitución y la ley.”</p>
Azogues	<p>“Las personas naturales y los representantes de organizaciones profesionales, gremiales, sociales, étnicas, culturales, deportivas o de otra naturaleza, designados en asambleas, cabildos populares, audiencias públicas, u otras formas de organización de la sociedad civil”</p>	<p>“Para actuar en el espacio de la silla vacía, las y los interesados deberán reunir los siguientes requisitos: a. Dirigir petición escrita al Alcalde del Cantón y por su intermedio al Concejo Cantonal; b. Acreditar su calidad de ciudadano (a), mediante una copia de la cédula; y; c. Acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la que representará, si este fuera el caso;”</p>	<p>“Limitación para ocupar la silla vacía.- Las personas naturales que tengan interés propio o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, no podrán ocupar la silla vacía; pero podrán solicitar y ser recibidos en comisión general para ser escuchados en forma previa a la decisión del Concejo Municipal.”</p>
Riobamba	<p>“Representantes de la ciudadanía en función del tema a tratarse delegados de organizaciones sociales, asambleas locales, cabildos populares, audiencia pública o agremiación”</p>	<p>“Petición dirigida al alcalde o alcaldesa, copia del registro de la organización conferida por la autoridad competente, copia certificada de acta de nombramiento, copia de acta de la asamblea que delega su participación, copia de cédula de ciudadanía y papeleta de votación”</p>	<p>“Si no hay consenso en la elección del representante para la silla vacía la participación se hará por sorteo pero con derecho a voz sin voto. No podrán ocupar la silla vacía en los siguientes temas: a) proyectos de carácter económico o tributario. b) cuando se trate de modificar la organización territorial, política y administrativa del territorio. c) cuando se debata la aprobación del presupuesto, del plan cantonal del desarrollo, plan de ordenamiento territorial debido a que</p>

			<p>estos deben ser previamente conocidos y aprobados por la máxima instancia de participación ciudadana. d) temas de intereses individuales. e) temas que atañen exclusivamente al gobierno y la administración municipal como la formación de comisiones. f) los demás que determinen la constitución y la ley.”</p>
Latacunga	“Ciudadanía o representantes de organizaciones”	“Solicitud adjuntando copia de cédula por lo menos 24 horas antes. La misma que será calificada por el alcalde.”	<p>“Si existiera una sola inscripción para ocupar la silla vacía sobre un tema en particular, la participación ciudadana será únicamente con voz. Para el caso de que existiera informe de la comisión especial de participación ciudadana y/o la designación la designación del ciudadano que ocupará la silla vacía provenga de un consenso o de votación al anterior, quien ocupará la silla vacía lo hará con voz y voto.”</p>
Cotacachi	“Ciudadanía o representantes de organizaciones”	<p>“En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto.”</p>	<p>“En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto.”</p>

<p>Pindal</p>	<p>“Las personas naturales y los representantes de organizaciones profesionales, gremiales, sociales, étnicas, culturales, deportivas o de otra naturaleza, designados en asambleas, cabildos populares, audiencias públicas, u otras formas de organización de la sociedad civil”</p>	<p>“Harán conocer con al menos doce horas de anticipación al día y hora fijados para la sesión, ante la Secretaría General del Concejo, el tema de interés.”</p>	<p>“No podrá acreditarse más de una persona por la misma organización. Habrá que ponerse de acuerdo sobre la persona única que los represente en la sesión; de haber aceptación unánime, se podrá recurrir al sorteo; caso contrario, todos los inscritos podrán exponer sus puntos de vista, pero no podrán ejercer el derecho al voto. No podrá referirse a otros temas que no sea aquel para el cual fue inscrito y no podrá desviar su ponencia con asuntos de índole política, religiosa o con afirmaciones o presunciones afrentosas que puedan afectar la honra del alcalde, las concejales y concejales, de los servidores municipales o de otras funcionarios públicos. Las personas naturales que tengan interés propio o de sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, no podrán ocupar la silla vacía; pero podrán solicitar y ser recibidos en comisión general para ser escuchados en forma previa a la decisión del concejo municipal. La comisión general podrá realizarse antes de iniciar la sesión o durante su desarrollo, en cuyo caso será suspendida la sesión, pero constará en el acta de la sesión, un resumen de sus exposiciones”.</p>
---------------	--	--	--



<p>Puerto Quito</p>	<p>“Las personas que ocuparán la silla vacía serán primeramente elegidas en las asambleas sectoriales en los 4 sectores geográficos identificados, un/a principal y un/a alterna, 2 por sector total 8 de los cuales al menos el 50% serán mujeres, los cuales se convierten en candidatos cantonales, los cuales serán elegidos a ocupar la silla vacía en la Asamblea Cantonal. El que obtenga el mayor número de votos será el representante ganador y el que le siga el alterno sea de cualquier sector, preservando los principios de género. Durarán en sus funciones 1año, pudiendo ser reelectos una sola vez. Los representantes a los temas de Comisión de mesa, Planificación y presupuesto, Participación e Igualdad de Género se elegirán entre los representantes elegidos para las diferentes instancias de participación ciudadana. Los representantes a la silla vacía para otros temas serán designados por el directorio de la Asamblea Cantonal,</p>	<p>“Los representantes ciudadanos durarán en sus funciones un año, con la opción de ser reelectos por una sola vez. Se establece también la responsabilidad del municipio de realizar las convocatorias a las sesiones del Concejo con un mínimo 48 horas de anticipación y de facilitar la asistencia de los representantes ciudadanos financiando el transporte y, de ser necesario, también el alojamiento”</p>	<p>“Quedan excluidos de este sistema de elección para ocupar la SV quienes tengan contratos con el GAD de Puerto Quito, quienes adeuden pensiones alimenticias, los servidores públicos de libre nombramiento y remoción, y quienes tengan parentesco hasta tercer grado de consanguinidad y hasta segundo grado de afinidad con las autoridades municipales”</p>
---------------------	--	--	---

	quienes acreditarán su participación con 48 horas de anticipación a la sesión de concejo”		
Ambato	“Ciudadano acreditado”	“a) Solicitud motivada. b) copia de cedula y papeleta de votación, c) Documento o acta que le acredite su representatividad, d) documentación de soporte del tema solicitado.”	“El/la ciudadano/a que no fuere aceptado/a podrá impugnar la negativa a participar en la sesión del Concejo Municipal ante el alcalde/sa quien deberá justificar su participación, presentando documentación adicional al fin que revise y reconsidere su participación y acreditación.”

Balsas	<p>“Personas naturales y los representantes de organizaciones gremiales, profesionales, sociales, étnicas, culturales, deportivas o de otra naturaleza designados en asambleas, cabildos populares, audiencias públicas u otras formas de organización de la sociedad civil.”</p>	<p>“Harán conocer con al menos doce horas de anticipación al día y hora fijados para la sesión, ante la Secretaría General del Concejo, el tema de interés.”</p>	<p>“No podrá acreditarse más de una persona por la misma organización. Si se presentaren más de un pedido de participación sobre un mismo tema, comparecerán ante el funcionario o funcionaria que ejerza la Secretaría General del Concejo, a fin de ponerse de acuerdo sobre la persona única que los represente en la sesión;”</p>
San Lorenzo	<p>“Todos los ciudadanos y las ciudadanas que residan dentro del territorio cantonal, bien por sí mismo o representando a un conglomerado ya sean estas, de nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios, campesinos y demás formas de organización lícita que puedan promover libremente; las y los ciudadanos en el marco de uso de sus derechos constitucionales, y que deseen intervenir en la toma de decisiones”</p>	<p>“Deberá ser registrado y acreditado con un Oficio debidamente notificado, relativo a su participación, otorgado por el Secretario o Secretaria del Concejo Municipal para intervenir en la sesión del Concejo Municipal, en la cual se debatirá dentro del orden del día o en punto varios el tema planteado por el solicitante. En la solicitud deberán constar sus nombres y apellidos, copia de la cédula de identidad y papeleta de votación actualizados, dirección domiciliaria, certificado de no adeudar a la municipalidad, acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la que representará, si este fuera el caso, y demás generales de ley, la debida argumentación de las razones de su interés o de la comunidad a la que representa en este mecanismo de participación ciudadana.”</p>	<p>“Quien participe en la Silla Vacía no podrá referirse a otros temas que no sea aquel para el cual fue inscrito y debidamente acreditado, por tanto no podrá desviar su ponencia con asuntos de índole política, religiosa o con afirmaciones o presunciones afrentosas o injurias que puedan afectar la honra del alcalde, las concejales y concejales, de los servidores municipales o de otros funcionarios públicos ni de ninguna ciudadana o ciudadano. No podrán participar en la Silla Vacía quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con los dignatarios municipales o que tengan litigios contra la municipalidad.”</p>

Guayaquil	<p>“Un representante de la ciudadanía, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general, que sean competencia de resolver por el Concejo Municipal y que consten expresamente en la convocatoria del orden del día correspondiente, que deberá ser publicada en la página web”</p>	<p>“La persona que vaya a intervenir, deberá justificar la pertinencia de su solicitud en función del tema específico que vaya a conocer y resolver el Concejo Municipal; para lo cual deberá acreditar ante la Secretaría del Concejo, su representatividad, su experiencia y conocimiento sobre el tema de interés para la comunidad.</p> <p>La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. El tiempo de su intervención será de 10 (diez) minutos.”</p>	<p>“En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, solo serán escuchadas sin voto, de conformidad con lo que dispone el artículo 311 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente.”</p>
Babaoyo	<p>“Representantes de organizaciones y movimientos sociales, federaciones de pobladores, comités, gremios, voceros de la ciudadanía organizada o en nombre propio y personas que pudiesen aportar o presentar propuestas en temas de importancia e interés ciudadano para el cantón”</p>	<p>“Harán conocer al alcalde el tema de interés sin intermediarios y por escrito, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación al día y hora fijados para la sesión. Expresar por escrito y de forma motivada, además deberán constar sus nombres y apellidos, número de cedula de identidad, dirección domiciliaria.”</p>	<p>“No podrá acreditarse más de una persona por la misma organización. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes se establece que exista un receso de 5a 10 min en la sesión, para que entre ellos mismos mediante el dialogo, designen libremente quien los representa para la votación. No obstante si no logran llegar a un consenso en el receso establecido, solo serán escuchados sin voto, de acuerdo en lo establecido en el artículo 77 de la LOPC”</p>

<p>Pedernales</p>	<p>“Son personas hábiles para participar en la Silla Vacía todos los ciudadanos y las ciudadanas que residan dentro del territorio cantonal por más de dos años, bien por sí mismo o representando a un conglomerado ya sean estas, de nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios, campesinos y demás formas de organización lícita que puedan promover libremente; las y los ciudadanos en el marco de uso de sus derechos constitucionales, y que deseen intervenir en la toma de decisiones, que consten el padrón electoral del cantón y estén en pleno goce de sus derechos de ciudadanía.”</p>	<p>“Cualquier ciudadana o ciudadano que desee ocupar la Silla Vacía y que hubiere cumplido con los requisitos previos a su participación, deberá ser registrado y acreditado con un Oficio debidamente notificado, fundamentando su participación, otorgado por el Secretario o Secretaria del Concejo Municipal para intervenir en la sesión del Concejo Municipal, en la cual se debatirá dentro del orden del día o en el punto “varios”, el tema planteado por el solicitante.”</p>	<p>“No podrán participar en la Silla Vacía quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con los dignatarios municipales o que tengan litigios contra la municipalidad, ni quienes sean funcionarios públicos. No podrá ocuparse la silla vacía en los siguientes temas: a) Cuando se debatan proyectos de ordenanzas de carácter económico y tributario; b) Cuando se trate de modificar la organización territorial, política y administrativa del Cantón; c) Cuando se debata la aprobación del presupuesto, el plan cantonal de desarrollo y plan de ordenamiento territorial, debido a que éstos deben ser previamente conocidos y aprobados por la máxima instancia de participación ciudadana; d) Cuando se traten temas que afecten intereses individuales; e) Cuando se traten temas que atañen exclusivamente al Gobierno y a la administración Municipal, como en la elección del vicealcalde, conformación de comisiones, aprobación de Reglamento e Instructivos. f) Otros que determine la Constitución y la ley.”</p>
-------------------	--	---	--

La Libertad	<p>“Ciudadanos y las ciudadanas que residan dentro del territorio cantonal, bien por sí mismo o representando a un conglomerado ya sean estas, de nacionalidades indígenas y afro ecuatorianos y demás formas de organización lícita que puedan promover libremente; las y los ciudadanos en el marco de uso de sus derechos constitucionales, y que deseen intervenir en la toma de decisiones”</p>	<p>“Las interesadas o los interesados hasta con ocho (8) días antes de la respectiva sesión del Concejo Municipal, deberán expresar por escrito y en forma motivada, tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador, su interés para ocupar la “Silla Vacía” en la sesión respectiva del Concejo Municipal. En la solicitud deberán constar sus nombres y apellidos, copia de la cédula de identidad y papeleta de votación actualizados, dirección domiciliaria, certificado de no adeudar a la municipalidad, acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la que representará, si este fuera el caso, y demás generales de ley, la debida argumentación de las razones de su interés o de la comunidad a la que representa en este mecanismo de participación ciudadana”.</p>	<p>“Quien participe en la Silla Vacía no podrá referirse a otros temas que no sea aquel para el cual fue inscrito y debidamente acreditado, por tanto no podrá desviar su ponencia con asuntos de índole política, religiosa o con afirmaciones, presunciones o injurias que puedan afectar la honra del alcalde, las concejalas y concejales, de los servidores municipales o de otras funcionarios públicos ni de ninguna ciudadana o ciudadano. No podrán participar en la Silla Vacía quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con los dignatarios municipales o que tengan litigios contra la municipalidad”.</p>
La Concordia	<p>“Representante de la ciudadanía”</p>	<p>“a) Solicitud a la máxima autoridad indicando en los temas que quiere participar. B) Adjuntar a la solicitud copia de cedula de ciudadanía, papeleta de votación, nombramiento o delegación de la institución la que representa, de ser el caso.”</p>	<p>“Quien participe de la silla vacía no podrá referirse a otros temas que no sean aquellos para los cuales fue acreditado. Es decir, actuará con voz y voto en el punto del orden del día el que fue convocado.”</p>

<p>Taisha</p>	<p>“Delegadas en calidad de representantes ciudadanos de organizaciones sociales, asambleas locales, barrios, cabildos populares, audiencias públicas o por cualquier agremiación social. El representante ciudadano o ciudadana no hará el quórum de ley, solo se registrará su asistencia para fines informativos”</p>	<p>“a. Carta dirigida al Alcalde o alcaldesa, a esta petición deberá acompañar la acreditación que ostenta en caso de ser miembro de alguna organización y la delegación escrita por la organización o grupo al que representa para asistir a la sesión, así como indicar de manera clara el punto del orden del día en el que desee ejercer su derecho;</p> <p>b. Copia de la cédula y certificado de votación; y,</p> <p>c. Ser ecuatoriano y gozar de todos los derechos ciudadanos.”</p>	<p>“En ningún caso se aceptará a más de un representante ciudadano por cada organización de la sociedad; se admitirá un alterno, que actuará en caso de no poder comparecer el principal, y debe inscribirse al mismo tiempo que este. Cuando, concurriere y se acreditare un solo representante ciudadano a la sesión, se aplicará lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La persona que participe con voto será responsable administrativa, civil y penalmente. En el caso de que, luego de la convocatoria pública relacionada con la sesión del órgano legislativo concurrieren más de un representante de la ciudadanía para participar de un tema determinado, de existir consenso entre ellos, la Secretaría General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Taisha, antes del inicio de la sesión respectiva, procederá a realizar el sorteo respectivo a fin de seleccionar tal representante ciudadano, quien pasará a ocupar la silla vacía con voz y voto. Si las personas acreditadas representen posturas diferentes, luego de que no se haya consensuado su voto previo a la sesión de concejo, participarán de la sesión, solo con voz.”</p>
---------------	--	--	--

<p>Quijos</p>	<p>“Ciudadano o ciudadana que cumplan los requisitos previos. a) que residan en territorio cantonal. b) por si mismo o representando a un conglomerado ya sean estas de nacionalidad indígena, afro ecuatorianos, montubios, campesinos, y demás formas de organización lícita que puedan promover libremente las y los ciudadanos en el marco de uso de sus derechos constitucionales y que deseen intervenir en la toma de decisiones.”</p>	<p>“Los interesados deben expresar por escrito y en forma motivada su interés en hasta ocho días antes de la sesión. En la solicitud deben constar sus nombres y apellido, copia de cédula de identidad y papeleta de votación actualizados, dirección domiciliaria, certificado de no endeudar a la municipalidad, acreditar mediante carta certificada la representación de la organización ciudadana que le hubiera delegado si fuera el caso y demás generales de ley, así como la debida argumentación de las razones de su interés o de la comunidad a la que representa en este mecanismos de participación ciudadana.”</p>	<p>“No podrán participar en la silla vacía, quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con las dignatarias/os municipales o que tengan litigios contra la municipalidad”</p>
<p>Orellana</p>	<p>“Ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva”</p>	<p>“Las organizaciones sociales y ciudadanía deberán acreditarse con al menos ocho días de anticipación ante da secretaria general del GAD explicando el tema de su interés o de la comunidad. Adjuntando copia de cédula, papeleta de votación actualizada y copia impresa de la propuesta concreta.”</p>	<p>“Cuando exista más de un aspirante por tema o punto de la sesión, la dirección de participación y desarrollo, a través de su director, convocará a reunión pública con al menos 48 horas de anticipación a la realización de la sesión, a todos los interesados en ocupar la silla vacía para que democráticamente se elija al delegado. En caso de no llegar al consenso se procederá a tomar votación, en caso de no llegar a un acuerdo ni por un consenso ni por votación, se realizará un sorteo público entre los aspirantes en ocupar la SV.”</p>



Pastaza	“Ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva”	“Inscripción con al menos ocho días de anticipación”.	“Cuando exista más de un aspirante por tema o punto de la sesión, el secretario del concejo convocará reunión con al menos 5 días de anticipación para que democráticamente entre ellos se elija el delegado o delegada que ocupará la SV. Caso de no existir acuerdo entre las partes se realizará un sorteo entre los presentes”.
Lago Agrio	“Son personas hábiles para participar todos los ciudadanos y las ciudadanas que residan dentro del territorio cantonal, bien por sí mismo o representando a un conglomerado ya sean estas, de nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos, montubios, campesinos y demás formas de organización lícita que puedan promover libremente; las y los ciudadanos en el marco de uso de sus derechos constitucionales”.	“Para la acreditación, deberán cumplir con los siguientes requisitos: a) Solicitud con el nombre de la o el aspirante; b) Copia de la cédula y papeleta de votación; c) Acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la que representará, si este fuera el caso; d) Que el tema a debatir y aprobar en el Consejo, corresponda al propuesto por la comunidad que representa, y que persigan beneficios colectivos del sector o aledaños al mismo; y, e) Estar en pleno goce de sus derechos de ciudadanía y no tener impedimentos legales de ninguna índole”.	“No podrá ocupar la misma persona de forma consecutiva el derecho a la silla vacía, salvo el caso que la sesión se suspenda o continuare el tratamiento del mismo tema en la próxima sección de Concejo; y por excepción se admitirá siempre y cuando justifique el conocimiento y especialidad del tema a tratarse con lo que constituya un enriquecimiento técnico e intelectual y sea un aporte para la legislación en tratamiento del tema”
El Pangui	“Ciudadanos y ciudadanos, representantes de organizaciones y representantes de alguna organización ciudadana”.	“Requisitar la participación con 48 horas de anticipación cumpliendo los siguientes requisitos: a) acreditar su calidad de ciudadano, mediante copia de cédula de ciudadanía; b) Acreditar mediante carta certificada de vocería de la organización ciudadana a que representará , si este fuera el caso”	“En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes se establece que exista un receso de 5a 10 min en la sesión, para que entre ellos mismos mediante el diálogo, designen libremente quien los representa para la votación. No obstante si

			no logran llegar a un consenso en el receso establecido, solo serán escuchadas sin voto”.
Santa Cruz	<p>“Ciudadanos y ciudadanos, representantes de organizaciones profesionales, gremiales, sociales, étnicas, culturales, deportivas, ambientalistas o de otra naturaleza, designados en asambleas, cabildos populares, audiencias públicas, u otras formas de organización de la sociedad civil, que tengan interés en participar en una sesión determinada.”</p>	<p>“Harán conocer con al menos cuatro horas de anticipación al día y hora fijados para la sesión, ante la secretaria nacional del concejo, el tema de interés.”</p>	<p>“No podrán acreditarse más de una persona por la misma organización. Si se presenta más de un pedido de participación sobre un mismo tema comparecerán ante el funcionario que ejerza a secretaria general del concejo a fin de ponerse de acuerdo sobre la única persona que represente en la sesión. De no haber aceptación unánime, se podrá recurrir al sorteo caso lo contrario todos los inscritos podrán exponer, sus puntos de vista, pero no podrán ejercer el derecho al voto. También personas naturales que tengan interés propio o de sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad no podrán ocupar la silla vacía, pero podrán solicitados a ser recibidos en comisión general para ser escuchados en forma previa a la decisión del concejo cantonal.”</p>

Fuente: Elaboración propia de la autora a partir de los datos informados en las ordenanzas municipales de cada cantón presente en la tabla.

Como se pudo observar, las ordenanzas cantonales no siguen un patrón preestablecido, es decir, cada cantón tiene la libertad de legislar desde que no vaya en contra del texto constitucional y legal preexistente. Eso genera una discrecionalidad muy grande en relación a aspectos importantes que podrían llevar a una mala utilización del mecanismo o hasta mismo una inutilización. Eso se da porque si la intención es llegar a influir en la toma de decisiones, todo que contribuye para que eso no ocurra contribuye también para dificultar el mecanismo de deliberación.

Y estos problemas van desde la imposibilidad de que un ciudadano que no represente a un colectivo no pueda participar, hasta asuntos específicos que se pueden tratarse en las sesiones en que exista la silla vacía. Vamos a algunos ejemplos.

En el cantón Caluma, el tema a tratarse en la silla vacía debe afectar directamente a la comunidad, además de existieren temas exclusivos del gobierno, así como en Riobamba. En este cantón no se podrá ocupar la silla vacía en los siguientes temas: “a) proyectos de carácter económico o tributario. b) cuando se trate de modificar la organización territorial, política y administrativa del territorio. c) cuando se debata la aprobación del presupuesto, del plan cantonal del desarrollo, plan de ordenamiento territorial debido a que estos deben ser previamente conocidos y aprobados por la máxima instancia de participación ciudadana. d) temas de intereses individuales. e) temas que atañen exclusivamente al gobierno y la administración municipal como la formación de comisiones. f) los demás que determinen la constitución y la ley”. (Ley de participación ciudadana Cantón Caluma).

En la ordenanza que expidió el cantón Cuenca, el mecanismo solo contaba con voz, pero según entendimiento dominante ahora después de la publicación de la LOPC, esa parte debe ser derogada. Pero, en Latacunga la persona a ocupar la silla vacía tiene que enviar una solicitud a ser calificada por el alcalde y esperar el resultado del informe de la comisión especial de participación ciudadana y/o que la designación del “ciudadano que ocupará la silla vacía provenga de un consenso o de votación al anterior”. La ordenanza explica que, si existiera una sola inscripción para ocupar la silla vacía sobre un tema en particular, la participación ciudadana será únicamente con voz, pero, en el caso de que existiera informe de la comisión especial de participación ciudadana y/o la designación la designación del “ciudadano que ocupará la silla vacía provenga de un consenso o de votación al anterior, quien ocupará la silla vacía lo hará con voz y voto” (Ley de participación ciudadana Cantón Latacunga).

En Puerto Quito los representantes son electos para mandatos de un año, y en San Lorenzo los que quieren participar del mecanismo deben presentar “certificado de no adeudar a la municipalidad, acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la

que representará, si este fuera el caso, y demás generales de ley, la debida argumentación de las razones de su interés o de la comunidad a la que representa en este mecanismo de participación ciudadana” (Ley de participación ciudadana Cantón Puerto Quito).

Al final ese es un requisito casi siempre pedido en las ordenanzas, que quien participe de la silla vacía deba presentar un proyecto o una carta con la debida argumentación previamente a la sesión, como en el cantón Orellana, que se solicita una copia impresa de la propuesta concreta, y en Guayaquil que para el ciudadano pueda participar de la silla vacía, es necesario acreditar ante la Secretaría del Concejo, su representatividad, su experiencia y conocimiento sobre el tema de interés para la comunidad.

Y son diversos los requisitos para que se pueda acceder al mecanismo. En el cantón Machala se puede verificar en una planilla en donde se demuestra “los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones”, qué, para acceder al mecanismo de la silla vacía hay el cobro de una tasa.

En el cantón Pedernales tiene como requisito que el participante resida dentro del territorio cantonal por más de dos años además de la limitación de no poder participar “quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con los dignatarios municipales o que tengan litigios contra la municipalidad, ni quienes sean funcionarios públicos” (Ley de participación ciudadana Cantón Pedernales).

Lo mismo que estipula la ordenanza del cantón La Libertad, pero especifican que “quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con los dignatarios municipales o que tengan litigios contra la municipalidad”, son los que están imposibilitados de participar de la silla vacía. Igualmente, como expone la ordenanza de Quijos (Ley de participación ciudadana Cantón La Libertad y Quijos).

Hay una infinidad de requisitos temporales que van desde hacer conocer con al menos cuatro horas de anticipación al día y hora fijados para la sesión, ante la secretaria nacional del concejo, el tema de interés, como es en Santa Cruz; hasta con ocho días La Libertad, Quijos, Orellana y Pastaza además de la exigencia de expresarse por escrito y en forma motivada.

A partir de ese análisis podemos verificar que las ordenanzas pueden facilitar o dificultar el uso de la silla vacía. Si pensamos por ejemplo que existe un tema de interés de una determinada comunidad que será tratado en una sesión del gobierno autónomo descentralizado y esa comunidad no está organizada, se dificulta la influencia en la toma de decisiones, o entonces que solo se pueda tratar cierta clase de tema o que sea descalificado el ciudadano que adeude al

municipio. Son requisitos que en un principio podrían ser considerados ilegales y/o inconstitucionales. Y la situación mucho más grave se da cuando se quita el derecho a voto.

Cabe recordar que el artículo 101 de la Constitución del Ecuador de 2008 garantiza la implementación del mecanismo de la silla vacía. Muchas ordenanzas vinieron después de la edición de la LOPC en el 2010, pero antes ya había quien defendiese que ese era un mecanismo constitucional que debería ser aplicado de forma directa e inmediata de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 numeral 3 de la Constitución que dice que “los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”<sup>58</sup>.

Por cuenta de esa disposición constitucional, cuando empezaron las discusiones sobre el agua en las sesiones del GAD Machala en el año de 2009, el frente de la Defensa de la Salud de El Oro pidió que el Comisionado de la Defensoría del Pueblo se pronunciase alrededor del tema pues deseaban tener un representante en las sesiones en el cantón para tratar de los asuntos relacionados al agua potable. En ese entonces, el defensor Fernando León Quinde dirigió una comunicación al alcalde de Machala, que a época (11 de noviembre de 2009) era el Sr. Carlos Falquez Batallas con el argumento de que el mecanismo debería ser aplicado de forma directa e inmediata por mandato constitucional. En esa misma comunicación se solicita la implementación del mecanismo de la silla vacía<sup>59</sup>.

La LOPC editada el año siguiente a ese episodio expone parámetros para la edición de las ordenanzas, pero como veremos en los casos seleccionados para elucidar lo explicado, en la práctica hay trabas para la realización del derecho a la deliberación y participación esencia del mecanismo. Cuando eso sucede no hay teoría que sostenga la participación en la toma de decisiones, cuando la silla vacía se presenta como un instrumento consultivo y no decisivo en la toma de decisiones del Estado.

---

<sup>58</sup> “Constitución ecuatoriana del 2008 Artículo 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)”

<sup>59</sup> Lúcio Armijos Macas. (2010) Contaminación del agua y consumo humano en la ciudad de Machala y sus implicaciones jurídico ambientales. Tesis de Postgrado especial en Derecho Ambiental. Universidad Técnica particular de Loja. Escuela de Ciencias Jurídicas.

## Casos de la silla vacía

**Caso 1:** Guayaquil acta de sesión extraordinaria 28 de septiembre de 2012.

En la referida sesión, entre otros asuntos, estaba en pauta la aprobación de la Ordenanza de creación de la empresa pública municipal de agua potable y alcantarillado de Guayaquil, ep. En ese entonces había más de un inscrito para hablar en la silla vacía. En el inicio del punto el secretario Sr. Ab. Henry Cucalón Camacho avisa que existen inscritos para la silla vacía, para el alcalde Sr. Ab. Jaime Nebot Saadi : “ Señor Alcalde, le informo a usted y a esta mesa del Concejo que existen dos solicitudes de ocupación de la Silla Vacía”.- **EL SEÑOR ALCALDE:** “Presumo que, ¿las solicitudes están hechas de acuerdo con lo que la Ley establece?”.- **EL SEÑOR SECRETARIO:** “Así es señor Alcalde, de acuerdo con la Ley y la Ordenanza respectiva”.

El primer representante de la ciudadanía a hablar es el señor Alfredo Carrasco Larrosa, presidente de la asamblea de usuarios de servicios básicos, representante también del Observatorio Ciudadano y Servicios Públicos de la ciudad de Guayaquil. Expone que sean incluidos en la ordenanza los siguientes puntos: 1. “que la Empresa ECAPAG debe desaparecer, pues no tiene sentido la existencia de dos entes que hacen el mismo uso. 2. Que el Directorio de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado sea incorporado uno o un representante de usuarios de la ciudad de Guayaquil por concurso. 3. Que se cumplan cláusulas del contrato de concesión, cláusulas que son importantísimas para la ciudad de Guayaquil, por ejemplo: la Cláusula 2.1.1, que en la ciudad de Guayaquil debe haber hidrantes cada 120 a 250 metros para poder generar una seguridad en cuestiones de incendio. 4. Comunicación que Interagua está cobrando por servicios no prestados”.

Enseguida el Alcalde trató de contestar al ciudadano punto a punto además de justificar medidas como la continuidad de la empresa existente. Explica: “Porque la una empresa no subroga a la otra, porque una empresa no tiene nada que ver con la otra, la nueva empresa municipal va a controlar el contrato con Interagua”.

Añade el alcalde: “Dé paso a la segunda petición de Silla Vacía, que ruego sea así mismo breve y concisa y dentro de los diez minutos que la Ordenanza prevé, como tiempo límite de dicha intervención.”

La próxima ciudadana en hablar es Ana Medina Alarcón, Presidenta de la Coordinadora de la Parroquia urbana Tarqui y miembro de la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana de Guayaquil. Su habla, diferentemente del representante anterior se resume en contar al Alcalde y a los concejales cómo se desarrolla actualmente el servicio y en qué debe mejorar y/o mantenerse. Dice: “El estricto control a Interagua, la ha obligado a cumplir con altos niveles de

exigencia y parámetros en lo técnico y lo social. Todas estas obras y el cumplimiento de las metas expuestas evitarán que los ciudadanos de Guayaquil, fundamentalmente los sectores urbanos marginales, sigan siendo explotados y extorsionados por un servicio de tanquero en agua que afecta su salud, economía y dignidad personal”.

Equivocadamente, el alcalde al terminar las dos intervenciones, decide que: “Habiendo concluido dentro del reglamento y la Ordenanza, las dos intervenciones, por ser dos y no una, tenga presente señor Secretario, al momento de la votación, que no cabe el voto de los usuarios de la Silla Vacía, sino exclusivamente de los concejales”. Cuando que la ordenanza cantonal de la silla vacía determina que: “En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, solo serán escuchadas sin voto.”

Los dos representantes de la ciudadanía hicieron recomendaciones y/o expusieron sus ideas a incluir en la ordenanza, en ningún momento se verifica el disenso en el voto de ambos. Asimismo, “han votado a favor los catorce (14) concejales presentes. En consecuencia, el concejo municipal de Guayaquil, por unanimidad, resuelve aprobar en segundo debate, la ordenanza de creación de la empresa pública municipal de agua potable y alcantarillado de Guayaquil, ep, de conformidad con lo prescrito en el art. 322 del código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización (COOTAD)”

## **Caso 2: Puerto Quito**

El caso del cantón Puerto Quito es un ejemplo de cómo el diseño de la ordenanza cantonal puede influir en la efectividad de la misma. La ordenanza prevé que “las personas que ocuparán la silla vacía serán primeramente elegidas en las asambleas sectoriales en los 4 sectores geográficos identificados (Simón Bolívar, la Abundancia, Santa Marianita y el sector urbano), un/a principal y un/a alterna, 2 por sector total 8 de los cuales al menos el 50% serán mujeres, los cuales se convierten en candidatos cantonales, los cuales serán elegidos a ocupar la silla vacía en la Asamblea Cantonal”. Además, “la función tendrá duración de un año habiendo la posibilidad de reelección por un mismo periodo” y los representantes también pueden ser divididos por temas específicos como la “Comisión de mesa, Planificación y presupuesto, Participación e Igualdad de Género”.

Con ese modelo, la participación de los representantes es voluntaria. Y según los datos que vamos a exponer en el cuadro que se sigue, entre 2011 y 2013 la silla vacía fue ocupada 99 (noventa y nueve) veces por solamente nueve personas, y en 91 de esas ocasiones se votó de acuerdo con los concejales. “Cabe observar que el representante Máximo Quiñónez ocupó la

SV 74 veces. Lo dicho evidencia que, en el caso de Puerto Quito, el sistemas de elección de representantes en asambleas locales favoreció la monopolización del uso del mecanismo” (Castro-Montero, 2015: 314).

Tabla 8. Ocupantes de la silla vacía en Puerto Quito 2011/2012/2013

Ocupante <sup>22</sup>	2011			2012		2013	
	Ocupaciones SV	Voto	Temas Tratados	Ocupaciones SV	Voto	Ocupaciones SV	Voto
Blanca Sánchez	4	3 abstenciones y 1 voto en DU <sup>23</sup>	Ambientales y ecológicos	-	-	-	-
René Zambrano	7	7 votos en DU	Deporte, cultura y arte	-	-	-	-
Romel Jumbo	4	4 votos en DU	Participación ciudadana	-	-	-	-
Máximo Quiñónez	15	15 votos en DU	Planificación territorial y presupuestaria	49	46 votos en DU y 3 abstenciones	10	10 votos en DU)
Eduardo Cobos	3	3 votos en DU	Planif. territorial y presupuestaria	-	-	-	-
Antonio Cevallos	1	1 voto en DU	Salud	-	-	-	-
Raúl Vélez	3	3 votos en DU	Agropecuario y vial	-	-	-	-
Marlene Porro	-	-	-	1	1 abstención	-	-
Marlene Yáñez	-	-	-	-	-	2	1 voto en DU y 1 voto salvado

60

Fuente: Tabla retirada del artículo “La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”. Ius Humani. Revista de Derecho Vol. 4 (2014/2015), págs. 299-330 de José Luis Castro-Montero.

### Caso 3: Cuenca

Según la municipalidad han sido realizadas diversas peticiones para el uso de la silla vacía desde el año de 2009 cuando el cantón implementó el mecanismo antes mismo de la edición de la LOPC. Verificamos que desde 2009 hasta el 2014 fueron 43 utilizaciones del mecanismo<sup>61</sup>.

<sup>60</sup>“De acuerdo a los registro del Consejo Nacional Electoral, ninguno de los ocupantes participó en comicios electorales como candidato. Por voto en DU se entiende que el voto emitido por el ocupante de la SV apoyó una decisión adoptada en unanimidad con los Concejales y la Alcaldesa”. Tabla retirada del artículo “La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”. Ius Humani. Revista de Derecho Vol. 4 (2014/2015), págs. 299-330 de José Luis Castro-Montero.

<sup>61</sup> Página web del cantón Cuenca.



Un caso emblemático en ese cantón fue en el año de 2014, el 16 de septiembre, cuando el GAD votó sobre la ordenanza que regula la utilización de los bienes de uso público del cantón Cuenca en cuanto a la compra, venta, permuta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas. Quien presidió la sesión fue el entonces alcalde del cantón Ig. Marcelo Cabrera Palacios, y estaban presentes además de los concejales, funcionarios municipales, gerentes de las empresas públicas y medios de comunicación.

El ciudadano José Pesantez, presidente de la Federación de Barrios y el representante de la Red de Consejos Barriales, César Loja se presentaron para el uso de la silla vacía. En un principio hubo una resistencia por parte del señor alcalde para el uso de la silla vacía. El primer embate es saber si los ciudadanos pueden participar con voz o con voz y voto, y a partir de esa discusión se suscita el artículo 77 de la LOPC que presume que la participación sea con voz y voto, siendo sin voto solo si hay más de una persona ocupando la silla vacía y si no se ponen de acuerdo.

Inmediatamente el alcalde rebate diciendo que ya que hay dos personas que se las escuche sin voto, pero el Sr. Secretario Marco Dávila insiste en afirmar que no hay como saber si las personas se ponen de acuerdo o no ya que no fueron escuchadas todavía.

Así que después de debatir punto por punto de la ordenanza, los representantes de la ciudadanía tuvieron voz. Como estaban de acuerdo, debatieron sobre puntos importantes de la ordenanza requirieron que un artículo específicamente fuera modificado y/o retirado de la ley, moción que ya había hecho la vicealcaldesa Ruth Cardas. Así consta en la noticia que se sigue:

Catorce de los 17 ediles apoyaron la eliminación del artículo 7 que establecía: “En las fiestas de celebración por la fundación e independencia del cantón Cuenca; en las fiestas de parroquialización y patronales en la zona rural, se podrá otorgar autorización del GAD cantonal para el consumo de bebidas alcohólicas en los bienes de uso público previo a la presentación de los siguientes requisitos...”. De acuerdo al concejal Cristian Zamora, era necesario tomar la decisión de retirar las excepciones y evitar los problemas de salud pública derivados del alcoholismo en las actuales y próximas generaciones. La Ordenanza no incluye a los eventos que se efectúan en las casas comunales, que son propiedad del Ayuntamiento. La inquietud fue presentada por José Pesántez, presidente de la Federación de Barrios, quien usó la silla vacía junto al representante de la Red de Consejos Barriales, César Loja. Pesántez recalcó que los referidos espacios son usados por las personas de escasos recursos para los matrimonios, bautizos, funerales, etc. La ingesta de licor está restringida en las calles, puentes, pasajes, plazas, parques, canchas, conchas acústicas, márgenes de los ríos, quebradas, entre otros (GAD Cuenca, 2014).<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Disponible en <http://www.cuenca.gob.ec/?q=content/aprueban-ordenanza-que-regula-el-consumo-de-licor-en-bienes-p%C3%BAblicos>

El “representante de la Federación de Barrios”, y el “representante de la Red de Consejos Barriales”, participaron con voz y voto en la aprobación de la ordenanza y lograron influir directamente en la tomada de decisión. Lo más interesante de ese caso es verificar que hubo un debate importante y una deliberación en donde se escuchó quien sería efectivamente afectado con la ordenanza.

#### **Caso 4. Cuenca**

Otro caso en el cantón Cuenca que si diferencia del caso de Guayaquil en un aspecto importante. Así como en el caso anterior cuencano y en el caso guayaquileño hay más de un representante para la silla vacía. Pero, en Cuenca el alcalde Ing. Marcelo Cabrera reacciona diferente del caso anterior del 2014, y diferente también del guayaquileño y antes de tomar la decisión de escuchar al ciudadano solamente con voz, sin voto pregunta:

Alcalde Ing. Marcelo Cabrera: consultaría a los solicitantes si hay la posibilidad de que se pongan de acuerdo, no sé si están aquí los solicitantes, yo sí quisiera que se reúnan y se pongan de acuerdo por favor. No puede intervenir todavía, por favor si pueden ponerse de acuerdo caso contrario serán escuchados nada más con voz<sup>63</sup>.

El debate de esa vez, realizado el día 21 de junio de 2016, es para discutir sobre la “Ordenanza para la protección de animales domésticos del cantón Cuenca”. Cuatro personas se presentan para hacer uso de la silla vacía.

SEÑOR SECRETARIO ENCARGADO: él lo hace en forma personal. Es un ex novillero según lo que dice aquí, ex novillero de Cuenca. Así mismo existe la petición del Dr. Antonio Vallecillo Maza, Docente de la Facultad de Ciencias Agropecuarias. Por otro lado tenemos también la petición del uso de la silla vacía de parte de las siguientes personas: del Sr. Pedro Crespo Flandoli, quien hace una petición de varias personas que respaldan su petitorio, el Observatorio de los derechos de los animales y otros grupos de protección animal; tenemos también el uso de la silla vacía solicitado por el Ab. Manuel Jesús Quito Zhagli, quien es Presidente del GAD Parroquial de Chiquintad; también tenemos la petición del uso de la silla vacía por parte de la Srta. Soledad Valentina León Galarza, ella también tiene el respaldo de algunos grupos de rescate animal de Cuenca; y finalmente la petición del Sr. Pablo Jérvés, quien representa al grupo del Club gallístico “Los Espolones” Todas estas peticiones cumplen con lo que dice el ordenamiento legal señor Alcalde y señores Concejales.

---

<sup>63</sup> Acta de la sesión extraordinaria del ilustre concejo cantonal celebrada el martes veinte y uno de junio de dos mil dieciséis. Disponible en <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/acta-del-21-de-junio-de-2016>

En este caso específico, los representantes de la ciudadanía se reunieron y no lograron llegar a un acuerdo entre ellos, motivo por el cual la comisión de la silla vacía solo obtuvo su derecho a voz, sin voto. Pero, es importante destacar que mismo solo con derecho a voz, los representantes participaron de la deliberación incluso sugiriendo pautas que de manera general fueron atendidas, como se puede observar en las actas anexas.

Los casos presentados son ejemplos de acercamientos y alejamientos de la finalidad del mecanismo. No queda dudas de que se trata de un mecanismo de deliberación que puede influir en la toma de decisiones cuando bien empleado. La pregunta que queda es ¿por qué en algunos cantones la silla vacía se muestra eficiente y en otros, ineficiente? Si buscamos un “mecanismos a través del cual el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afecten directamente” (Fung, 2003), ¿sería la silla vacía el instrumento que legitima todo ese proceso?

## CONCLUSIÓN

### CONSIDERACIONES FINALES

La presente tesis levanta preguntas sobre la silla vacía en lo que concierne a la participación. Primero hay que observar que hablar de democracia es acercar la teoría a la práctica para que se pueda desarrollar algún tipo de estructuración o diseño que apunte hacia la resolución de problemas concretos. Hablar de democracia en abstracto entonces, y en este caso, no nos ayuda en la experimentación democrática.

Y es el experimento democrático ecuatoriano que tocamos a partir de un marco temporal que es el escenario post constitución de 2008. La era Correa o (la década Correa) inaugura un espacio participativo desde la institucionalidad que pretende hacer una *revolución ciudadana* desde abajo creando mecanismos para que sea posible el entendimiento participativo.

Con el COOTAD y el proyecto de descentralización, crea la posibilidad en abstracto de una mayor participación local. Pero es desde ese punto que empiezan las dudas del nuevo sistema, principalmente a la acogida a esa participación.

Nuestras democracias latinoamericanas netamente representativas, han sido parte de complejas transformaciones ocasionadas por hechos históricos. Ecuador específicamente, que viene de un pasado reciente de inestabilidad política, es un país expresivo cuando hablamos de participación no institucionalizada como la protesta, por ejemplo. Se pudo verificar inclusive, en el capítulo dos de este trabajo, que esas protestas derrumbaron presidentes, cambiaron la cara de la historia y se transformaron en representaciones en el parlamento, como fue el caso de los indígenas.

El primero paso fue constitucionalizar y legalizar la participación para de allí compartir y difundir el espacio participativo. En este sentido el sistema de participación creado pasa por confusiones conceptuales que buscamos resolver en nuestro texto. Cuando la constitución se refiere a la democracia representativa, no quedan dudas que estamos hablando de los representantes del pueblo que a través del sufragio universal representan el pueblo en la función ejecutiva y legislativa. Pero la democracia directa es la democracia participativa que por su vez si diferencia de la deliberativa y de la comunitaria.

Una inquietud importante que también resolvimos es en lo que dice respecto a la crisis de representación. Si hay una crisis de representación y una necesidad de ampliación del abanico democrático entra en escena la participación, pues los representantes ya no representan de manera satisfactoria a los representados lo que forma la desconfianza política.

La desconfianza generada por la crisis de la representación en la política acaba surtiendo efecto también en la participación. Invertir tiempo, esfuerzo o dinero en la política es como cualquier otra inversión, lo haces si el beneficio esperado supera el costo. Los individuos / ciudadanos valoran el beneficio, el esperado beneficio debe incorporar también la probabilidad de que la participación determina si se produce el beneficio. Pero, si la participación se reduce a una minoría que decide, la participación genera su efecto opuesto, más desconfianza.

Luego, si todos los tipos de democracia coexisten en el sistema de participación actual y se diseminan en los diferentes mecanismos de participación ciudadana, cómo sería posible verificar el beneficio esperado para generar una participación genuinamente popular. Por eso, en esa tesis discutimos los mecanismos de participación ciudadana a fin de verificar si es posible encontrar tal resultado, o sea, que el ciudadano común pueda participar de manera preponderante en la toma de decisiones del estado.

Es importante destacar que Ecuador posee un régimen democrático híbrido, de acuerdo con los estudios de la calidad de la democracia aquí demostrados. Eso significa que aunque coexista la democracia representativa, directa o participativa y deliberativa, el sistema falla en asegurar un mínimo nivel de derechos civiles y se mantienen entonces debajo del umbral mínimo requerido para ser clasificado como estrictamente democrático. Eso está directamente relacionado con la silla vacía, que es el mecanismo de participación ciudadano central de ese estudio, ya que nuestra hipótesis se centró en verificar su funcionamiento como un mecanismo potencialmente influyente en la toma de decisiones del Estado, observando las trabas participativas impuestas a la utilización de ese mecanismo.

A partir de ese razonamiento, seguimos el modelo abstracto de autor Archon Fung que tratamos de testar como él mismo hizo cuando escribió sobre los Gobiernos Participativos con Poder de Decisión (GPPD) que sería el ideal participativo. Todo se encadena de la siguiente manera: El concepto más adecuado o que se adapta mejor a esta tesis es el de la poliarquía de Dahl pues instrumentaliza la idea de democracia deliberativa enfocada a lo que propone Cohen con su teoría de la poliarquía directamente deliberativa (PDD). Así entendemos que la participación entonces debería ser directamente deliberativa, buscando canalizar las necesidades locales hasta la instancia de la toma de decisiones de la esfera pública. En ese punto caímos en el concepto de Fung.

Desde la crisis de la participación y la desconfianza partimos para idea de la participación como posible solución, pasamos por la idea de *por qué* participar y entendemos que la participación popular se da cuando es posible alcanzar resultados. Así en la búsqueda de un

diseño institucional de participación que atienda a lo que necesita la población en ese momento específico de reestructuración del sistema participativo encontramos la silla vacía.

Cuanto al sistema de participación ciudadana implementado, aquí se encuentra nuestra pregunta de investigación ¿es la silla vacía un mecanismo a través del cual el ciudadano común puede participar e influir efectivamente en las políticas que lo afectan directamente, o sea, un mecanismo deliberativo con poder de decisión?

Aunque pese otros planteamientos que tratamos de responder en la tesis, ese es nuestro problema central: investigar la silla vacía como un mecanismo potencialmente influyente en la toma de decisiones del Estado porque da al ciudadano común el derecho a voz y voto. Desde esa novedad se desarrolla nuestra hipótesis que aunque la silla vacía sea un mecanismo potencialmente deliberativo con poder de decisión, la apertura y la discrecionalidad que existe en las ordenanzas da margen a diferentes interpretaciones que pueden perjudicar o beneficiar la participación. Eso se da por el diseño institucional o legal que impone trabas significativas a la participación.

La silla vacía es un mecanismo positivado en la Constitución, en la LOPC, pero por tratarse de un mecanismo de participación local, son las ordenanzas cantonales que positivaron sus especificidades y como analizamos, hay muchas diferencias entre las estudiadas.

Con base en la pregunta de investigación en donde buscábamos verificar si es la silla vacía un mecanismo deliberativo con poder de decisión, y para entender el mecanismo, utilizamos como metodología el análisis de datos seguido del análisis sistemático de las ordenanzas bajo criterios específicos afín de verificar si estas facilitaban o dificultaban la participación del ciudadano en la toma de decisiones del Estado, además de estudios de casos puntuales.

La primera dificultad encontrada fue el acceso a las ordenanzas pues pese la obligatoriedad de la publicación en la página web del cantón por la ley de publicidad, esa información no es fácil de encontrar. Los casos específicos, o sea, las actas de las sesiones también son de difícil acceso.

La solución encontrada fue primeramente verificar la participación de manera abstracta a través de la rendición de cuentas de los cantones entregadas al CPCCS para tener un panorama participativo. Después seleccionamos los cantones, uno por provincia, generalmente el que más utilizó el mecanismo cuando este presentaba en su página web la ordenanza, para evaluarla.

Y llegamos a conclusiones importantes: 1 - No hay un consenso en relación a los legitimados, en gran parte de las ordenanzas evaluadas no es cualquier ciudadano que puede participar de la silla vacía. Se exige desde una deliberación anterior entre la población

directamente afectada para que esta escoja un representante, hasta certificado de vocero de determinada comunidad. La legitimidad de quien puede ocupar la silla vacía no es un consenso aunque la ley expresamente diga que es cualquier ciudadano; 2- Las condiciones y requisitos son los más diversos posibles y van desde el tema afectar directamente al representante, hasta inscribirse anticipadamente con un proyecto específico sobre el tema que se va a tratar que será evaluado por una comisión, o solo poder participar los representantes ya electos; 3- Existen diversas limitaciones al uso de la silla vacía. Los ejemplos también son los más diversificados posibles como prohibición de algunos asuntos específicos o de adeudar con el municipio, o adeuden pensiones alimenticias, o que tengan conflictos de orden político electorales como ejemplificamos de manera más detallada en el capítulo III.

Desde ese análisis comprobamos la hipótesis de que las ordenanzas poseen una discrecionalidad muy grande para delimitar los parámetros de legitimados (quien puede acceder al mecanismo), de traer requisitos y condiciones de los más diversos y de imponer limitaciones para la utilización del mecanismo lo que trasfigura la idea central del mecanismo que es dar voz y voto a la población (ciudadano común) para que se pueda participar de la deliberación y así influir en la toma de decisiones de aquél gobierno local (GAD).

Así, la diversidad de temas y de procedimientos para ocupar la silla vacía es evaluada negativamente pues se observó en los casos concretos y en las ordenanzas estudiadas un diseño institucional o legal que no favorece a la participación.

Porque si volvemos al tema de porque participar, volveremos a la idea de que si un asunto me afecta directamente y yo tengo la posibilidad de influir en la toma de decisiones del Estado a punto de percibir un resultado favorable, existe una posibilidad mayor de participación que cuando no se ve resultado.

El ejemplo práctico de esa hipótesis es Cuenca que fue pionera en utilizar la silla vacía antes mismo de la LOPC y que continúa trabajando con la silla vacía como un instrumento de participación y deliberación popular que genera frutos en la toma de decisiones del Estado. Un anti ejemplo o un ejemplo contrario es Puerto Quito que en un inicio fue modelo de participación en la silla vacía, y actualmente por su diseño de votación de representantes que excluye a los ciudadanos de los legitimados, hizo con que la participación se disminuya.

Por lo tanto, crear un mecanismo en donde el objetivo final sea influir en la toma de decisiones de Estado, no es tarea de las más fáciles. El experimento democrático ecuatoriano en lo que se refiere a la implementación de un nuevo sistema de participación ciudadana es prueba de eso. Aunque tratamos también de resaltar cuestiones de gobierno y control de los poderes en la tesis en el gobierno de Correa, no es objetivo nuestro aquí hacer una crítica

específica a eso ya que tratamos de la silla vacía que es un mecanismo de participación a nivel local.

Destacamos que la silla vacía es un mecanismo potencialmente deliberativo y que tiene una alta probabilidad de influencia en la toma de decisiones acercando al ciudadano a la idea de resultado en la participación. Entre tanto, el mal manejo del mecanismo o las restricciones previstas en las ordenanzas cantonales además del diseño institucional, no posibilitan que la silla vacía se realice plenamente en todo el territorio nacional, y que sea ese un modelo de GPPD creado en Ecuador.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto. (2008). *No hay un camino para la Constituyente, la Constituyente es el camino*. En Constitución 2008 Entre en quiebre y la realidad. Ediciones Abya-Yala. Quito – Ecuador.
- Louis. (1988) Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Aristóteles (1998). *A política*. São Paulo: Atena Editora, sd.
- Aristóteles. (1991). *La Política*. México: Ed.Porrúa Hermanos
- Aristóteles (2005). *Constitución de los Atenienses*. Edición bilingüe de Alberto Bernabé. ABADA Editores. Madrid.
- Ayala Mora, Enrique. (2008) *Resumen de historia del Ecuador*. Tercera edición actualizada. Corporación Editora Nacional - Quito.
- Avritzer, Leonardo. *La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina* En: La "nueva izquierda" en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil Washington: Woodrow Wilson International Center forScholars. Latin American Program : Universidad Torcuato Di Tella : Centro de Estudios Legales y Sociales. 2009. p. 177-190
- Basabe, Santiago; Pachano, Simón; Mejía, Andrés. (2010). *Ecuador democracia inconclusa*. In Democracia en la región Andina. Diversidad y desafíos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Castro-Montero, José Luis (2015). *La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador*. Ius Humani Revista de Derecho Vol. 4 (2014/2015), págs. 299-330
- Cohen, J. (1989) *Deliberation anda democracy legitimacy*. In The god polity. Oxford. Oxford University Press.
- Cohen, J. y Ch. Sabel. (1997) *Directly-Deliberative Poyarchy*. European Law Journal, vol 3, pp. 313-342.
- Cohen, J. (1998) *Refelctions on Habermas on democracy*. Ponencia presentada en el Instituto Universitario Europeo.
- Cohen, Jean y Arato Andrew. (2000) *Sociedad civil y teoría política*, México: FCE.
- Collier, David and Steve Levitsky (1997). Research Note: *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*. WorldPolitics49:3 430-451.

- Dagnino, Evelina. (2006) *Sociedad civil, participación y ciudadanía* En: Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Miguel Ángel Porrúa. p. 223-244
- Dahl, Robert A. (1989) *La Poliarquía. Participación y oposición*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Escudero, Rafael Alday. (2007) *Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos*, en Lecturas de las sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías, JM. Sauca y M.I Wences (ediores), Madrid: Trotta
- Félix Ovejero Lucas, 2008, “¿Idiotas o ciudadanos?”, en Claves de la Razón Práctica No. 184, pp. 22-32
- Fung, Archon. Olin, Erik. (2003). *En torno al gobierno participativo con poder de decisión*. In Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión. Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- Gramsci, Antonio (1990). “La política y el Estado Moderno”, Buenos Aires, Argentina: Premia editores.
- Gudynas, Eduardo. (2009). *La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador*. Revista de Estudios Sociales No. 32 Bogotá, Pp.34-47.
- Hidalgo, Francisco. (2008). *La nueva Constitución y los rumbos de la transición posneoliberal*. En Constitución 2008 Entre en quiebre y la realidad. Ediciones Abya-Yala. Quito – Ecuador.
- Hevia, Felipe de la Jara. (2006). *Participación ciudadana institucionalizada: Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina*. In Dagnino, Evelina. La disputa por la construcción democrática en América Latina. Fondo de cultura económica. Universidad Veracruzana. México.
- Huntington, Samuel. (1989) *El sobrio significado de la democracia*. Revista de Estudios Públicos N°33. Santiago.
- Locke, John. (1990) *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Caps. I al XII, ed. Original 1690, Madrid: Alianza.
- Mann, Michael (2004). *La crisis del Estado Nación en América Latina*. En Revista Desarrollo Económico, Vol. 44, N° 174, Buenos Aires.
- Morales Viteri, Juan Pablo. (2008). *Los nuevos horizontes de la participación*. En Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis de la doctrina del derecho comparado por Ramiro Ávila Santamaría. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Quito – Ecuador.

- Morris P. Fiorina, 1999, "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement", en Civic Engagement in American Democracy, T. Skocpol y M.P Fiorina (editores), Massachusetts: Brookings Institution Press.
- Munck, Gerardo L., and Jay Verkuilen (2002). *Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices*. *Comparative Political Studies* 35: 5-34.
- Nun, José. (1995) *La democracia y la modernización, treinta años después*. En Instituciones Políticas y Sociedad. IEP Perú.
- Montesquieu. (1998) *Del Espíritu de las Leyes*. Introducción de Enrique Tierno Galván, traducción de Mercedes Blázquez y Pedro de Vega. Editorial Tecnos.
- Muñoz Jaramillo, Francisco. (2008) *Proceso constituyente y tránsito hegemónico*. En Análisis Nueva Constitución. ILDIS – FES, Quito – Ecuador.
- Ortiz, Santiago Crespo (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Flacso. Quito – Ecuador.
- Pachano, Simón. (2010) *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. ILDIS – FES, Quito – Ecuador.
- Pachano Simón y García, Sergio. (2013) *Ecuador: un régimen híbrido*. FLACSO, Ecuador
- Pachano, Simón. Jaramillo, Simón. Omar, Simón. (2008) *Democracia directa: Principios básicos y su aplicación en el Ecuador*. Corporación Participación ciudadana, Quito – Ecuador.
- Parés, Marc. (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel Ciencia Política. Barcelona – España.
- Paz y Miño, Juan J. (2012) *El gobierno de la revolución ciudadana: una visión histórica*. In Rafael Correa. Balance de la revolución ciudadana. Quito. Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda.
- Przeworski, Adam. Democracia y representación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 10 (Feb. 1998). Caracas.
- Przeworski, Adam. *Qué esperar de la democracia*. Límites y posibilidades del autogobierno. Editora Siglo Veintiuno. Argentina.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008). *Proceso constituyente y tránsito hegemónico*. En Análisis Nueva Constitución. ILDIS – FES, Quito – Ecuador.
- Ramírez Gallegos, Franklin. Espinosa, Alejandra. (2012). *Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito postconstitucional del Ecuador*. Cuadernos del CENDES, vol 29, num.81, septiembre-diciembre, 2012, pp. 109-140. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

- Rosanvallon, Pierre. (2006) *La Contrademocracia*. La política en la era de la desconfianza, Buenos Aires: Manantial., (Introducción: “Desconfianza y democracia”, pp. 19-42).
- Sartori, Giovanni. (1987) *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.
- Sartori, Giovanni. *Lo que no es la democracia*. (Versión electrónica).
- Sartori, Giovanni. (1993) *¿Qué es la democracia?* Editorial Patria. Mexico.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de e GRIJALVA, Agustín. *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. 1ª ed. Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala. Quito, 2012.
- Schumpeter, Joseph. (1947) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Harper. N.Y.
- Várnagy, Tomas. (2000) *El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo*, en: Atilio BORON (comp.), *La filosofía política moderna*, Buenos Aires: Clacso/Eudeba.
- Viteri G., Ramiro. (2011) *Evolución política, participación y nuevo diseño institucional*. En Estado del país. Informe cero Ecuador 1950-2010. Quito – Ecuador.