

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2009-2011**

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

**EL NUEVO TRAJE DEL EMPERADOR. RELATIVISMO Y OPOSICIÓN
ENTRE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN. ESTUDIO DE LA
DEMOCRACIA ECUATORIANA EN CONTEXTO COMPARATIVO
SUDAMERICANO (1978-2011)**

GABRIEL ALEJANDRO HIDALGO ANDRADE

ABRIL DE 2012

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE PROGRAMA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2009-2011**

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

**EL NUEVO TRAJE DEL EMPERADOR. RELATIVISMO Y OPOSICIÓN
ENTRE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN. ESTUDIO DE LA
DEMOCRACIA ECUATORIANA EN CONTEXTO COMPARATIVO
SUDAMERICANO (1978-2011)**

GABRIEL ALEJANDRO HIDALGO ANDRADE

ASESOR DE TESIS: SIMÓN PACHANO

**LECTORES:
FRANCISCO SÁNCHEZ
ALICIA LISSIDINI**

ABRIL DE 2012

A Diana, la niña que grita en la multitud.

Y un millón de veces a Jorge y Alicia, mis padres.

Agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con sede en Ecuador por darme el privilegio de ser becario y por titularme como maestro. A Simón Pachano por iniciarme en la carrera que me convertirá en politólogo.

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS	8
RESUMEN	9
CAPÍTULO I: Representación y participación en la Teoría de la Democracia	12
Introducción.....	12
Representación y participación como categorías metodológicas	14
Teoría de la Representación: el mandato político	15
Nociones de la participación: ¿mecanismos de democracia directa?	19
Representación y participación: ¿modelos de democracia o principios en contienda?	25
CAPÍTULO II: Democracia directa electoral en Ecuador. Análisis y comparación en el contexto regional	35
Introducción.....	35
Problemáticas de la democracia directa electoral en términos de gobernabilidad política.	36
Categorías en el estudio de la democracia directa electoral	39
Experiencias de democracia directa electoral en Ecuador en el contexto regional: actores políticos y resultados electorales.....	42
Democracia directa electoral regional ¿legitimación democrática o autoritaria?.....	49
Democracia directa electoral convocada “desde arriba”: control político, democracia delegativa y el voto de segundo orden.	58
<i>Control del poder e intervención ciudadana en la agenda parlamentaria</i>	60
CAPÍTULO III: Aporías de la democracia directa en Ecuador. Mecanismos y formas de ejercicio	72
Introducción.....	72
Limitaciones institucionales al ejercicio del derecho: democracia delegativa versus democracia directa.....	74
Mecanismos electorales de democracia directa en Ecuador: ¿acción ciudadana o control estatal?	80
<i>Breve análisis de los MDD en Ecuador (1979-2008)</i>	81

Los MDD en el sistema político-legal ecuatoriano: la iniciativa legislativa, la consulta y la revocatoria.	84
<i>La iniciativa popular legislativa y de reforma constitucional</i>	84
<i>La consulta popular: el plebiscito y el referendo</i>	90
<i>La revocatoria del mandato</i>	92
CAPÍTULO IV: Mecanismos deliberativos en Ecuador. Democracia de identidad y de afinidad. Dinámicas y problemas de representación.....	96
Introducción.....	96
Representación por afinidad y representación por identidad.....	97
Sociedad civil, actores sociales y políticas públicas.....	99
Constitución ecuatoriana de 2008: esquemas deliberativos de representación en el nuevo diseño institucional	101
<i>El Consejo de participación ciudadana y Control social (CPCCS)</i>	104
<i>Las instancias de participación (IP)</i>	105
Interpretación de las dinámicas de representación en estos espacios.....	107
El CPCCS e IP: ¿a qué problemas de representación conducen?	111
CAPÍTULO V: ¿Democracia sin partidos? Diagnostico del sistema representativo frente a la aparición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Primeras consecuencias.....	114
Introducción.....	114
Crisis de la representación y repliegue de los partidos políticos. El auge de las propuestas directistas.....	116
Fragmentación de la representación y debilitamiento del parlamento en el sistema presidencialista ecuatoriano.....	121
Supuestos para la configuración del sistema representativo. Construcción político constitucional desde el retorno a la democracia (1978-2008).....	126
Debilitamiento del parlamento y fortalecimiento del ejecutivo en el nuevo diseño institucional (2008). Breve estudio sociológico en Ecuador	131
CONCLUSIONES	142
BIBLIOGRAFÍA	144

<i>Fuentes primarias</i>	153
<i>Entrevista</i>	154

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Diagnostico situacional de las experiencias de consulta popular en Ecuador en perspectiva comparativa regional. Democracia directa de naturaleza electoral en el subcontinente.....	64
Cuadro 2: Esquema de mecanismos de democracia directa electoral en la legislación ecuatoriana.....	93
Cuadro 3a: Involución de las atribuciones del Legislativo en el Ecuador	132
Cuadro 3b: Involución de las atribuciones del Legislativo en el Ecuador	133
Cuadro 4: Esquema de vinculaciones de los vocales del CPCCS transitorio con gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones	138
Cuadro 5: Esquema de vinculaciones de los vocales del CPCCS definitivo con gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones	141

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución del número de experiencias de consulta popular en función de su origen en el periodo 1975-2011	68
Gráfico 2a: Número de experiencias de consulta popular en función del país y su origen en el periodo 1975-2011.....	69
Gráfico 2b: Número de experiencias de consulta en función del país y su origen en el periodo 1975-2011.....	70
Gráfico 2c: Porcentaje de experiencias de consulta popular en función del país en el periodo 1978-2011.....	71
Gráfico 3: Proporción comparativa de MDD en relación al origen de su iniciativa	95

ABREVIATURAS

CCS	Comisiones Ciudadanas de Selección
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CPE	Constitución Política del Ecuador
DP	Partido Democracia Popular
ID	Partido Izquierda Democrática
IP	Instancias de Participación
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
LOCPCCS	Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
LOEOP	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
MAP	Movimiento Alianza País
MPD	Movimiento Popular Democrático
MUPP-NP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País
PS	Partido Socialista
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica

RESUMEN

Seamos claros. No pretendemos atacar a la filosofía, las humanidades o las ciencias sociales en general; al contrario, consideramos que dichos campos son de la mayor importancia y queremos poner en guardia a quienes trabajan en ellos y, muy especialmente, a los estudiantes frente a algunos casos manifiestos de charlatanería. Concretamente queremos “desconstruir” la reputación que tienen ciertos textos de ser difíciles porque las ideas que exponen son muy profundas. En la mayoría de los casos demostraremos que, si parecen incomprensibles, es por la sencilla razón de que no quieren decir nada.

Sokal & Bricmont. *Imposturas intelectuales* (1999: 23)

Durante décadas –y quizás más– hemos testificado la tensión entre representación y participación en la democracia contemporánea. Como categorías del conocimiento político se ha convertido casi en obligatorio tomar partido por una de ambas pues han sido forzadas a aparecer en las discusiones académicas y hasta proselitistas como figuras de sustitución de la una sobre la otra. Distraídos por el regateo del concepto preferido, pocos se han detenido para escuchar “¡pero si el emperador está desnudo! ¡Alguien esta burlándose de él y de todos nosotros!”.

Este episodio salta del cuento titulado “El nuevo traje del emperador”, escrito por el danés Hans Christian Andersen y publicado en 1837, para inspirar la redacción de las primeras ideas de esta tesis y estudiar los posibles reveses de este inacabado debate académico. Desde muchos sectores científicos, sociales y políticos se intenta introducir interpretaciones que relativizan la complementariedad entre representación y participación, y hasta procuran ponerlas frente a frente en una lucha infinita.

Siendo más imparcial que esto, en este trabajo responderé si en la práctica política sudamericana (a excepción de Guyana y Surinam), con énfasis en la democracia ecuatoriana, existe una real tensión cognitiva entre participación y representación política. Partiré de la comprensión crítica de estas categorías y sus modelos para encontrar las contradicciones, ambigüedades y aporías en el ejercicio de sus mecanismos de materialización.

La metodología empleada en esta investigación parte del análisis del diseño institucional ecuatoriano desde el retorno a la democracia (1979) y hasta la última constitución vigente (2008) para confrontar estas estructuras en relación contextual con

su circunstancia política propia y comparativa en el entorno regional sudamericano (1978-2011). Finalmente se asienta el debate en la introducción de nuevos dispositivos en la mecánica institucional ecuatoriana partiendo de los discursos que atraviesan la discusión global de la tesis y arribando al análisis de esta nueva dinámica como de sus primeras consecuencias.

En este trabajo responderé si existe una real contradicción entre los modelos participativo y representativo partiendo de la teoría de la democracia y del estudio de la práctica política, respondiendo si el ejercicio de los mecanismos de democracia directa y participativa deliberativa fortalecen o debilitan al modelo representativo, complementan o refutan su dinámica o si es posible amenazar a la democracia por la vía de un mal uso de estos dispositivos.

Partiré del supuesto de que la democracia participativa tiene manifestaciones de naturaleza electoral –como el referendo, el plebiscito, la revocatoria– que en esta tesis se denominan como mecanismos de democracia directa electoral, y otras de naturaleza no electoral –como los presupuestos participativos, las comisiones ciudadanas sectoriales, la silla vacía– que son mecanismos deliberativos.

En ese sentido, el objeto de estudio de esta tesis es el sistema representativo y participativo ecuatoriano desde el retorno a la democracia, los mecanismos de democracia directa electoral en igual periodo en contexto comparativo regional y de iniciativa nacional, así como los dos dispositivos deliberativos de reciente inclusión constitucional en Ecuador, concretamente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y a las Instancias de Participación local.

En este trabajo académico también demostraré que tanto la democracia directa como la democracia participativa en la práctica política y en la arquitectura constitucional ecuatoriana se dirigen a reproducir condiciones que limitan a la participación ciudadana, cooptan las manifestaciones espontaneas de acceso popular a los espacios decisionales del poder público, reducen los estímulos de existencia de las formas institucionales y no institucionales de representación política y fortalecen al ejecutivo por encima de los otros poderes del Estado.

Esta tesis se organiza en cinco capítulos. El primero está dedicado a introducir los conceptos generales que tensionan la representación con la participación en los términos de la teoría de la democracia. El segundo capítulo estudia las contradicciones y aporías en el ejercicio de la democracia directa en Ecuador así como sus ambiguos usos y manipulaciones en las relaciones entre poder y sociedad. En el tercer capítulo se logra un análisis contextual del empleo de los mecanismos de democracia directa en Ecuador en perspectiva comparativa sudamericana frente a las experiencias contemporáneas de iniciativa de los países de la región en una circunstancia común de retorno a la institucionalidad democrática (1978-2011). El cuarto capítulo se lo destina al estudio empírico del diseño institucional en materia participativa puesto en vigencia en Ecuador como producto de la reciente reforma política (2008) y de sus potenciales relaciones con el poder central. El quinto capítulo hace un diagnóstico del sistema representativo en Ecuador, sus debilidades y fortalezas, así como su actual situación frente a la emergencia de dispositivos institucionales de deliberación participativa.

Debo reconocer que los temas que aquí se discuten naturalmente han sido trabajados por autores recientes (Altman, 2005, 2010; Avritzer, 2007; Basabe-Serrano, 2009, 2010; De la Calle, 2005; Escobar Fornos, 2002; Laporta, 2005, 2005b; Le Brazidec, 2002; Lissidini, 2006, 2007; Montúfar, 2010; O'Donnell, 2009; Pachano, 2001, 2004, 2007, 2008, 2010; Phillips, 1999; Schmitt, 2002; Welp, 2008a, 2008b, 2009, 2010; Zovatto, 2002). Quedo en deuda con todos estos autores por las luces que han arrojado sobre nuestro terreno común de investigación, sin embargo muchos de ellos se detuvieron antes de llegar a las conclusiones a las que llega esta tesis.

CAPÍTULO I: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA

Introducción.

En este capítulo se presenta un breve estado de la cuestión en torno a las tensiones entre la representación y la participación en la teoría de la democracia. Los autores citados en este texto debaten sobre la idea de la complementariedad y/o antagonismo entre ambas categorías. En Ecuador tanto la representación como la participación son modalidades incompletas. En las últimas constituciones (1998 y 2008) ambas categorías se encuentran definidas en términos de privilegiar a la una o la otra, aun cuando se trata de dos modalidades de democracia no necesariamente excluyentes (García, 1998).

La una en términos de *representación* con un gobierno limitado y elegido universalmente se encarga de definir la voluntad popular, y la otra definida en términos de *participación* que concibe a la comunidad como portadora de la soberanía y encargada de definir los alcances de esa misma voluntad. Ambas han sido puestas en tensión en el diseño constitucional ecuatoriano –y en otros casos hasta regional– sin responder a la pregunta sobre si la participación ciudadana entra en conflicto con el modelo representativo o si emerge como una necesidad de control desde la sociedad a la autoridad política por los cauces electorales.

Para Przeworski (1999) ambas categorías son costados del mismo ejercicio electoral: participación es el acto de atribuir el poder político a los representantes así como de controlar el ejercicio de esa autoridad; y, representación es el producto de la administración del poder. Para Sartori (1988, 1992, 1999) la representación se explica precisamente en la misma dialéctica electoral pero además también atribuyendo al representante político una responsabilidad ante el universo nacional, y no solo frente al mandato de la parcialidad de sus electores.

Según Peruzzoti y Smulovitz (2002) es posible someter el mandato del representante. Esto se posibilita en el desbalance que se produce entre políticas de gobierno y preferencias del electorado lo que abre una brecha de participación que

interpela al Estado desde la sociedad civil por los mecanismos electorales como la desafección del voto popular. Estas relaciones entre Estado y sociedad, para Insunza (2006), las construyen los espacios de intercambio bidireccional en donde el poder político se distribuye por las vías del voto y se fortalece a través de una vigorosa participación social potenciada por los mecanismos de rendición de cuentas. Todo esto parte de la delegación del poder a través del voto político que configura una modalidad de gobierno en redes capitalizado por las organizaciones de la sociedad civil y en representación de específicos intereses sectoriales por fuera de este sistema (Luna, 2005).

Vatter (1996) recupera el debate entre el republicanismo rousseauniano y el liberalismo lockeano. Debate sobre si la integración de la sociedad transmite la posibilidad de obediencia entre los individuos, lo que implica la emergencia de un gobierno representativo que articule el conjunto de intereses individuales o si la libertad individual es indelegable, y que los individuos no se obedecen a sí mismos sino que se hace necesaria la formación de una comunidad de ciudadanos cuya facultad de darse a sí misma un sistema normativo no sea transferida al Estado.

Este capítulo está organizado en cuatro partes. La primera hace unas breves prevenciones metodológicas sobre el uso de los términos en debate y sobre su incorporación al constitucionalismo ecuatoriano reciente. La segunda aborda la problemática del mandato político en la Teoría de la Representación. La tercera parte se dedica a examinar la participación extraelectoral en su modalidad de rendición de cuentas. La cuarta parte estudia la tensión filosófico-política entre democracia participativa y democracia representativa como modelos de democracia. En este capítulo se tensarán las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa, se establecerán lugares comunes y se tenderán puentes entre los principales autores, para establecer diferencias, complementariedades e incompatibilidades.

Representación y participación como categorías metodológicas.

Representación y participación en términos generales no parecen ser categorías opuestas. Según la Real Academia de la Lengua *representar* es “hacer presente algo”, lo que implica una simbolización de la existencia de otro u otros; y *participar* es “tomar parte en algo” (RAE, 2001). Sin embargo *representación* y *participación* como categorías de la ciencia política se exponen al permanente desafío de explicar cómo representar al conjunto social y de definir cuáles son los cauces para tomar decisiones sobre la forma de un gobierno común.

Ambas categorías son temas inacabados en el constitucionalismo ecuatoriano. Tanto en 1998 como en 2008 las cartas políticas las identificaron con el ejercicio electoral¹. En la primera de estas, la participación democrática es inmanente a los partidos legalmente reconocidos y de los ciudadanos no afiliados a estos que participaren en una contienda electoral en calidad de independientes². Desde 1998 se ejercía en el derecho de participación para la elección de dignidades uninominales o plurinominales, y para *otras* formas de participación democrática como la iniciativa ciudadana de legislación, la consulta popular y la revocatoria del mandato (CPE, 1998: Art. 103 y ss.). Desde la Constitución de 2008, la participación se considera como un derecho que se ejerce a través de la democracia representativa, directa y comunitaria³. Esto reconfigura el panorama de comprensión democrática institucional porque el acto de elegir y ser elegidos como representantes políticos se convierte –en el nuevo diseño– en un derecho calificado como de participación y no tanto como de *representación* en estricto sentido (CPE, 2008: Art. 61).

Entonces ¿qué se debe entender por *participación* si su lógica se dirige a elegir representantes? Para zanjar la confusión se debe empezar por ver a la participación

¹ En las constituciones ecuatorianas anteriores a la vigente (2008) no hay una referencia explícita a la participación como categoría política.

² “Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular.- Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos” (CPE, 1998: Art. 98)

³ En el texto se habla de *participación protagónica* igual que en la Constitución de Venezuela (1999). Esta es una etiqueta que se refiere a “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, [lo] que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”. Nótese que al término de esta frase la “y” es usada copulativamente. Del resultado de esta fórmula se interpreta que el ejercicio del derecho de participación se ejercita por las tres modalidades, y no por una o asociación de más de una de estas (CPE, 2008: Art. 95).

como una categoría conceptual que se encuentra al mismo nivel que la representación desde la vigencia de la constitución de 2008 (Pachano, 2010: 19), que no se opone al sistema representativo y que confronta con este en los términos del propio sistema, para tratar de articularse con este y extenderse a los sectores excluidos (Acosta, 2008: 30), o para enlazar a la sociedad civil con los partidos políticos (Montúfar, 2008: 22). Finalmente, la participación también estará definida por sus cauces, formas y procedimientos (Vatter, 1996), así como por el acceso y/o privación a los derechos como consecuencia de la pobreza, la falta de educación básica o por la pura apatía (Altman, y Pérez Liñán, 2002: 88).

Teoría de la Representación: el mandato político.

El debate sobre la naturaleza de la democracia está todavía vigente. Para muchos autores hay dos momentos diferenciados en la evolución de la democracia: la democracia del pasado y la democracia de hoy (Constant, 1998; Manín, 1995, Sartori, 1988). Destacan que la democracia moderna es producto de la unión de elementos *liberales* como el gobierno representativo y los *democráticos* como la participación ciudadana (Pettit, 1999). Para García (1998) la primera de estas dimensiones incorpora en la esencia de la democracia valores liberales como la separación de poderes, los límites a la autoridad pública, el reconocimiento y garantía de los derechos individuales, además de la forma de un gobierno representativo elegido popularmente en elecciones; mientras que la segunda dimensión se perfecciona en el momento de la extensión generalizada del sufragio en donde podríamos hablar de liberalismo democrático y por tanto de una modalidad democratizada del liberalismo.

El objetivo de los estados liberales modernos es constituir un marco institucional definido por un gobierno popular a través de la ley, que permita el control del poder político a través del voto y que garantice la vigencia de los derechos individuales frente a los abusos de la autoridad electa. Para evitar las posibles amenazas a la democracia por la universalización de la participación a través del voto, se hace necesaria la presencia de un gobierno representativo que reduzca los riesgos de las democracias puras con el filtro de un cuerpo de representantes atribuidos con el poder suficiente para articular las demandas populares en función de los intereses del país (García, 1998:

121). De ahí se entiende que la representación en las democracias modernas sea entendida como una “democracia de representación de intereses” (*ibíd.*)

En una sociedad de alta pluralidad estos representantes se convierten en personas que encarnan los intereses de sus electores en calidad de protectores de esas demandas, con el encargo de colocarlas en el debate parlamentario y de hacerlas valer políticamente (García, 1998: 122). Con la extensión del derecho al sufragio –además del interés individual de efectivizar el derecho– se posibilita una democracia más radical que no solamente se materializa con el voto político sino que también abre el camino a la participación más allá de la elección de representantes. Así, la participación emerge como una necesidad ciudadana de controlar socialmente a la autoridad política frente al creciente burocratismo de la administración del poder (García, 1998: 125).

Para Przeworski (1999) la representación y la participación se explican en procesos de naturaleza electoral. Se trata de un juego de tensiones entre intereses y preferencias por un lado, y de electores y profesionales políticos por el otro. El ejercicio eleccionario reproduce la lógica de las asambleas abiertas en donde todos tienen derecho a participar y sus decisiones gozan de idéntica potencia en términos del *mandato político*. Esta gran asamblea –en términos de elecciones– que deposita su voto en las urnas se convierte en representativa del universo de electores, y por tanto el aspirante político que es elegido dentro de este proceso es quien personifica los intereses de los representados que han concedido un mandato autenticado por la vía electoral. Este ejercicio de (i) conformación de candidaturas y presentación de planes de gobierno diseñados a partir de las preferencias de los electores, por un lado, así como del (ii) acto de votación por los candidatos favoritos, genera un espacio de participación condensado en el debate político propio de la campaña electoral (Przeworski, 1999: 232-233).

Aquí mucho importa el nivel de información de los votantes para tomar sus decisiones políticas frente a los procesos eleccionarios, aun cuando materialmente sea imposible el acceso a todo el conocimiento de las lógicas y acciones gubernamentales⁴.

⁴ Para Przeworski (1999), parte del acceso a la información en materia de administración pública emerge de la separación y control entre los poderes legislativo y ejecutivo sobre el manejo presupuestario.

Para este mismo autor, la participación política está conducida en la misma dirección que la representación, y se ejercita en tanto esta última también lo hace. Ambas responden a una fluida dinámica de reciprocidad alimentada por los cauces electorales y por los circuitos de información política que ambas generan y que circulan en constante dinámica bidireccional.

Para Sartori (1992) la idea de *mandato* es parte medular de su teoría de la representación. Para este autor, el legislador encarna el concepto de representante por ser a quien se le atribuye un encargo político⁵. Diputar una responsabilidad equivale a atribuir a *alguien* un *mandato* para *algo*, o en términos políticos es el ejercicio de elección de un ciudadano para investirlo de la calidad de representante y de una delegación con fuerza de un mandato político (Sartori, 1992: 227). En ese sentido, el representante goza de un mandato imperativo que es correspondiente con la acción de personificar no solamente a la porción de adherentes territorialmente localizados por el ejercicio electoral, sino a los intereses de la integridad de la Nación como cuerpo universal (Sartori, 1992: 231). La teoría de la representación de Sartori es por eso necesariamente de naturaleza electoral y con la finalidad de ser representativa del universo de la Nación.

En un sistema de gobierno por representantes elegidos bajo los procedimientos del voto político, además de ser representativo hace del mandatario responsable por lo que hace, por lo que no hace y hasta por lo que dejar de hacer (Sartori, 1992: 235). Por tanto un modelo de tales características no puede existir sin elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados. Sin embargo, el mecanismo electoral no es suficiente para dar vida a un sistema de representantes políticos. La idea de *representatividad* como semejanza o similitud en Sartori no se debe confundir con la idea de representación política, precisamente por la idea de la responsabilidad. Según este razonamiento la representatividad estaría dada por las condiciones de parecido entre representantes y representados. En rigor, se puede llamar

Ninguno de ambos aceptará el dominio del otro. Para evitarlo generarán espacios de fiscalización que serán divulgados públicamente y por este medio los votantes podrán establecer sus preferencias frente a este debate informativo. Otra forma de acceder a la información es por la vía de las experiencias de los ciudadanos frente a las agencias públicas (Przeworski, 1999: 246-247).

⁵ Según la Real Academia Española, equivale a “destinar, señalar o elegir a alguien o algo para algún uso o ministerio” (RAE, 2001).

como sistema representativo al dominado por “prácticas electorales honestas [que] aseguren un grado responsable de respuesta de los gobernantes a los gobernados” (Sartori, 1992: 237). De esta manera, ningún sistema representativo puede estar basado únicamente sobre la representatividad como semejanza, sino además en la representatividad como mandato y como responsabilidad.

Frente a los conceptos de democracia directa (participativa) y representativa, Sartori (1999) agrega nuevos elementos⁶. En principio se refiere a la democracia directa de manera general como aquella forma que demanda la presencia participante de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas⁷. Separa a los defensores de la representación de los (que él llama como) *directistas* a los que acusa de intentar atravesar el mandato representativo con un mandato imperativo impuesto. Lo dicho segmenta el voto político en pequeños sectores de votantes. De esta manera los parlamentarios estarían sujetos al encargo de actuar en representación de aquellos grupos que votaron por él. Los representantes ya no serían elegidos para actuar en nombre de la nación y por tanto estarían obligados a rendir cuentas por efecto de este mandato denominado imperativo (Sartori, 1999: 4). Por eso este autor ha dicho que la representación política debe construirse sobre la base de un mandato idéntico al mandato del derecho privado cuya lógica responde a la concesión y retiro discrecional de la calidad de representante, tal y como sucede en práctica de la abogacía en el campo del patrocinio legal. En ese sentido, los representantes políticos no pueden estar sometidos a un mandato imperativo parcializado.

Contrariamente, “cuanto más se sometan [los representantes] a las exigencias de sus electores, más afectada se ve su labor de gobierno por la prevalencia de los intereses localistas de éstos sobre los intereses generales. Por tanto, la respuesta a la cuestión de

⁶ Para Sartori (1987) los procesos participativos se evalúan en el marco de la identificación de sus actores, los cuales se clasifican en: a) moderados; b) elitistas disfrazados; y, c) puros. Los primeros no proponen nada nuevo, sino un énfasis renovado de participación; los últimos expresan la radicalización. Los segundos “camuflan, bajo el disfraz de moda más conveniente, el desplazamiento de las élites preexistentes por las contraélites” (Sartori, 1987: 157), y -siguiendo lo que diría Drake (1982: 196) sobre los partidos políticos- este desplazamiento se entendería como una manera de quitarlos del camino y atenuar su influencia en la lógica de la representación, para sustituirlos por los nuevos movimientos sociales en la novedosa gramática de la democracia participativa.

⁷ Esto frente a otras acepciones de democracia directa que la explican solamente desde el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, y la revocatoria del mandato. Aquí Sartori emplea el término de manera general.

si la prohibición del mandato es una condición necesaria y ciertamente inherente a la democracia representativa es definitivamente afirmativa” (Sartori, 1999: 4). La diferencia básica entre la democracia representativa y la democracia participativa y/o directa es que en la primera el ciudadano decide quién lo representará y quién decidirá por él, mientras que en las segundas es el propio ciudadano –con o sin información– quien decide sobre las cuestiones políticas que incumben a todos; no elige a quien decide sino que es él mismo el decisor. Por eso, para Sartori, la democracia *directista* está condenada a la autodestrucción, pues es “un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir lo que equivale a colocar la democracia en un campo de minas” (Sartori, 1999: 7).

Nociones de la participación: ¿mecanismos de democracia directa?

Los recientes procesos de reforma política en la región colocan el discurso de la democracia directa y de los mecanismos de participación como eje transversal de sus diseños constitucionales⁸. Sus nacientes esquemas institucionales se organizan en mecanismos formales como en informales. En sentido amplio existe un consenso generalizado sobre las tres figuras básicas de democracia directa formal⁹. Estas son la consulta popular (plebiscito y referendo), la iniciativa popular y la revocatoria del mandato¹⁰.

Entre los mecanismos de participación directa de carácter también formal están los presupuestos participativos, vetos populares, cabildos abiertos, comisiones selectoras, organismos consultivos, etc. (Pachano, 2008c: 17). Entre los mecanismos informales se encuentran los mecanismos de rendición social de cuentas o *social accountability*, además de las auditorías ciudadanas, las asambleas vecinales y otras formas de acción colectiva (Ippolito-O'Donnell, 2008).

⁸ Venezuela, 1999; Ecuador, 1997, 2008; y, Bolivia, 2003 son los casos más representativos de la consolidación de un poder emergente por la vía de la reforma constitucional (Conaghan, 2010)

⁹ Cfr. De la Calle, 2005; Escobar, 2002; Pachano, 2008; Rial, 2000; Zovatto, 2002.

¹⁰ Para Pachano (2008: 151) el término utilizado genéricamente en el diseño constitucional ecuatoriano de 1998 es el de consulta popular. Se entenderá como *referendo* cuando se trata de una consulta en la que se someten para la aprobación popular determinados textos de reforma constitucional o legal, mientras que será *plebiscito* cuando se trate de temas no vinculantes y que por tanto no provocan un efecto de reforma constitucional o legal. E inclusive los datos de Breuer (2007) demuestran que la consulta popular es vinculante solo en Colombia, Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Otras manifestaciones de participación política como la protesta no son consideradas como expresiones de democracia directa. Al contrario el control social ejercido por los canales participativos proveídos por la democracia electoral y extraelectoral son considerados como ejercicios reglados de protesta que buscan canalizar las frustraciones populares (Rial, 2000: 21)¹¹.

En términos concretos se entenderán como mecanismos de democracia directa (MDD) a los medios específicos de decisión que permitan a los ciudadanos participar en la definición de materias definidas directamente por la vía de las urnas (Altman, 2005: 204)¹². Por eso se entiende que la etiqueta sea atribuida a la consulta popular –referendo y plebiscito– y la iniciativa legislativa (Welp, 2010: 26). E inclusive la revocatoria del mandato no queda por fuera de esta clasificación porque se trata de un mecanismo que refrenda electoralmente la interrupción o continuidad de los detentadores del poder como vehículos de colocación de las demandas de la sociedad¹³.

Los MDD consisten en el conjunto de instrumentos participativos cuya fuerza consiste en la voluntad de extender la participación y hacerla llegar al máximo de ciudadanos, con lo que se pretende hacer posible que cualquier miembro de la comunidad participe en la toma de decisiones bajo instrumentos posibilitados electoralmente (Font, 2003: 24). Por esto es necesario etiquetarlos como MDD de naturaleza electoral y otros de funcionamiento no electoral¹⁴.

¹¹ E inclusive las acciones de protesta popular en torno al debate del modelo representativo han colocado en la discusión la necesidad de fortalecer la iniciativa ciudadana de la democracia directa con una agenda construida desde los sectores no dependientes al poder político institucional (Welp, 2008: 118). Las protestas han significado la *pedra en el zapato* de los gobiernos sin vocación democrática. De muchas maneras las iniciativas han sido saboteadas y como último recurso ha surgido la necesidad de las personas de salir a las calles (O'Donnell, 2009: 17). Solo ahí se considera que su legitimidad va más allá del ejercicio electoral. Sin embargo para otros las acciones de protesta son consideradas como formas de participación no institucionalizadas (Rodríguez, 2011) y hasta como manifestaciones de participación de la sociedad con la intención de influir intencionadamente en los procesos decisionales públicos (Oszlak, 2009).

¹² En Argentina la introducción de los MDD es de reciente data. Para ver que la incorporación de estos mecanismos no es el producto de un reclamo ciudadano masivo sino de acciones puntuales de ciertos grupos sociales en determinadas situaciones coyunturales cfr. Lafferriere (2007)

¹³ Para un estudio de la revocatoria en Venezuela ejercida en contra del presidente Chávez (2004) y como ejercicio de refrendación política cfr. Lissidini (2008)

¹⁴ Autores como Zovatto (2002) consideran a la iniciativa legislativa ciudadana como un MDD aunque éste procedimiento no esté mediado por un ejercicio directo de participación electoral.

Algunos autores han argumentado sobre el agotamiento del sistema liberal representativo. Para Peruzzoti y Smulovitz (2002) parte de lo que distingue a las democracias representativas de otros regímenes es la combinación del ejercicio de autorización del poder político a través de elecciones periódicas, con la correspondencia entre políticas de gobierno y preferencias del electorado. Esta fórmula es denominada por estos autores como *accountability* o rendición de cuentas. Parte del desafío de este mecanismo –por el que se establecen canales de control y responsabilidad en los funcionarios públicos desde la sociedad civil– es precisamente reducir la brecha entre representantes y representados generando espacios de presencia participativa de los individuos al interior del poder representativo, “preservando la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía que caracteriza las relaciones de representación” (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 25).

El concepto de rendición de cuentas ciudadana es una fórmula propia del concepto de representación política pues se debe comprender la vigencia y legitimidad de un gobierno elegido por los canales regulares solamente si es políticamente responsable ante los ciudadanos quienes disponen libremente de medios para castigar a las administraciones irresponsables o a aquellas que no se enfilan en las preferencias del electorado (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 27).

Una democracia auténticamente representativa goza de la institucionalidad suficiente para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y humanos que son el marco que limita las actuaciones de los funcionarios públicos¹⁵. Para estos autores la rendición de cuentas a nivel ciudadano compensa muchos de los que ellos denominan como déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales de representación (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 33). Por esta vía emerge un mecanismo paralelo al únicamente

¹⁵ Para Peruzzoti y Smulovitz (2002) existen dos formas de *accountability*: vertical y horizontal. La primera es la rendición social de cuentas y se genera desde los ciudadanos hasta las instancias de gobierno (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 32). La horizontal es la que se genera entre instituciones del Estado (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 29). Sin embargo, en el sentido estrictamente legal se debe decir que ambas entrañan una combinación de iniciativa ciudadana y presencia estatal. En la primera los ciudadanos activan los dispositivos de control por vías administrativas o jurisdiccionales que son las instituidas jurídicamente para instruir procesos de investigación y convocar a las partes para escuchar sus argumentos y resolver en derecho. La segunda se hace por denuncia de la ciudadanía o *de oficio* a cargo de la autoridad de control quien representa los intereses de la comunidad (como en los casos de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría, el Ministerio Fiscal, etc.)

representativo que permite dar visibilidad y articular las demandas de los actores que no han sido tomados en cuenta en el terreno electoral. Sin embargo estos mecanismos adolecen de cierto margen de imprecisión pues no necesariamente se legitiman en fundamentos representativos ni sus demandas invocan intereses obligatoriamente generales lo que puede provocar tensiones entre los intereses de mayorías y minorías presentes o ausentes en las esferas de intercambio público, y a la postre esto podría provocar consecuencias ambiguas en el ejercicio representativo de un gobierno además de una suerte de “sobrerrepresentación” de sectores minoritarios frente al debate del interés general (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 39).

Las relaciones entre mayorías y minorías se descompensan cuando una de ambas dispone de mejores mecanismos de colocación de sus agendas, cuando genera procesos de movilización social con mayor visibilidad o cuando impactan con mejores resultados en la opinión pública a nivel de medios de comunicación, lo que finalmente produce un golpe de escándalo poderoso en términos de credibilidad y una nueva arista de desequilibrio que invierte la carga de la prueba en donde “los acusados de corrupción se perciben como culpables hasta que se demuestren su inocencia”. Entonces ¿puede ser entendida ésta última como una forma de rendición de cuentas? (Peruzzoti & Smulovitz, 2002: 41, 49, 51)

Entendida de esta manera, la *rendición de cuentas* abre ciertos espacios de participación democrática en los mismo términos de Insunza (2006); es decir, este ejercicio genera un sistema paralelo y marginal al representativo, productor de nuevos vehículos de representación de intereses opuestos y contradictorios a los ejecutados por la administración pública, y que son inversos a los compromisos asumidos por las mismas autoridades en periodos de campaña política. Por eso el acto participativo de rendición de cuentas es una relación bidireccional entre ciudadanos y el Estado en múltiples y diversas intensidades e intencionalidades para el control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía y como consecuencia legítima del sistema democrático (Insunza, 2006: 266).

Los derechos políticos de elegir, ser elegidos y de demandar cuentas a los representantes electos y en funciones electivas constituyen un poder menor que se

complementan y potencian con otros derechos como de reunión, asociación y petición, los cuales dan la posibilidad de ejercer un poder mayor. En otras palabras, en una democracia el poder político se distribuye por las vías del voto político y de los ejercicios electorales que se fortalecen a través de una vigorosa discusión y deliberación en los espacios de la sociedad civil (Insunza, 2006: 268).

Estos espacios de participación en torno al ejercicio de elegir representantes para la administración del poder, y la interpelación y control social de los alcances de este mismo ejercicio de gobierno son denominados por el autor como *interfaces socioestatales*. Estos interfaces son esferas de actuación que se construyen conjuntamente entre la sociedad y el Estado, reproduciendo realidades institucionales enmarcadas en la producción legal, y reconociendo los interfaces que ya existían o creando unos nuevos en la escena de las relaciones políticas, todo esto sin la intermediación necesaria de los partidos políticos, lo que de ninguna manera debe entenderse como “la abolición del sistema de partidos sino [como la acción] de pluralizar las esferas legítimas de la voluntad común, desde la idea de una igualdad compleja” y en diversas formas de participación ciudadana más allá de la participación únicamente electoral (Insunza, 2006: 269 y 270).

Insunza explica a la participación ciudadana como toda forma institucionalizada de procesamiento de las decisiones políticas por canales que se encuentran más allá de los procedimientos electorales y que se entienden como “realidades no coyunturales de un proceso de democratización en marcha” (Insunza, 2006: 287).

Las instituciones de la democracia liberal, como todo lo relacionado al sistema representativo, son etiquetadas por Luna (2005) como un *modo jerárquico mayoritario*. Con esto se refiere al sistema institucional en que se articula todo mecanismo de delegación de poder a través del voto político. Aquí se incluyen las elecciones, partidos políticos, gobiernos electos y toma de decisiones públicas (Luna, 2005: 109). Por fuera de este mecanismo se configura un sistema de gobierno en redes que es capitalizado por el llamado *tercer sector*, compuesto por un tejido de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de intereses que actúan como socios en cooperación y como un control

democrático del Estado sobre la base de la distribución territorial de la autoridad pública (Luna, 2005: 114 y 119).

Sin embargo el punto más crítico de estas redes se presenta nuevamente con la problemática de la legitimidad democrática, la participación y deliberación. Subsiste, por tanto, el aparente problema del desplazamiento de la representación frente al incremento de la democracia por la vía de la participación o lo que la autora llama como “participación representativa” que analíticamente podrían entenderse como una nueva forma de ciudadanía que no estaría centrada en el sujeto individual y en los derechos universales civiles y políticos asociados con la representación democrática liberal (Luna, 2005: 123-124).

Pero de ninguna manera debe entenderse que estos derechos desaparecen, sino que son transferidos a los grupos sociales y actuados por estos. De esta manera se les reconoce la existencia de una personalidad jurídica que les permite a los individuos actuar en instancias políticas y jurídicas en respuesta a un proceso de particularización y extensión de esos derechos individuales, como ejercicio de incorporación a la comunidad ciudadana (Luna, 2005: 131). Por esta vía, la representación es entendida como una forma de participación. Para la autora ambas son categorías que no pueden compararse u oponerse entre sí porque no son del mismo rango. La participación genera representación de intereses territorialmente o funcionalmente, lo que significa que (i) encarna demandas comunes localizadas espacialmente así como (ii) agendas concretas en función de intereses sectoriales (Luna, 2005: 133).

En estas explicaciones todavía queda la duda de los modos de articulación de la representación con la participación y viceversa. Todavía subsiste una tensión entre estas dos visiones: en el primer caso la participación es entendida como un ejercicio de civismo y una forma de controles mutuos de la democracia; en el segundo caso la participación es vista como un sustituto de los procesos parlamentarios y de la democracia representativa (Luna, 2005: 135). Aun bajo todos los esfuerzos teóricos, la tensión mantiene con vida el debate entre ambas categorías.

Representación y participación: ¿modelos de democracia o principios en contienda?

El debate de suerte dicotómica es recogido con diferentes categorizaciones en la cronológica constitución de las instituciones políticas. Para JS. Mill (1878) el debate se reducía a comprender al gobierno como el arte de la administración de las demandas frente a una dinámica naturalista de configuración de la política¹⁶. Para Mill “es difícil decidir cuál de estas doctrinas sería más absurda, si se pudiese suponer que una u otra era sostenida como teoría exclusiva” (Mill, 1878: 10). Para él las instituciones políticas son un producto de lo que el ser humano hace o deja de hacer. En otros términos, la construcción de un gobierno depende la fuerza de las acciones de los actores que deben proveer de una fórmula de organización social.

Para Mill la presencia de un gobierno representativo se ejerce bajo el mando de autoridades represivas y vigorosamente armadas “porque en ello estriban las únicas garantías de las condiciones primeras e indispensables de la vida civilizada” (Mill, 1878: 16). Por eso entendía que las instituciones representativas podían convertirse en “simples instrumentos de tiranía ó de intriga, cuando la masa de los electores no se interesa lo bastante en el gobierno para votar, ó cuando la mayor parte de los electores, en vez de votar según los motivos del bien público” (Mill, 1878: 17). Queda claro entonces que las instituciones representativas para Mill, por sí mismas, no eran condición de estabilidad política. Muy al contrario, un escenario de solidez institucional estaba directamente vinculado a la calidad de los representantes en los espacios de decisión y al tipo e interés de los actores participantes en el ejercicio del derecho al sufragio.

De ninguna manera este autor rechaza la práctica de un gobierno directo en lugar de uno compuesto por representantes. Para él, en el mundo antiguo, la configuración de la opinión pública, el interés por los asuntos judiciales y políticos, el alto grado de “independencia individual” (léase como estado de *no esclavitud*), la participación activa en las asambleas públicas hacían “imposible la existencia de un gobierno popular

¹⁶ La primera es una forma artificial manifestada en procedimientos e instituciones; la segunda es una forma espontánea parecida a un organismo vivo de la naturaleza en interpretadas como instituciones de base histórica.

regular fuera de los muros de una población, de una ciudad, porque las condiciones físicas indispensables para formar y propagar una opinión no se encontraban sino entre aquellos que podían reunirse y discutir los asuntos públicos en la misma *ágora*” (Mill, 1878: 18).

En una situación como esta donde la población es limitada, donde existe un gran interés sobre el manejo de los asuntos públicos, y donde se cultiva la importancia del conocimiento, la construcción de un gobierno directo es, posiblemente, la última palabra. Con el surgimiento del gobierno representativo estos valores cívicos no desaparecen. Las asambleas ciudadanas únicamente son reemplazadas por otros espacios de procesamiento de las complejidades como la prensa, la publicación de las leyes parlamentarias o regias, y la creación de lugares de debate político como los *Fórum* y los lugares concretamente representativos como los *Pnyx* (Mill, 1878: 18)¹⁷.

Para Mill cualquiera de ambos modelos de gobierno es útil en función de los intereses que se persiga. Se trata de una problematización que busca responder en la práctica cuáles son las instituciones más aptas para una realidad determinada. Para él, investigar sobre “cuál es la mejor forma de gobierno, no es una quimera, sino un empleo altamente práctico de la inteligencia científica” (Mill, 1878: 22). Sin embargo, no siempre será fácil la aplicación de uno u otro modelo sin antes meditar sobre sus alcances y limitaciones. En la forma directa, la principal preocupación sigue siendo la forma de participación de todos los individuos de una comunidad multitudinaria así como su legitimación. En el modelo participativo la distribución de los canales de admisión a la soberanía popular, los procedimientos para tomar decisiones, la atribución de responsabilidades a los funcionarios públicos, hacen cada vez más complicada la presencia de los ciudadanos en tanto las poblaciones sean cada vez más grandes. Para esta problemática Mill plantea una solución. Para él

[...] es evidente que el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social, es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en la más humilde de las funciones públicas, es útil; que por tanto, debe procurarse que

¹⁷ Los *Fórum Romanum* eran los centros urbanos donde se centralizaba la administración política, judicial, religiosa y comercial en la época de los emperadores romanos alrededor de cinco siglos antes de Cristo. Los *Pnyx* eran los lugares donde se reunía la asamblea de representantes griegos desde el VI a.C. Se puede afirmar que los *Pnyx* son los primeros parlamentos democráticos de la Historia de la Humanidad (Areópago, Ágora Antigua, Nínfeon)

la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad: y que, finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía. Pero, puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población, nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un Gobierno perfecto, es el Gobierno representativo (Mill, 1878: 99).

Según Vatter (1996) el debate entre democracia representativa y democracia participativa es tan antiguo como el *ágora*, el *fórum* o el *Pnyx*. Este autor parte de la crítica de Rousseau a la teoría liberal del contrato social de Locke. Según la fórmula rousseauiana “en el instante en que un pueblo nombra representantes, ya no es libre, [y por tanto] ya no existe” (Rousseau, 1964: 431), lo que manifiesta su desconfianza en el modelo representativo liberal.

El empleo de la democracia representativa en el modelo francés pos revolucionario del s. XVII presenta cambios a la propuesta inicial rousseauiana que asocia la posibilidad de revelación de la “voluntad general” directamente a su conformación con la opinión pública. Esa correspondencia está garantizada en la democracia directa con el establecimiento de una presunción de correspondencia de voluntades entre representante y representado. Así se combina la noción de democracia y de “voluntad general” con la tradición republicana de tal forma que dentro del Estado la figura capaz de desvelar la idea de “voluntad general” es la figura del representante en el parlamento (Vatter, 1996).

En el modelo inglés de Locke la idea de democracia está relacionada con la idea de representación. El individuo es incapaz de representarse así mismo en asuntos que comporten un interés diferente al particular por lo que se hace necesaria la presencia de un representante que articule la voluntad general en un parlamento que encarne la soberanía popular. Bajo esta necesidad es importante entonces la existencia de partidos políticos con capacidad de encausar la participación, presentar candidatos, y articular el interés público. Finalmente, el debate entre Locke y Rousseau resulta ser un debate de interpretación sobre la concepción de la comunidad política y sobre la libertad individual (Vatter, 1996: 31).

Para Locke la integración de los individuos en la sociedad sólo puede preservar sus derechos naturales si cada uno de ellos transmite la posibilidad de obedecerse a sí

mismo, lo que implica un gobierno representativo. La comunidad debe estar al servicio del individuo, el interés de la comunidad de ser entendido como una conjugación de intereses privados, y la democracia representativa tiene el encargo de producir estos propósitos. Tal comunidad de intereses no puede encargarse nunca de la tarea de determinar cuál es el mejor interés de cada individuo sino únicamente del interés de todos, y por tanto cada uno debe ser libre de poder determinar su propio interés (Vatter, 1996: 34).

Para Rousseau, transmitir esa idea de libertad natural –si uno quiere seguir obedeciéndose a sí mismo– equivale a formar parte del pueblo soberano cuya facultad de auto-normación nunca puede ser transferida al Estado (Vatter, 1996: 32). La condición básica requerida por un individuo para integrarse a una comunidad es que el interés de esa comunidad sea de forma inmediata el interés de sus miembros; esto requiere que el interés común solo pueda ser determinado por la propia comunidad, es decir por la participación igual de todos sus miembros en un proceso de deliberación público (Vatter, 1996: 34). Para los republicanos franceses de línea rousseauiana, no es el contenido de la ley sino de la *virtud* el que configura el poder público. Este surge de la acción realizada por el común de intereses individuales sobre la base de una creencia compartida como fuente de los principios éticos, así como de todo el ordenamiento normativo de la república que es fuente de poder para el Estado (Vatter, 1996: 42).

En la misma línea lockeana, para Kelsen la comunidad no puede organizarse de otra manera que no sea a través de partidos políticos. En toda forma de organizarse la actividad de una comunidad gobernada por sí misma (Manín, 1992: 11), esta depende de la ley de hierro de la oligarquía que no es otra cosa que el gobierno de las minorías¹⁸. Este principio niega rotundamente cualquier posibilidad de democracia participativa (Michels, 1996). De esa manera la democracia opera en una síntesis entre la idea de libertad negativa (como una forma de impedir –a través de la garantía a los derechos fundamentales– la posibilidad de una dictadura de la mayoría sobre las minorías), la regla de la mayoría parlamentaria y la representación indirecta (Vatter, 1996: 39).

¹⁸ La comunidad gobernada por sí misma es una categoría que Manín (1992) explica como la separación entre la democracia de partidos de la democracia parlamentaria para acercarse la primera al *autogobierno del pueblo* que no es otra cosa que la identificación entre representantes y representado y la elección de gobiernos sobre la base de programas políticos precisos.

Esta comunidad política, en la concepción kelseniana, es el resultado de la creación de las normas de orden social y no como en Rousseau, del resultado de una creencia compartida en el interés general de ciertas acciones codificadas como leyes (Vatter, 1996: 40). La democracia kelseniana –aun si tomara el calificativo de representativa o participativa– es una fórmula de procedimientos que legitiman el uso de la imposición de la violencia para proteger la vigencia de los derechos a través de la ley.

Para Kelsen, una sociedad democrática es aquella donde la voluntad que controla el monopolio de la violencia del Estado es una voluntad que ha sido legitimada en los filtros de la producción de la ley y por la vía de los compromisos alcanzados por la vía de los consensos entre grupos representados al interior del parlamento (Vatter, 1996: 43). La técnica de elaboración de la ley y el procedimiento contenido en esta es la fuente generadora de consensos que se debaten en torno a su procesamiento, elaboración y aprobación legislativa. Se considera que las normas son legítimas no tanto por su valor inherente sino por la forma como han sido elaboradas a través de un procedimiento democrático, o de acuerdo con una técnica específica de generación de consensos (Vatter, 1996: 41).

La tensión entre Rousseau y Locke tiene otras prolongaciones. Para Manín (1992) esta contención entre representación y participación (autogobierno del pueblo) se disuelve en la discusión de la existencia del mandato imperativo. En sus términos, lo que caracteriza en primer término a un régimen representativo es un origen, es decir que se legitima por su procedencia en la voluntad de los gobernados. En esta acción atributiva de status político se concentra el ejercicio de definición de preferencias políticas y selección de representantes. Sin embargo, esta voluntad no se convierte en obligatoria para el mandato de los representantes. Esta independencia es la segunda característica del régimen representativo y la posibilidad de provocar “distancia entre la decisión pública y la voluntad popular” (Manín, 1992: 12-14).

La contraparte de la ausencia del mandato imperativo es la libertad de opinión. Esta garantiza que el representante, aun cuando no está obligado a obedecer mandato alguno, no ignore las demandas de la opinión pública. Esta libertad garantiza que el conjunto de voluntades particulares se articulen en una sola voluntad pública y que esta

se conozca. La opinión pública es la voz colectiva del pueblo que no tiene valor vinculante pero que se manifiesta como forma de control extraelectoral de rendimiento de cuentas a los dignatarios elegidos, y de participación social como “forma no institucional y no jurídicamente sancionada de la unidad política del pueblo” (Manín, 1992: 17).

Además el régimen representativo se relaciona al atributo que le ha sido negado por los *directistas*: el acto de decisión colectiva deriva de la deliberación. Este principio se explica en “la idea de representación [que] ha sido vinculada desde el comienzo con aquella instancia de decisión compuesta por una pluralidad de individuos libres en sus opiniones” (Manín, 1992: 18). Esto se opone a la idea de la elección de un solo individuo para que represente a los intereses de la colectividad, sino una asamblea representativa del universo colectivo. Se trata, pues, de un régimen donde la comunidad ocupa un lugar central. Por eso es necesario que exista un lugar que concentre las deliberaciones políticas y que goce de la capacidad de tomar decisiones por todos y en nombre de todos. Este lugar es una asamblea de representantes.

El principio detrás de esta idea construye un concepto de asamblea diferente al de una sociedad estamental –como la anterior al s. XVIII–, sino al cuerpo político que representa los intereses de una pluralidad de opiniones y que confluyen en un solo lugar. Esto en oposición a los espacios emergidos por fuera de los parlamentos, que pretenden defender intereses parciales –que hoy podríamos llamar como corporativos– y que su legitimidad se justifica en fuentes alternas a las de origen electoral. (*ibíd.*)

Ya en el s. XIX, en el periodo que va desde la 1era Ley de reforma electoral (1832) hasta la segunda reforma en la misma materia (1867), la elección de representantes al parlamento británico estaba condicionada por la notoriedad del representante y su capacidad de influencia territorial. Ambos factores no políticos hacían del representante un personaje que actuaba en el parlamento como *hombre de confianza* de sus electores, y no como portavoz de una voluntad política formada fuera del recinto parlamentario. Igualmente necesaria que la libertad de opinión pública es, entonces, la libertad de opinión parlamentaria que puede variar –por su condición de no sujeción a las opiniones exteriores– entre el primer y último debate para la aprobación

de las leyes y reformas. Para Manín esta posibilidad de cambio de opinión entre los representantes parlamentarios es una condición necesaria para que emerja un debate participativo sólido y “precisamente, con miras a una verdadera discusión deliberativa en el seno del parlamento, en el parlamentarismo clásico [en donde] los diputados no están obligados por las voluntades previas de sus electores” (Manín, 1992: 22).

En una democracia de partidos políticos los hombres de confianza son superados por los partidos de confianza, fenómeno que estabiliza los comportamientos electorales. Para Manín, durante décadas en los países con regímenes socialdemócratas de Europa el voto se ha traducido en una señal de pertenencia y de destino. De esta manera “los electores otorgaban su confianza a los candidatos presentados por ‘el partido’ porque los percibían como miembros de la comunidad en la cual ellos se reconocían. [... Por eso] la representación llegaba a ser reflejo de la estructura social” (Manín, 1992: 23).

La democracia de partidos se hace viable solamente cuando las representaciones de intereses parlamentarios al enfrentarse en la arena asamblearia aceptan deliberadamente el principio del compromiso político formal. Esta aceptación simbólica se viabiliza en las coaliciones partidistas parlamentarias y al penetrar en los gobiernos. Las coaliciones permiten el acercamiento pero postergan las agendas de los partidos políticos debido a la aceptación que estos hacen de ceder espacio a una voluntad distinta a la suya (Manín, 1992: 25).

Esta influencia de los partidos sobre sus militantes y dignatarios se convierte en la principal diferencia con el sistema parlamentario clásico en donde los parlamentarios son absolutamente libres en sus opiniones. Una nueva lógica de partidos políticos –a comienzos del s. XX– arranca de la arena política al ejercicio de deliberación y lo reimplanta en las discusiones entre militantes al interior de los partidos. Con la emergencia de agendas particularistas –a finales del s. XX– las deliberaciones quedaron marginadas y las contiendas electorales empezaron a definirse en función de la personalización de las candidaturas, lugar en donde sede espacio la dinámica partidista colectiva y en donde lo gana el aspirante político. Así se crea la idea de una crisis de representación. Para Manín esto se puede ver “en los países donde el jefe del ejecutivo es elegido directamente por sufragio universal, [y en donde] la elección presidencial

tiende a convertirse en la elección principal y a estructurar el conjunto de la vida política” (Manín, 1992: 29).

La nueva agenda del poder personalizado instrumentaliza al partido político y lo convierte en vehículo de acceso al poder. Para lograr coaliciones, genera acercamientos con los otros partidos en función de la naturaleza de su mandato electoral. Evita maniatarse con un plan concreto de gobierno y fundamenta su propuesta en la *confianza*. Así nuevamente la categoría de hombre de confianza recobra un lugar central en las dinámicas políticas con candidatos (personas) en lugar de partidos (comunidades políticas). El gobierno se inspira en las reacciones del público frente a la oferta de acciones como principio de decisión y “los políticos inmediatamente corrigen o retoman su posición inicial en función de la reacción del público. Los candidatos son autónomos en la medida en que ellos eligen probar tal principio de escisión en lugar de otro, pero su autonomía es relativa o limitada dado que la prueba de la realidad viene a sancionar el ensayo” (Manín, 1992: 33).

Para Manín el modelo de gobierno de finales del s. XX no es tan diferente del representativo parlamentario. Por supuesto, se trata de una forma nueva de representación en donde

[...] el representante es un actor que toma la iniciativa de proponer un principio de escisión. Busca descubrir las divisiones del electorado y lleva algunas de ellas a la escena pública. Las pone así en escena y hace acceder a la claridad de la conciencia pública tal o cual división social: representa en la medida en que da presencia a una división no evidente de la sociedad. Aquí el representante no es más portavoz. Por la personalización de la elección electoral es por una parte alguien de confianza, pero también un actor relativamente autónomo que busca y pone de la manifiesto las divisiones en el seno del electorado (Manín, 1992: 35)

Partiendo de la idea original de que en el *autogobierno* de Manín se alimenta de la deliberación autónoma de las pluralidades, de la elección de representantes y no de portavoces y del debate concentrado en un recito parlamentario, entonces se acepta que el discurso de la crisis del sistema representativo denuncie su apartamiento de la idea del gobierno del pueblo por sí mismo por “la elección de personalidades antes que de programas, el papel esencialmente reactivo del público, la elección sobre imágenes relativamente vagas” (Manín, 1992: 39).

Sin embargo, la fórmula que propone oponer el modelo de democracia representativa como el modelo de democracia directa tiende hacer aparecer al gobierno representativo como una forma de autogobierno. Para Manín la diferencia es más compleja que esto. Igual que Rousseau, en la democracia directa el pueblo se da a sí mismo sus leyes y no está sometido más que a su propia voluntad, mientras que el gobierno representativo, en tanto siempre ha consagrado cierta independencia entre representantes, su lógica descansa en un principio opuesto a este (Manín, 1992: 40).

En las democracias modernas subsiste la encrucijada permanente que tensiona la democracia participativa con la representativa. Con pocas diferencias de concepto la primera se refiere a la comunidad política que se gobierna a sí misma por medio de asambleas o iniciativas directas de legislación, y la segunda a través de la delegación de ésta soberanía a representantes bajo los procedimientos del voto político. Actualmente ambas se armonizan, pero la franja limítrofe entre ambas supera las buenas intenciones de los gobiernos y gobernantes. Puntualmente en Ecuador, país latinoamericano que en mayor número de veces ha convocado a consultas populares y referendos –después de Uruguay– en toda la vida republicana, ha introducido en su última reforma política (2008) varios dispositivos constitucionales que tienen como finalidad la reafirmación del modelo participativo frente a un sistema representativo que progresivamente pierde espacios de influencia y decisión política.

En este nuevo diseño institucional ecuatoriano se pueden encontrar quince modalidades de democracia directa y cientos de mecanismos de democracia participativa. En todas estas manifestaciones de organización algún poder representativo podría reforzar su influencia para emanciparse de la fiscalización popular (Manín, 1992: 83), extendiendo y ramificando complejamente el aparato oficial, reduciendo la eficiencia de la democracia –gobernada a sí misma–, lo que en términos de Michels (1996) reduce el control de la sociedad sobre el aparato de decisiones públicas que es “reemplazado por el poder creciente de las comisiones” (Manín, 1992: 78).

Precisamente las *comisiones* participativas en Ecuador son de, por lo menos, tres formas: a) una comisión madre bautizada como Comisión de Participación y Control Social, b) comisiones ciudadanas de selección de autoridades, y c) comisiones

sectoriales en todos los *niveles* de gobiernos que pueden llegar a ser cientos de estas, tomando en cuenta que las formas de gobierno pueden ser las dependientes del régimen central y las del régimen seccional autónomo llamadas ahora gobiernos descentralizados.

Sumando a todos los *niveles* de gobierno (ministerios coordinadores, ministerios sectoriales, subsecretarías, direcciones provinciales, direcciones regionales, todos estos órganos del régimen dependiente; y las cientos de juntas parroquiales rurales, los cientos de municipios, decenas de prefecturas y el puñado de regiones autónomas que podrían constituirse) podría hablarse de cientos o tal vez miles de *instancias participativas* que difícilmente funcionarían paralelamente con el sistema representativo en cada gobierno nacional o seccional.

Este trabajo no es exhaustivo de estas interrogantes que se despejarán en los capítulos que siguen a este estado de la investigación. De ninguna manera se hace un estudio de cada uno de estos mecanismos sino que se hace un análisis de sus ambigüedades en términos político-institucionales. Se recogen las dudas sobre la coexistencia de la democracia participativa y directa –y la tensión que se produce de su emergencia– frente al modelo representativo en Ecuador en contexto comparativo regional. Aunque la armonía entre la representación política y la participación de la sociedad civil es un ideal deseado, la arquitectura constitucional estudiada podría apuntar en otra dirección.

CAPÍTULO II: DEMOCRACIA DIRECTA ELECTORAL EN ECUADOR. ANÁLISIS Y COMPARACIÓN EN EL CONTEXTO REGIONAL

Introducción.

El ejercicio de la democracia directa es un tema que ha saltado de las pugnas ideológicas a las desconfianzas políticas (O'Donnell, 2004; Paramio, 2002). Mientras la contrarréplica se plantea frente a los espacios representativos parlamentarios, la política del gobierno sin partidos ni mediaciones institucionales ha dominado la agenda política de los regímenes con aspiraciones antidemocráticas en el pasado. El debate se reedita hoy en similares términos: ¿la democracia directa de naturaleza gravita en ejercicios de manipulación política o en formas ciudadanas de establecer un control de cuentas al poder?

En este capítulo se parte del supuesto metodológico de que la democracia participativa tiene manifestaciones de naturaleza electoral y no electoral. Las expresiones posibilitadas a través del ejercicio del voto en las urnas se denominaran entonces como mecanismos de democracia directa electoral (Tanaka, 2007; Tanaka & Vera, 2010). De esta manera se analiza la evolución de estos mecanismos en Ecuador, sus usos, problemáticas y consecuencias, así como sus analogías cronológicas frente al entorno regional sudamericano.

La línea metodológica utilizada parte de la comprensión conceptual y su debate, emplea la terminología de mayor consenso en la discusión académica, y clasifica a los mecanismos de democracia directa en función de las consecuencias de su aplicación facultativa u obligatoria (De la Calle, 2005; Escobar, 2002; Rial, 2000), así como de su origen de iniciativa y –en función de esta variable– de la capacidad de modificar las líneas de *statu quo* en la agenda de debate parlamentario (Altman, 2005, 2010) como de su aplicación entre los países de la región (Zovatto, 2002) en un contexto comparativo con el Ecuador.

Se dedica gran parte del esfuerzo a hacer un diagnóstico de la situación política, trazando un eje que vincula el empleo de los mecanismos de democracia directa con las

relaciones de poder, la compensación y descompensación de fuerzas políticas, las formas de procesar el conflicto sin las mediaciones institucionales de los parlamentos (Welp, 2009, 2009b; Mejía & Polga-Hecimovich, 2011), así como las negociaciones en términos de poder que se generan en torno a la elaboración de un agenda legislativa en la que se incorporan nuevos sectores emergentes, predominantemente de la sociedad civil o simplemente del ejecutivo en sus afanes de ampliar su base de legitimidad electoral (Breuer, 2007) polarizando el espectro político en términos de colocar en el debate dos opciones –ambas ajenas al real contenido de lo potencialmente consultado– que giran en torno a apoyar o no al gobierno que realiza la convocatoria (Altman, 2005).

Este capítulo se organiza en cinco partes. La primera está destinada a analizar brevemente la problemática en la aplicación extensiva de los mecanismos democracia directa electoral y a plantear las interrogantes que atraviesan la discusión en esta materia. En la segunda parte se proponen los límites conceptuales de las categorías que se utilizarán y sus alcances metodológicos. La tercera parte estudia las experiencias de democracia directa en Ecuador, sus actores, escenario y estímulos políticos. La cuarta parte compara el ejercicio de los mecanismos de democracia directa electoral en el contexto regional en términos de coincidencias y analogías. En la quinta parte se analiza la figura de democracia directa iniciada por las agencias del poder y se plantean interrogantes en materia de control político, delegación de decisiones y voto plebiscitario. Finalmente se incluye un cuadro que hace un diagnóstico situacional de las iniciativas de consulta popular en Ecuador haciendo una perspectiva comparativa con los países de la región.

Problemáticas de la democracia directa electoral en términos de gobernabilidad política.

Las democracias más sólidas del mundo como Suiza y California basan sus estructuras políticas en un vigoroso sistema de consultas. Pero no es privativo de éstas, pues también se las ha practicado en los gobiernos autoritarios. Líderes como Napoleón III (1870), Adolfo Hitler (1933, 1934, 1935, 1936 y 1938) o Francisco Franco (1947, 1966) han recurrido al referendo para consolidar su poder o movilizar a las masas con excelentes resultados (Welp, 2010; Rial, 2000).

Las elecciones de Mussolini fueron calificadas como plebiscitarias en 1929 y 1934. En ambas ocasiones la concurrencia popular a las urnas en Italia para elegir diputados estuvo dominada por la fórmula del “listón” cuya votación se reducía a un simple “si o no” de apoyo o de rechazo al régimen. El método permitía al oficialismo italiano conjugar el acto de selección de representantes al parlamento con un voto de confianza electoral. Ante el desengaño de que los mecanismos de democracia directa paralizaran u obstruyeran el ejercicio de la democracia parlamentaria, la Constitución italiana de 1946, refrendada un año antes, limitó la intervención del pueblo sin intermediarios políticos y redujo a tres las modalidades de referendo (Escobar, 2002: 178)¹⁹.

Lo mismo sucedió mucho antes con Luis Napoleón (1851), quien apenas unos años después de ganar la presidencia democráticamente (1848), convocó a una consulta para preguntar a los franceses: “¿Queréis ser gobernados por Luis Napoleón?”. El referendo que termina siendo un impulso para su imagen, desplaza a la oposición mayoritaria del parlamento y le permite posteriormente introducir la reforma constitucional que lo entrona como emperador autoritario. En estas dos experiencias se instala la posibilidad de consulta directa con solo dos opciones: apoyar o rechazar una línea de acción propuesta por los gobiernos en funciones (Altman, 2005: 211).

Algo similar sucede en los Estados Unidos de Norte América en donde se han utilizado los MDD como forma de eludir las instituciones representativas por no responder a la voluntad popular. A nivel estatal, y desde la iniciativa del Estado de Oregón de 1904 hasta el 2010, se han aprobado el 41% de iniciativas legislativas de un total de 2305, lo que corresponde a 936 referendos presentados a votación en el marco de los veinticuatro estados con este mecanismo constitucional. Y aunque todos estos Estados han establecido este proceso, el 60% de todas las iniciativas contadas entre 1904 y 2005 han tenido lugar en solamente seis Estados: Arizona, California, Colorado, Dakota del Norte y Washington (Rodés, 2010: 11).

¹⁹ Dos años después (1948) la constitución italiana incorporó una figura más de referendo. Los cuatro tipos de referendo italianos vigentes son: el referendo abrogatorio de leyes, el referendo de revisión constitucional, el referendo de adopción de estatutos regionales, el referendo de los pueblos interesados en modificar sus límites territoriales. De estos cuatro, solamente el último es iniciado por la sociedad (Groppi, 2010).

Sin embargo, en Latinoamérica sucede una situación distinta, también en términos de representación. La dinámica es diferente porque se trata de liderazgos individuales versus muchedumbres emergentes. Con el retorno a la democracia de la década de los setenta (1978) a nivel regional sudamericano emergieron gradualmente líderes que capitalizaron una fuerza política empujada por un vacío creciente en el ámbito de la representación política y por la articulación de un discurso que propone eliminar las mediaciones institucionales y comunicar al mandatario directamente con el electorado. Estos nuevos liderazgos carismáticos aprovecharon la situación de descompensación política institucional y usaron el lenguaje, los símbolos y las demandas de la democracia participativa para hacerse del poder (Paramio, 2006).

Como referencia, esos son los casos de los presidentes Fujimori en Perú (1990-2000), Bucaram en Ecuador (1996-1997), Menem en Argentina (1989-1999) y actuales mandatarios Chávez en Venezuela (1999-ss), Correa en Ecuador (2007-ss), Morales en Bolivia (2006-ss). La situación también fue aprovechada como válvula de escape para evitar un colapso en el sistema democrático, por ejemplo en Paraguay en 1996 y Colombia en 1990 (Zovatto, 2005: 899)²⁰.

El discurso de la democracia directa domina desde hace algunas décadas los espacios de debate político. Es frecuentemente útil para fortalecer un liderazgo que se basa en sostener que la consulta directa al ciudadano implica una ampliación de la democracia sin la intermediación de los partidos políticos (De la Calle, 2005: 223). Parte de este discurso es estimulado por argumentos que cuestionan a la democracia representativa y la importancia de los partidos políticos, proponiendo hasta su derogación.

En estos términos, ¿qué pasa cuando los mecanismos de democracia directa son invocados por los gobiernos con fines manipulativos? ¿Es esto posible? ¿Es considerada como democracia directa la iniciada y/o ejercida por un origen diferente del ciudadano? ¿Cuáles son sus efectos sobre la estabilidad política? ¿Cuál es el comportamiento de la sociedad civil frente a estos mecanismos?

²⁰ En estas reformas se introdujo los MDD en las constituciones de estos países. El ejemplo fue imitado por Perú 1993, Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999 que experimentaron sendos procesos de reforma constitucional sin una amenaza importante a la estabilidad de sus sistemas políticos.

Categorías en el estudio de la democracia directa electoral.

El debate especializado sobre el concepto de democracia directa parte de un consenso generalizado²¹. En términos amplios reconoce la naturaleza electoral del modelo y su propósito de incorporar a la ciudadanía en los procesos de decisión pública. En ese mismo sentido los MDD, según lo explica Zovatto (2002: 892), son “las diversas formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones”. Para Altman (2005: 204) “por democracia directa se entiende al un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas”²². En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal.

Las categorías de uso frecuente son el referendo, el plebiscito y la revocatoria del mandato. Entre estas se cuenta también a la iniciativa popular de legislación, el veto popular, los presupuestos participativos, que son formas aceptadas como de democracia semi-representativa, democracia semidirecta, democracia participativa o simplemente democracia directa, aun cuando no se traten de ejercicios concretos de manifestación electoral (Escobar, 2002: 140). Para Zovatto (2002: 893-894) los MDD se clasifican en tres grupos: 1) consulta popular de plebiscito y de referéndum; 2) iniciativa legislativa popular, y 3) revocatoria de mandato.

Las consulta popular, en función de *su ámbito de aplicación* se clasifica en personales o sustantivas, y en función *de su origen* en populares las que se ejercitan “desde abajo”, e institucionales o “desde arriba” las que se ejercitan desde el poder público. Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa y por su carácter puede ser consultiva, aprobativa o falsa. Es *obligatoria* cuando la ley o la constitución exigen que la ley publicada como vigente lo haga pasando por un proceso de refrendación popular por la vía electoral. Es *facultativa* cuando un acto de poder de la Asamblea, del presidente de la República o un asunto de interés general de la

²¹ Cfr. Altman, 2005, 2010; De la Calle, 2005; Escobar, 2002; Pachano, 2008; Rial, 2000; Zovatto, 2002.

²² En los mismos términos Altman (2010: 10) vuelve a definir a la democracia directa como “un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto y que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades”.

sociedad civil pasa por el filtro de la aprobación popular sin efectos vinculantes (Escobar, 2002: 142 y 145)²³.

En otras palabras, la operación de la consulta popular se procesa por dos formas: *obligatoria*, cuando su trámite es mandatorio por la ley en materias específicas, y *facultativa*, cuando es discrecional (Altman, 2010: 16); cuando es convocada por el poder público es *facultativa desde arriba*, y cuando es promovida por la ciudadanía toma el nombre de *facultativa desde abajo* (De la Calle, 2005: 214-215; Rial, 2000: 6).

Específicamente, cuando es consultiva sus alcances no son vinculantes, cuando es aprobatoria goza de la condición de refrendación popular de textos legales y constitucionales, y es *falsa* cuando su objeto es la legitimación en la conquista del poder y su ejercicio, tergiversando los propósitos del referendo y el plebiscito (Escobar, 2002: 142)²⁴.

A través de la *iniciativa popular de leyes* o *iniciativa legislativa ciudadana* un determinado número de ciudadanos puede presentar un proyecto de ley al Parlamento. La iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley que consiste en un texto concreto. Si la asamblea lo aprueba, lo pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. La iniciativa popular ha sido aceptada como un MDD por la literatura especializada aun cuando no se materialice a través de un ejercicio directo de expresión electoral.

Parecido a esta es el *veto popular* que se produce cuando una ley que está en vigor se somete a la decisión del cuerpo electoral para que determine si continúa en vigor o ha de ser derogada. Se trata de una modalidad de consulta popular por la que se

²³ Algunos plebiscitos, como en el caso chileno, pueden usarse para resolver enfrascamientos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en ciertas temáticas; son optativos, como la consulta que se llevó a cabo en la Ciudad de México en 2004, por ejemplo, para construir una obra vial (Hevia, 2010: 158-159; Rial, 2000: 6).

²⁴ Por ejemplo, entre Napoleón Bonaparte y Luis Napoleón celebraron siete plebiscitos, cuatro el primero y tres el segundo. Napoleón, convocó a plebiscito para aprobar la Constitución del año VII (1799). Tres años después, el 4 de agosto de, se somete a votación una serie de reformas constitucionales (1802). El paso de la República al Imperio lo consulta en 1804 y por tercera vez convoca a las urnas; por los resultados, Napoleón, de ser cónsul pasó a ser emperador. En 1815 celebra otra consulta ante el peligro del retorno a la monarquía. Luis Napoleón hace tres plebiscitos. El primero (1850) para que se le autorizara hacer una Constitución, y el segundo (1852) para aprobar el restablecimiento del Imperio. El tercero (1870) para aprobar el Imperio parlamentario (Escobar, 2002: 142).

pregunta a la sociedad sobre el contenido de la una norma legal específica, que ha sido impugnada su legitimidad, y que se somete al veredicto electoral su vigencia o derogación.

Por la *revocación del mandato* el electorado puede retirar de sus funciones al mandatario antes del vencimiento del plazo para el que fue elegido. En algunos países el procedimiento consiste en una petición del pueblo para que determinado funcionario sea sustituido en una nueva elección. Si resulta reelegido, queda en su puesto, si no su mandato queda revocado y es retirado de la función. En algunos países se acepta como sinónimos de revocatoria los términos de consulta popular revocatoria (Perú), referendo revocatorio (Venezuela) o plebiscito revocatorio (Argentina, Chile, Costa Rica, Miami). En rigor no se trata de una referendo o plebiscito porque sus efectos no se clasifican en obligatorios o facultativos. Al contrario, los resultados son siempre vinculantes y de inmediata aplicación. Tampoco se compara con una consulta popular porque no se contempla la posibilidad de ser accionada desde el poder institucional pues se trata de una prerrogativa ciudadana.

De los MDD categorizados antes, en razón de su origen, se concluye que la 1) consulta y referendo pueden ser mecanismos de naturaleza popular o institucional, mientras que 2) la iniciativa popular normativa y 3) la revocatoria del mandato son, en principio, siempre de origen ciudadano²⁵.

Sin embargo, esta categorización no es exhaustiva. Incluye algunas de las formas electorales de democracia directa, pero no a aquellas que se encuentran en otras formas de democracia deliberativa que prescinden del voto universal como los presupuestos participativos o las formas asamblearias como los consejos consultivos. E inclusive quedan por fuera de esta clasificación todos los mecanismos denominados como *gobiernos ciudadanos* –o denominado en algunas constituciones como *poder ciudadano*– siempre que se traten de agencias integradas por delegados del poder

²⁵ Existen otros mecanismos menos frecuentes de democracia directa como *la apelación de sentencia* mediante la cual se somete a votación una resolución judicial que declara la inconstitucionalidad de una ley. Este sistema se acepta en Colorado (Estados Unidos). También se denomina apelación popular de sentencias. Este recurso fue ejercido por Teodoro Roosevelt en la campaña presidencial de 1912, pero no tuvo éxito (Escobar, 2002: 146).

ejecutivo, y elegidos a discreción por este u otras esferas del poder institucional (Altman, 2010: 11).

Experiencias de democracia directa electoral en Ecuador en el contexto regional: actores políticos y resultados electorales.

Ecuador, después de Uruguay, goza de la más extendida tradición en el uso de las instituciones de democracia directa. Con un 21.42% de convocatorias celebradas en Ecuador frente a un ligeramente superior 28.57% de estas en Uruguay de una muestra tomada que parte de la década del retorno a la democracia regional hasta los meses más recientes a la elaboración de este trabajo (1975-2011) indica que la mayoría de las 42 experiencias de democracia directa electoral se distribuyen entre estos dos países con lógicas institucionales marcadamente diferentes (Gráfico 2c)²⁶. Al igual que la mayoría de los países de la región, la circunstancia del empleo de los mecanismos puede verse en dos momentos: 1) las décadas del setenta y ochenta con el retorno a los regímenes democráticos y 2) la década de los noventa caracterizada por una crisis del sistema representativo partidario (Zovatto, 2002: 891)²⁷.

En términos generales, los MDD han sido más utilizados en unos países más que en otros con diferentes intencionalidades y justificaciones. En Ecuador la recurrencia a su uso se debe a la deslegitimación en el procesamiento del conflicto político, por un sistema partidario muy débil o fragmentado, o por la intención de zanjar una situación de crisis política (Zovatto, 2002: 907; Pachano, 2001: 35), así como por la intención de generar adhesiones a los gobiernos debilitados, y hasta a legitimar las destituciones presidenciales.

La mayoría de las convocatorias a nivel regional se concentra en dos lustros. El primero y más importante es el comprendido entre 1991 a 2000, y el segundo de 2006 a 2011. En el primero de estos se generaron 17 convocatorias frente a 10 practicadas en el

²⁶ Se excluyen de esta muestra las 13 experiencias de legislación por iniciativa ciudadana porque, en rigor, no se tratan de ejercicios posibilitados por la vía electoral. En esta parte solamente se ha tomado en cuenta a los referendos, plebiscitos y revocatorias del mandato con alcance nacional. Se excluyen, como queda indicado, las experiencias de democracia directa a nivel subnacional.

²⁷ Estas fueron situaciones que intentaron ser superadas con reformas constitucionales al diseño estatal e incorporación de mecanismos de democracia directa (Zovatto, 2002)

siguiente. Reinterpretando la hipótesis de Zovatto (2002) se podría decir que ambos responden a momentos críticos para la democracia representativa o de auge antipolítico. Varios fueron los países que recurrieron a los MDD en el primer periodo (Ecuador en 3, Uruguay en 7, Perú en 1, Brasil en 2, Colombia en 1, y Venezuela en 3) frente a la menor cantidad de estos en la segunda oportunidad (Ecuador en 4, Bolivia en 3, Venezuela en 2, Uruguay en 1)²⁸. Casi en cada dos oportunidades de convocatoria realizada institucionalmente una de estas es producida por iniciativa de la ciudadanía en el primer periodo (5 de 12), mientras que en el segundo se registra una de cada cuatro (2 de 8) lo que demuestra que la capacidad ciudadana de iniciativa disminuyó en un periodo frente al otro²⁹ (Gráfico 1).

Desde el retorno a la democracia en Ecuador un año después de aprobada la constitución de 1978 por la vía del referendo y de casi siete años después de una dictadura militar, las convocatorias a consultas y referendos no han cesado en este país, a un promedio de una consulta por cada tres y/o cuatro años (Gráfico 2a y 2a)³⁰. En Uruguay la transición del gobierno militar encargado a Aparicio Méndez (1976-1981) al cauce democrático se provocó debido a la derrota en las urnas del plebiscito de 1980 que buscaba legitimar al gobierno dictatorial. Inmediatamente el poder es encargado nuevamente por el gobierno militar, esta vez a Gregorio Álvarez y este a su vez convoca a elecciones generales³¹.

En Chile sucedió lo contrario. En 1980 el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990) convocó a un plebiscito constitucional para legitimarse en el poder. Los resultados favorecieron a la dictadura chilena³². En Argentina, la puerta al retorno democrático se abrió después de la derrota militar del gobierno de Leopoldo Galtieri (1981-1982) en la circunstancia de la Guerra de las Malvinas (1982). Galtieri dimitió de

²⁸ En este periodo todas las primeras convocatorias fueron iniciadas por los gobiernos mientras que solo la última es generada por la ciudadanía.

²⁹ En el periodo 2001-2005 las convocatorias iniciadas por la ciudadanía fueron el doble, es decir 4 de 2.

³⁰ Lo que equivale a decir que en promedio se ha celebrado una consulta por cada gobierno elegido en Ecuador para un periodo de cuatro años en funciones. Solo en el periodo de Rodrigo Borja (1988-1992) no se celebró una consulta popular.

³¹ El mandatario de facto convoca a elecciones parlamentarias y presidenciales. En las primeras triunfó el Partido Colorado, en las segundas Julio María Sanguinetti para el periodo 1985-1990, primer presidente de la nueva era democrática uruguaya.

³² Algunos autores han manifestado la posibilidad de se haya perpetrado un fraude electoral. Sobre el tema revisar a Valenzuela (1997)

la presidencia de facto y su predecesor fue el también militar Reynaldo Bignone quien se encargó de la presidencia entre 1982 y 1983. En este último año entregó la presidencia a Raúl Alfonsín, primer presidente argentino elegido universalmente después del retorno a la democracia, elegido para el periodo 1983-1989, y –a diferencia de Chile y Ecuador– sin la mediación del un acto de legitimación plebiscitaria como en Uruguay. Poco después, el flamante presidente argentino convocó a una consulta para legitimar la firma del Tratado de límites entre su país y Chile, y zanjar la controversia sobre el canal Beagle que estuvo al borde de la guerra en 1978³³. Esta es la primera y única experiencia de democracia directa en Argentina a nivel nacional.

Poco más de un lustro después del retorno a la democracia en Ecuador (1986) el segundo presidente en ser elegido universalmente, el conservador León Febres-Cordero del Partido Social Cristiano (PSC) convocó a una consulta para habilitar a candidatos no militantes en los partidos para la elección de representantes políticos. El gobierno derechista perdió en las urnas por su baja popularidad debido a las acusaciones de corrupción y por atentar a los derechos humanos.

Contemporáneamente el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1998) consultó en Chile (1988) sobre la prorrogación de su mandato. Los resultados desfavorables para el régimen abrieron la puerta para el retorno al cauce democrático que dio la presidencia a Patricio Aylwin para el periodo comprendido entre 1990 a 1994. En el tercer año del primer periodo presidencial desde el retorno a la democracia en Uruguay (1989) se introduce el debate de derogar por la vía del referendo la Ley de Amnistía o de caducidad de la pretensión punitiva del Estado respecto a los delitos cometidos hasta el 1 de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales en el periodo de la dictadura militar. El referendo no alcanzó los votos suficiente para la reforma constitucional y la Ley se mantuvo intacta. El mismo año se consultó sobre el ajuste salarial y de pensiones jubilares. Los resultados esta vez se acompañaron de una victoria. Ambas iniciativas fueron impulsadas por la ciudadanía. La década del 90 empieza con el movimiento estudiantil colombiano denominado la 7ma papeleta que

³³ En rigor se trató de una consulta y no de un referendo por su naturaleza no vinculante. El 25 de noviembre de ese año fue consultada y el 30 de diciembre fue ratificada por la Cámara de Diputados de Argentina, y meses más tarde, el 14 de marzo de 1985 lo sería también por el Senado de la Nación Argentina, promulgada como ley de la República el 26 de marzo de 1985.

logró introducir en las elecciones de representantes en todas las circunscripciones una consulta para convocar a una Asamblea Constituyente³⁴. Esta iniciativa ciudadana es el origen de la constitución colombiana actualmente vigente (1991). Esta es la única experiencia de democracia directa convocada desde la ciudadanía a nivel de toda la nación en Colombia.

En 1994 en Ecuador, a mediados del periodo presidencial de conservador Sixto Durán-Ballén (1992-1996) el gobierno convocó a una consulta sobre el mismo tema planteado en 1986 por Febres-Cordero, además de otros temas de interés nacional y manejo presupuestal. La propuesta tuvo aceptación y desde entonces los denominados candidatos independientes pueden participar en igualdad de condiciones que los militantes de los partidos políticos y auspiciados por estos, sin necesidad de inscripción en sus nominas. En 1995 el mismo gobierno volvió a consultar sobre la posibilidad de disolver el Congreso Nacional siendo derrotado en las urnas.

En Uruguay, en el año 1992 se consultó dos veces por iniciativa de la ciudadanía sobre la derogación de la Ley de empresas públicas para posibilitar su privatización. En la primera ocasión se consultó sobre su derogación total; en esta vez la propuesta perdió. En una siguiente vez la iniciativa fue aprobada en términos de la derogación parcial de la ley. Luego, en 1994 se produjeron tres más convocatorias en Uruguay. El presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995) propuso una reforma a la constitución que no fue aprobada, luego se consultó nuevamente en materia de jubilaciones, ahora para preguntar sobre la inconstitucionalidad de la modificación en materia de salarios y pensiones jubilares, la iniciativa corrió por cuenta de la ciudadanía y fue aprobada; inmediatamente la ciudadanía propuso destinar el 27% del presupuesto estatal a la

³⁴ La validez de los resultados de la consulta colombiana de 1991 fue reconocida por la Corte Suprema de Justicia de ese país. El 11 de marzo de 1990, en el acto de elección de autoridades representativas, se introdujo una papeleta adicional (la *séptima papeleta*) para consultar sobre la instalación de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva constitución. En ese sentido, este acto no fue una consulta en sentido formal pero con importantes efectos en materia de reforma institucional con origen popular.

educación pública e introducirlo como reforma constitucional, y esta vez la iniciativa fue rechazada³⁵.

En 1993 el régimen peruano convocó a una consulta popular destinada a legitimar el auto golpe de estado perpetrado por el presidente Alberto Fujimori (1990-2000) un año antes. La consulta eligió representantes al Congreso Constituyente que operó hasta 1995. En el mismo año (1993) se produjeron dos iniciativas institucionales de referendo para definir la forma de estado y de gobierno en Brasil. Ambas fueron convocadas por el presidente Itamar Franco (1992-1994) y aprobaron la forma de estado presidencialista republicano en lugar de la restitución de la forma de estado monárquico parlamentaria que se venía debatiendo.

En 1996 en la segunda presidencia del uruguayo Julio María Sanguinetti (1995-2000) se convoca a un referendo para reformar el sistema electoral. El plebiscito fue aprobado. Un año después de esto en Ecuador, y consecutivamente después del derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram (1997), el ejecutivo interino, Fabián Alarcón –presidente del Congreso Nacional que fue inmediatamente encargado en el poder ejecutivo– propuso una consulta compuesta por catorce preguntas. Entre las más interesantes constaban las dirigidas a legitimar el derrocamiento del sucedido presidente y su ascenso al poder presidencial, además de convocar a una Asamblea con capacidad de reforma constitucional. La respuesta a la salida de la crisis política recibió el respaldo del electorado por la vía de la consulta popular.

En Colombia el presidente Ernesto Samper (1994-1998) convocó en 1998 –en el mismo acto de elección presidencial que llevaría al conservador Andrés Pastrana (1998-2002) al poder– a una consulta para legitimar el proceso de paz impulsado por el gobierno colombiano frente a la insurgencia armada. En 1998 nuevamente se convocaba en Uruguay a un referendo sobre la derogación de la ley de régimen de inversiones que regulaba la empresa energética estatal. Los resultados electorales no alcanzaron el mínimo requerido para derogar la ley (25%) y por tanto la propuesta no fue aprobada.

³⁵ A la activa participación de la ciudadanía en Uruguay debe sumarse la centralidad de los partidos políticos que articularon los esfuerzos de iniciativa popular. Sobre el tema revisar a Lissidini (1998) y Lissidini (2013)

A partir de 1999 Venezuela aparece con gran presencia en la escena de los MDD. Desde este año el presidente Hugo Chávez (1999-ss) ha iniciado cinco de las seis consultas experimentadas en doce años a un promedio de una por cada dos años de su estadía en el poder presidencial venezolano. En ese año el presidente Chávez convocó a una consulta para instalar una Asamblea Constituyente y otra en el mismo año para refrendar la constitución elaborada. Un año después (2000) el presidente Chávez convocó a un nuevo plebiscito con el propósito de renovar las cúpulas de dirigentes sindicales de todo el país. Todas las consultas fueron aprobadas como votos de respaldo a su gestión y por su altísima popularidad³⁶ (Arenas, 2000).

En el año 2003 el presidente colombiano Álvaro Uribe convocó un referendo constitucional compuesto de diecinueve preguntas en materia de organización política del estado; la propuesta fue rechazada aun con los amplios márgenes de aceptación del presidente colombiano.

En el año 2004 Uruguay, Bolivia y Venezuela fueron escenarios de acciones de democracia directa de iniciativa ciudadana. En Uruguay la ciudadanía impulsó la iniciativa para consultar sobre la estatización de la propiedad y gestión de los recursos acuíferos. En Bolivia se sometió a plebiscito la administración de otro recurso natural; el referendo del gas en 2004 fue iniciado por la ciudadanía y viabilizado por el presidente Carlos Meza (2003-2005). Finalmente en Venezuela, una concertación de partidos de oposición al gobierno del presidente Chávez y algunos medios de comunicación impulsaron la revocatoria presidencial. La consulta revocatoria fue rechazada en las urnas.

En Ecuador del 2006 el saliente presidente provisional Alfredo Palacio (2005-2007) convocó a una consulta en materias de presupuesto en salud y educación pública, así como de administración de los recursos provenientes de los excedentes en la venta del petróleo. La propuesta fue aprobada en conjunto con la elección de las presidenciales del candidato afín al oficialismo y más cercano al gobierno de Palacio,

³⁶ Aunque todas las experiencias mencionadas fueron convocadas durante el gobierno del presidente Chávez en Venezuela, en sentido estricto el ejecutivo venezolano convocó a dos consultas: 1) para la instalación de una Asamblea Constituyente en 1999 y 2) para el referendo de renovación sindical en 2000. En las otras oportunidades (1999, 2007 y 2009), es la constitución la que obliga a convocar a consulta.

logrando un voto afirmativo para la presidencia interina y la sucesión electoral del derrocado presidente Lucio Gutiérrez (2005)³⁷.

En el año 2005 Perú y Brasil experimentaron procesos intrascendentes de consultas populares. En el primer caso el presidente Alejandro Toledo (2001-2006) convocó un referendo que proponía un nuevo trazado de límites regionales internos que fue rechazado por la baja popularidad del mandatario peruano. En el segundo caso la ciudadanía brasileña impulsó una consulta sobre el uso de armas de fuego que fue rechazada en el proceso electoral.

En el 2006 cuatro departamentos bolivianos opositores al gobierno de Evo Morales (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija) impulsaron la aprobación del Estatuto de Autonomía para lograr mayores atribuciones en materia de administración pública descentralizada. La propuesta fue rechazada. En el mismo acto electoral se eligieron representantes a la Asamblea Constituyente boliviana. En el mismo año el candidato presidencial ecuatoriano Rafael Correa consigue el poder. Un año después (2007) convoca a una consulta popular para autorizar la instalación de una Asamblea Constituyente. La propuesta tuvo éxito. En diferente manera se desarrolló el referendo de enmienda constitucional en Venezuela del mismo año, convocado por el presidente Chávez y propuesto en materia de ampliación de facultades y de extensión del periodo presidencial. La propuesta fue rechazada en un ambiente de movilizaciones estudiantiles y protestas de sectores sociales de oposición.

A partir del año 2008 los MDD estudiados (referendo, plebiscito, revocatoria) son utilizados en Ecuador, Venezuela y Bolivia en similares términos de respaldo político a sus gobiernos en funciones, a diferencia de Uruguay en donde se propuso una consulta de reforma constitucional desde la ciudadanía (2009) para habilitar la enmienda de la Ley de Amnistía consultada veinte años atrás (1989). E inclusive Uruguay mantuvo en este periodo una media de nueve consultas iniciadas por la ciudadanía frente a tres que han sido propuestas por los regímenes, triplicando la

³⁷ Alfredo Palacio alcanzó la presidencia por sucesión constitucional luego del derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez el 20 de abril de 2005. Palacio fue binomio de Gutiérrez en las presidenciales de 2002 en las que resultaron triunfadores. Fueron posesionados como presidente y vicepresidente respectivamente el 15 de enero de 2003.

capacidad de presencia política de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de estos MDD.

En Ecuador (2008) el gobierno del presidente Correa convocó a la ratificación de la constitución elaborada por la constituyente cuya instalación fue ofrecida en época de campaña. El referendo ratificatorio resultó favorable al oficialismo. En el mismo año (2008) el presidente boliviano Evo Morales convocó a una consulta revocatoria de su propio mandato y del mandato de ocho prefectos departamentales. El presidente andino fue ratificado junto a seis prefectos (Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Pando y Beni) mientras que dos fueron revocados (La Paz y Cochabamba). En el año 2009 nuevamente el presidente boliviano convocó a una consulta, esta vez para aprobar la constitución elaborada por la Asamblea Constituyente instalada en el año 2006. En el mismo 2009 el presidente venezolano Hugo Chávez propone de nuevo un referendo en materia de atribuciones y prorrogación del mandato presidencial. Esta vez la propuesta es aprobada. La cereza del pastel es la consulta convocada por el presidente Correa en Ecuador y primera de la década a nivel regional. En mayo de 2011, y luego de superar un proceso de crisis institucional apenas unos meses después, el gobierno ecuatoriano consultó sobre la reforma al sistema judicial a cargo del ejecutivo, el régimen de sanción a los medios de comunicación y otros temas³⁸.

Democracia directa electoral regional ¿legitimación democrática o autoritaria?

Como se ha dicho en el periodo estudiado (1978-2011) se realizaron en total 42 experiencias de democracia directa electoral entre –referendos, plebiscitos y revocatorias– en los nueve países suramericanos analizados³⁹. La mayoría demuestra que fue utilizada como forma de apoyo a los gobiernos o como salida a eventuales crisis políticas. Tanto en los casos de presencia de gobierno dictatorial como democrático estas figuras fueron concebidas más “como mecanismos de presión y negociación

³⁸ Unos meses antes de la consulta, el presidente Correa amenazaba con disolver anticipadamente a la Asamblea Nacional y llamar a nuevas elecciones. El principal motivo fue el bloqueo que denunciaba Correa a su agenda de reformas. Una de estas reformas fue en materia de remuneraciones en el sector público. Por falta de acuerdo en el legislativo la ley de la materia estaba próxima a entrar en vigencia sin reapertura del debate después del veto presidencial (ministerio de la ley) y el 31 de septiembre de 2010 se provocó una sublevación del personal de la Policía Nacional en todo el país para protestar en contra de la Ley de Servicio Público.

³⁹ Cuatro de estas fueron realizadas en el ejercicio de un poder dictatorial. Estos países son: Uruguay en 1980; Chile en 1980 y 1988; Ecuador en 1978; además de Panamá en 1983 en Centroamérica.

política que como instrumento de decisión ciudadana” (Welp, 2009b: 63). En esta parte profundizaré en el estudio de los hechos antes analizados para encontrar las evidencias de legitimación en términos democráticos o autoritarios y lograr una lectura del balance en contexto comparativo regional.

Ecuador retorna a la democracia con un plebiscito ratificatorio –además de elecciones generales– convocado por la dictadura militar en 1978. Argentina es el siguiente país en convocar a una consulta en el periodo estudiado. Ya en ejercicio de un periodo democrático la consulta de 1984 tuvo un efecto legitimador no vinculante en apoyo al presidente Alfonsín que se enfrentaba a un parlamento copado por justicialistas. La consulta en materia limítrofe le abrió las puertas a generar un debate al interior de la Asamblea en términos ratificatorios de un tratado de límites territoriales con el respaldo del electorado.

En Chile de 1988 fracasó el intento de prorrogar el periodo de gobierno del dictador chileno Augusto Pinochet por la misma vía que le permitió poner en vigencia su constitución unos años atrás (1980). Con la derrota de la dictadura en las urnas se abrió la posibilidad del retorno al cauce constitucional chileno.

En Ecuador, en 1986 el presidente Febres Cordero convocó sin éxito a una consulta sobre la inclusión de los independientes en las nominas electorales de los partidos. El gobierno derechista fue derrotado en las urnas por una campaña en contra de la propuesta, planteada por la opositora Democracia Popular (DP-UDC) en dos frentes: el rechazo al gobierno por las denuncias de corrupción y la invalidez de la propuesta que suponía una reforma de la constitución por haber sido inconsulta al Congreso Nacional (Welp, 2009b: 58).

En 1994 el presidente Durán-Ballén convoca a una consulta en materia de electoral en los mismos términos de Febres Cordero (1986). La propuesta, esta vez, resulta triunfadora. Pero menos de un año después (1995) vuelve a convocar otra consulta para intentar la disolución del Congreso Nacional. La propuesta se cruza con las denuncias de corrupción en contra de su vicepresidente, Alberto Dahik sobre el manejo de las cuentas reservadas del Gobierno Nacional (Pachano, 2008: 158). La negativa se interpreta como un voto de rechazo a la gestión presidencial. Esto sucedía

frente a tres propuestas ciudadanas iniciadas en Uruguay entre 1992 y 1994, además de otras tres entre 1994 y 1996 convocadas por el presidente Sanguinetti en temas de reforma constitucional, y de tres referendos constitucionales celebrados en Perú y Brasil todos en 1993 (Cuadro 1).

En Perú (1993) se consultó con éxito sobre la ratificación popular de la Constitución del presidente Fujimori, lo que constituía un espaldarazo a su gobierno que venía de un proceso de desestabilización auto inducido por el gobernante peruano al perpetrar un golpe de estado a su propio régimen. La ausencia de una mayoría congresal y los constantes bloqueos de la agenda ejecutiva convencieron al mandatario de disolver al Congreso, convocar a la instalación de un Congreso Constituyente que gozaría de amplia aceptación popular y de mayorías afines, además de elaborar una nueva Constitución más congruente con la necesidad coyuntural de su gobierno (Ellner, 2004).

En el mismo año, la propuesta de reforma constitucional no tuvo éxito en Brasil (1993). El debate giraba en torno a rediseñar la forma del Estado y del gobierno brasileño, de plantearlo en términos de parlamentarismo o presidencialismo y de monarquía o de república. Luego en Colombia (1997) se consultó con éxito sobre el proceso de paz impulsado por el gobierno, la victoria se tradujo como un apoyo al presidente Ernesto Samper.

En Venezuela se consultó sobre la instalación de una Asamblea Constituyente (1999) y sobre la aprobación de la reforma constitucional en el mismo año. Ambas convocatorias se constituyeron en votos de respaldo al presidente venezolano con amplios márgenes de aceptación. Sin embargo, en 2004 se inició el proceso revocatorio del mandato del presidente Chávez impulsado por las cámaras empresariales y partidos políticos (FEDECÁMARAS/ Primero Justicia) y apoyada por los medios de comunicación. El plebiscito confirmó a Chávez en el poder con un 58,9% de votos a favor con una participación cercana al 70%.

En 2007 el presidente venezolano presentó un paquete de reformas constitucionales que luego fueron ampliadas por la Asamblea Legislativa. Las propuestas giraron en torno al fortalecimiento del poder ejecutivo. Concretamente se propuso creación de figuras para la administración de poder público como consejos de

poder popular en el caso del ejecutivo, y en materia de ampliación de derechos como acciones de referendo ciudadano por parte del parlamento. En esta ocasión fracasó la propuesta del presidente. Pero un poco más de año después (2009) se convoca al sexto referendo desde 1999 y cuarto en materia de reforma constitucional para permitir la postulación de manera consecutiva a cualquier cargo de representación que haya sido elegido con anterioridad. La propuesta del presidente, en esta vez ganó con un 54,86% con un 30,08% de ausentismo⁴⁰.

En Bolivia, las acciones de democracia directa electoral son recientes. La “guerra del gas” de 2003 abrió las puertas para la reforma constitucional de 2004 por la vía del referendo. Con los resultados inclinados a favor de los grupos sociales liderados por Evo Morales a favor de una política de nacionalización de las empresas explotadoras del gas y del petróleo. En 2005, Morales alcanza la presidencia, y casi enseguida, en el 2006, los gobernadores de las provincias más ricas de Bolivia, proponen una consulta en materia de autonomía de las provincias.

Para validar los estatutos autonómicos, en 2008 se convoca a una nueva consulta en Bolivia. Morales emitió un decreto para someter a los gobernadores y a sí mismo a la revocatoria popular de sus mandatos. El MAS de Morales fue ratificado junto con seis gobernadores, mientras que otros dos gobernadores opositores fueron revocados, lo que se interpretó en un respaldo al presidente y un rechazo a la oposición. En 2009 se convoca a otra consulta para ratificar la Constitución que se estaba elaborando en la Asamblea Constituyente boliviana. El resultado favorece otra vez al oficialismo.

Lectura del balance comparativo en el contexto regional

El balance demuestra que desde el retorno regional a la democracia hasta la actualidad (1978-2011) los MDD estudiados en este trabajo han sido iniciados en la región por los ciudadanos en un 33,30% de las oportunidades frente a un 66,70% de las iniciadas institucionalmente desde el poder político. Los picos de mayor incidencia en número de convocatorias tanto desde los regímenes como de la ciudadanía se registran en el periodo comprendido entre 1991 a 2000. Desde el retorno regional a la democracia el

⁴⁰ Consejo Nacional Electoral de Venezuela. *Resultados del tercer Boletín con el 99,75% de las actas escrutadas*, Caracas, 2009. Disponible en: <http://cne.gov.ve>. Acceso: 2011-07-12.

empleo de los MDD ha ido en aumento; pero mientras las ocasiones originadas en la ciudadanía se encuentran en caída, las iniciadas institucionalmente se encuentran en crecimiento (Gráfico 1).

La tabulación de los datos también demuestra que en este periodo Ecuador y Uruguay son los países con mayor número de convocatorias realizadas con 9 y 12 respectivamente. El primero de ambos países nunca ha recurrido a la iniciativa por la vía ciudadana, mientras que en el segundo las convocatorias iniciadas por la ciudadanía son mayoritarias frente a las provenientes de la iniciativa del gobierno que corresponden a un tercio de las primeras. A continuación de estos países se ubica Venezuela con 6 convocatorias, 5 de ellas iniciadas por el presidente Chávez. Los países con menor número de convocatorias son Argentina (1), Chile (2) y Perú (2). Brasil y Colombia ocupan un lugar intermedio en el uso de los MDD con 3 ocasiones cada uno de estos, e igualmente con dos iniciativas de tres generadas desde el poder institucional (Gráficos 2a y 2b).

El cuadro 1, y los gráficos 2a, 2b y 2c grafican la situación de los MDD estudiados en los nueve países sudamericanos de la muestra. En esto se explica cómo al 2011, de las 42 convocatorias realizadas, 28 se originaron desde el poder institucional, y frente a las 14 realizadas por la ciudadanía, lo que constituye casi 7 de cada 10 iniciativas convocadas desde el poder institucional, y generando un crecimiento significativo para las iniciativas ciudadanas frente a las primeras en apenas un año⁴¹.

En la distribución porcentual Uruguay encabeza la lista con un 28,57% de convocatorias⁴². A este país le sigue el Ecuador con un 21,42%. Inmediatamente se ubica Venezuela con un 14,28%. Estos tres países concentran un sorprendente 64,29%

⁴¹ Para Altman, estas opciones correspondieron en un 15% a la ciudadanía, frente en un 85% de los gobiernos, al año 2010 (Altman, 2010: 20).

⁴² En Uruguay se ha consultado en materia de jubilación y sistema electoral (1989, 1994, 1996), reforma del estado y elecciones subnacionales (1980, 1994, 1994, 1999), caducidad de la punición penal y amnistía a militares y policías en sus acciones de la época de dictadura (1989, 2009), privatización de la empresa telefónica estatal (1992). El fallido referendo derogatorio de 1989, referido a los abusos en materia de derechos humanos fue promovido por una coalición de partidos de izquierda en sociedad con organizaciones de la sociedad civil; el de 1992 fue promovido también por fuerzas de izquierda en conjunto con el sindicato de empleados de esa empresa, los resultados favorecieron la propuesta. Ambos sectores han sido motores importantes en la organización de la sociedad civil en términos de encausamiento de acciones de democracia directa.

de experiencias en materia de MDD. Los demás países se encuentran en un rango que va desde menos del 10% hasta el 2%. Estos países son Colombia y Bolivia con el mismo porcentaje (9,52%), Brasil (7,14%), Perú y Chile (4,76%) y finalmente Argentina (2,38%) en ese orden (Gráfico 2c).

En todos estos procesos la tendencia de resultados constata que el comportamiento electoral de la ciudadanía no parece reflejar su posición política frente a las materias consultadas, sino que “expresa su frustración frente a los deseos o percepciones acerca de lo que ha hecho o no el gobierno” como actor principal que convoca la consulta (Zovatto, 2002: 910). Además el mecanismo de consulta no es empleado por los sectores de poder solamente para manipular sus resultados y consecuencias, sino para intentar evadir los escenarios de tensión con los parlamentos en materias sensibles, recurriendo a estos mecanismos sin la certeza suficiente de lograr un posible resultado favorable, a lo que debe sumarse el desinterés del electorado y el abstencionismo al momento de concurrir a las urnas (Altman, 2005; Welp, 2009: 145-148, Welp, 2009b: 58; Zovatto, 2002: 904).

Tampoco se ha demostrado en la experiencia regional que el ejercicio de los mecanismos de democracia directa hayan mejorado los canales de representación y participación democráticos. Muy al contrario, el desencanto de los electores frente a la política y a los partidos políticos se vehiculiza por su aplicación como una forma de manifestación por fuera de las elecciones regulares de representantes (Zovatto, 2002: 912).

En Ecuador esta premisa tiene analogías. Por ejemplo, las consultas de los presidentes Duran-Ballén (1995) y Alarcón (1997) ponen en evidencia sus intereses de consolidar sus debilitadas gestiones administrativas –por encima y– en lugar de encausar la participación directa de la sociedad en temas de interés nacional. Los resultados para ambos casos fueron negativos lo que debilitó el sistema institucional. Para el caso ecuatoriano no puede decirse que la recurrencia a los mecanismos participativos ofrecidos por la democracia directa sean precisamente ejes de estabilidad democrática pues inmediatamente después de publicados los resultados desfavorables para sus proponentes, en los años posteriores, nuevamente cayeron dos presidentes

después de Bucaram (1997, sucedido por Alarcón), ellos son Mahuad en el 2000 y Gutiérrez en el 2005. Eso quiere decir que en Ecuador la democracia directa no ha funcionado como canal y filtro las demandas populares pese a su recurrencia.

Las últimas consultas en Ecuador para instalar la constituyente (2007), para ratificar la constitución elaborada por el mismo órgano (2008), y en materia de reforma constitucional judicial (2011), todas han sido convocadas en el gobierno del presidente Correa y han sido convertidas en ejercicios plebiscitarios de aprobación presidencial y de deslegitimación de los partidos políticos⁴³. Igualmente en Venezuela (1999a, 1999b, 2000, 2007 y 2009) cinco de las seis convocatorias fueron realizadas por el presidente Chávez y en términos de reforma del sistema electoral, así como en Bolivia (2009) que fue un ejercicio ratificadorio del gobierno de Morales, y no tanto de los tema que se consultaban.

En el año 2006, Rafael Correa llega a la presidencia del la República ecuatoriana con un discurso de oposición a los partidos políticos. Parte de su propuesta de campaña se concentraba en la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente con capacidad de reformar el sistema institucional y redactar una nueva Constitución⁴⁴. Correa decretó unilateralmente la convocatoria a la consulta popular para preguntar sobre la conformación del órgano constituyente sin la autorización de parlamento tal y como lo ordenaba la Constitución vigente en ese momento (1998)⁴⁵. Tras la respuesta de un

⁴³ Esto es lo que se ha calificado como la *desconsolidación* de la democracia representativa en Ecuador, convertida en democracia personalista (Sánchez, 2009: 202). En la consulta de 2007 se empleó el discurso de la nueva política versus la partidocracia/ la vieja política. En 2008 la consulta aprobatoria arengaba la frase “dejemos el pasado atrás” en clara contradicción con los partidos políticos organizados alrededor de la década de los ochenta. En 2011 se utilizó de muchas maneras la frase “los buenos somos más”, conteniendo con lo que quedaba de los partidos políticos debilitados en los procesos electorales anteriores.

⁴⁴ Con un estilo de hacer campaña muy parecido al de Alberto Fujimori en el Perú en las presidenciales de 1990, su forma de gobernar presenta puntos en común. Articuló un discurso anti político y anti partidos, y se presentó con un movimiento político para la campaña –que a cinco años del triunfo presidencial no se ha constituido formalmente como partido político– que para producir la reforma política ofrecida disolvió al Congreso por mecanismos no regulares través del Tribunal Supremo Electoral, decisión que fue maquillada de legitimidad con la posterior consulta popular convocada para la instalación de una Asamblea Constituyente, parlamento emergente que aparece para sustituir al Congreso Nacional y atribuido de facultades para reformar la constitución y reemplazar a las autoridades autónomas de control del Estado. Para un interesante análisis comparativo (Welp, 2009b).

⁴⁵ Según la Constitución ecuatoriana vigente en ese momento (1998) el presidente de la República podía convocar a consulta popular solo en dos circunstancias: i) para reformar la Constitución en caso de *urgencia* calificada por el Congreso Nacional; y ii) cuando bajo su criterio se trate de “cuestiones de trascendental importancia para el país” que no supongan asuntos reforma constitucional. El presidente

sector mayoritario del legislativo que se oponía a esta decisión y que entabló un juicio político a los vocales del Tribunal Supremo Electoral, parte del parlamento fue destituido por el mismo organismo electoral, logrando la salida de 57 diputados de oposición al gobierno. La medida acentuó la crisis del sistema representativo pero generó adhesiones y respaldos al presidente Correa que se tradujeron en los abultados resultados electorales.

La consulta obtuvo un 81,72% de votos favorables a la propuesta oficialista, con un margen del 49% de ausentismo. La nueva constitución política fue redactada por una mayoría aplastante a favor del régimen, y en septiembre de 2008 una nueva consulta es ordenada por la misma Asamblea a través de una de las disposiciones transitorias colocadas en la naciente Constitución Política aprobada con el 64% de votos favorables, y con un margen de ausentismo del 51% de ciudadanos habilitados para votar.

En mayo de 2011, el presidente Correa por tercera vez en su periodo convocó a una consulta popular en materias de control político a los medios de comunicación, reforma constitucional al tratamiento penitenciario y de reestructuración judicial a cargo del poder ejecutivo⁴⁶. En esta vez nuevamente el presidente Correa introduce una reforma constitucional por la vía del decreto presidencial y sin la autorización de la Asamblea Nacional⁴⁷. Se debe decir que la única forma de lograr una reforma en materia constitucional es a través de la instalación de una Asamblea Constituyente, salvo los casos de ampliación de derechos fundamentales, lo que no necesita de una aprobación del Parlamento⁴⁸.

Correa invocó la segunda causa provocando una reforma constitucional sin la autorización del Congreso ecuatoriano (CPE, 1998: Arts. 104 y 283).

⁴⁶ La consulta estuvo compuesta de once preguntas. Además de los temas que se explican en este párrafo también fueron consultados otros adicionales a estos. Por ejemplo, se consultó sobre la muerte de animales en espectáculos públicos, la penalización de la no afiliación patronal al seguro social, la penalización de enriquecimiento privado no justificado, etc.

⁴⁷ El oficialismo goza de una mayoría importante al interior de la Asamblea Nacional compuesta por una bancada de por lo menos 55 asambleístas (53 del gobiernista MAP y 2 de una alianza entre el PS y MAP), frente a una fluctuante oposición compuesta –en el mejor de los casos– por 69 asambleístas, de un total de 124.

⁴⁸ En términos generales, ninguna reforma constitucional pueden atentar a los derechos fundamentales (CPE, 2008: Art. 84). El debate en torno a las preguntas de esta consulta cuestionó la decisión de penalizar el enriquecimiento sin justificación, lo que generaría una inversión de la carga de la prueba. El *imputado* de un enriquecimiento en estas condiciones tiene que demostrar que sus propiedades han sido logradas lícitamente, lo que lo convierte en sospechoso de culpabilidad sin formula de juicio. Pero

A lo largo del periodo comprendido entre la primera y la última consulta practicada en Ecuador (1986-2011) el contexto político y la aceptación del presidente como generador de iniciativas consultivas de democracia directa son factores que pueden explicar los resultados. En lugar de ser tratados frente a las preferencias y posiciones políticas asumidas por los consultados, en todas estas experiencias se ve que las consultas han servido en Ecuador como mecanismos institucionales (no ciudadanos) ejercidos “desde arriba” y con propósitos legitimatorios, algunos con muy poco éxito. En ninguno de los casos se encuentra que el ejercicio de la convocatoria haya sido propuesta por la sociedad civil, y mucho menos que el debate generado en torno a las propuestas haya provocado interés en los temas consultados, sino que se trataron de ejercicios ratificatorios de la aceptación y rechazo a los detentadores del poder político (De la Calle, 2005: 228-229; Escobar, 2002: 164; Welp, 2009: 142-144)⁴⁹

Comparativamente con otros países del continente se puede ver que el ejercicio de la democracia directa ha servido como herramienta a los gobiernos para salir de una situación de crisis, de polarización entre estos y los parlamentos, para intentar generar adhesiones en el seno de la sociedad política y hasta para afianzar modelos de corte autoritario por la vía de la reforma plebiscitaria (De la Calle, 2005: 231)⁵⁰.

particularmente, la conformación de un Consejo de la Judicatura *ad hoc*, que fue precisamente uno de los puntos de la consulta, atenta al principio de *seguridad jurídica* (como derecho fundamental), porque introduce una reforma constitucional a la estructura del Estado sin el procedimiento previsto en la Constitución (2008). La única forma de producir una reforma constitucional que involucre una enmienda que altere la estructura, carácter o elementos constitutivos del Estado o que modifique el procedimiento de reforma constitucional debe pasar por la instalación de una Asamblea Constituyente (CPE, 2008: Art. 444)

⁴⁹ Esto se dice a excepción de la iniciativa de legislación ciudadana sobre la reforma de Ley de Gasto y Propaganda Electoral (2004) que en rigor no es un mecanismo electoral de democracia directa y que tampoco convocó el interés masivo de la ciudadanía en su aprobación por su finalidad técnica.

⁵⁰ En Centroamérica, concretamente en Guatemala se ha consultado en 1994 y 1999. En la primera ocasión se aprobó las reformas constitucionales como ajuste de institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano. En la segunda ocasión el gobierno fue derrotado en una consulta en materia de reformas constitucionales para implementar la paz entre el gobierno y el movimiento guerrillero. La consulta coincidió con las elecciones generales. De 4.5 millones de habitantes habilitados para el voto solo asistió el 18,5%, es decir alrededor de 758 mil votantes (Donis, 2006). En Panamá se consultó en 1983 sobre reformas constitucionales que fortalecieron el régimen autoritario de Noriega; en 1992 se consultó con el intento de legitimar las reformas constitucionales introducidas por el régimen democrático, el intento fracasó; asimismo en 1993 perdió el intento de legitimar al gobierno del presidente Pérez Balladares que propuso una reforma constitucional para propiciar su reelección inmediata (Rial, 2000).

En México y República Dominicana no hay MDD introducidos en sus sistemas institucionales; en Argentina y El Salvador son restringidos tanto para presidente de la República como para los ciudadanos;

En todas las experiencias estudiadas sobre democracia directa electoral en Ecuador, las condiciones del entorno político estaban dadas para forzar una competencia personalista en la que interviene el jefe de estado como el actor principal de la campaña política y como motor para el procesamiento de demandas postergadas, confundiendo la información de la construcción de obras y prestación de servicios gubernamentales con la propuesta electoral de un voto aprobatorio al movimiento político oficialista, distraiendo el real alcance de los contenidos de reforma política consultados. Sobre este fenómeno político de conversión del tema central de la consulta en marginal para las finalidades políticas del régimen se estudiará más detenidamente en la siguiente sección.

Democracia directa electoral convocada “desde arriba”: control político, democracia delegativa y el voto de segundo orden.

Para Altman (2010) los mecanismos de democracia directa electoral ejercidos “desde arriba” se emplean como herramientas de legitimación de una política pública difícil de ejecutar, entonces se convoca a una consulta sobre los temas sensibles y se evita el desgaste por el alto costo político que supone la aplicación directa de una medida concreta, esquivando en último término el control del parlamento (Altman, 2010: 16). El tema consultado se convierte en marginal, y el propósito consiste en evitar el deterioro de la imagen política y el control legislativo; las preferencias en función del tema se interpretan también en votos de confianza o de desconfianza, y la preferencia materializada en el acto electoral se convierte en un *voto de segundo orden* que –en términos de Altman– es la expresión de preferencia o rechazo al gobierno que ha propuesto la consulta, en lugar de mostrar una opinión electoral sobre el tema sometido al criterio electoral (Altman, 2010: 30)

Cuando las preferencias se ciernen en votos a favor o en contra de los proponentes políticos, sin forma de canalizar propuestas intermedias o paralelas, los resultados se polarizan entre ganadores y perdedores en términos de un *juego de suma cero*, donde el vencedor consigue todo, mientras que el vencido nada, confirmando la

en Panamá se han reservados para materias de reforma constitucional; en Chile es muy restringida para el presidente y negada para la ciudadanía (Welp, 2008b). E inclusive en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay, si bien tienen algún tipo de instancias de participación directa, no han sido utilizados, hasta la fecha (Izquierdo & Valdés, 2007).

naturaleza plebiscitaria de la democracia directa en países donde es iniciada con fines legitimantes, y que pone en competencia a los actores políticos como personas en lugar de debatir sobre las propuestas programáticas de sus partidos, coalición de estos o grupos representativos en términos políticos, y sin acompañar alternativas para someterlas a consulta en el mismo acto electoral⁵¹.

Sin embargo, el origen la iniciativa es una fuente que revela el uso plebiscitario o no de los mecanismos. Uruguay y Ecuador encabezan la lista en materia de democracia directa electoral en América Latina con marcadas distancias. En Uruguay existe una notable tendencia por ejercer estos recursos por la vía ciudadana (1989, 1994, 2004, 2009), mientras que en Ecuador la tendencia está dirigida a sortear estos procesos por la vía de la convocatoria realizada desde las esferas del poder institucional (1986, 1994, 1995, 1997, 2006, 2011). Esto comprueba que en Ecuador, la democracia directa ha sido una herramienta del poder institucional con una enorme concentración en la activación de los mecanismos consultivos y facultativos, mientras que en Uruguay estas posibilidades no existen.

Para Altman (2010) esto se explica porque la mayor parte de los MMD electoral en Uruguay han sido ejercidos como producto de demandas ciudadanas detonadas por el movimiento sindical o las fuerzas políticas de oposición y por tanto se descarta el empleo manipulativo de estos mecanismos por el origen ciudadano de las iniciativas, mientras que en Ecuador el uso de estos mecanismos se ha hecho con finalidad plebiscitaria (Altman, 2006 y 2010: 24)

A pesar de esto, no queda claro si la democracia directa en las experiencias estudiadas ha potenciado a la democracia delegativa, ha proporcionado el marco de expresión del conflicto, ha servido para canalizar un enfrentamiento preexistente o para concentrar el poder en un actor emergido de los márgenes del grupo hegemónico generando condiciones de competencia entre sus mecanismos y las dinámicas de la democracia representativa (Welp, 2009: 150).

⁵¹ El mecanismo que confirma o expulsa del poder a un mandatario es la revocatoria del mandato; ese sí se refiere a la persona y no a sus propuestas. Por ejemplo en Bolivia (2008) la acción de revocación del mandato del presidente Evo Morales convocada por él mismo, después de verificados los resultados, se convirtió en un plebiscito facultativo y en un voto de confianza para el presidente del altiplano. Algo parecido sucedió en la fallida revocatoria de Hugo Chávez en Venezuela (2004).

Para Zovatto (2002) y De la Calle (2005) existe una contradicción entre representación y participación debería ser cosa del pasado. Según él, la experiencia comparativa demuestra que las instituciones de la democracia directa, a más de ser alternativas por sí mismas deben ser vistas como complementarias a los procesos de decisión democrático representativos (Zovatto, 2002: 893) lo que de alguna manera demuestra que el sistema presidencialista –que por naturaleza es representativo– puede convivir armónicamente con un sistema que incorpore mecanismos participativos sin entrar en contradicción con las bases de la representación (De la Calle, 2005: 231).

Salvo las excepciones antes citadas (Uruguay, Colombia, Bolivia), en las demás experiencias de democracia directa electoral las acciones han sido iniciadas por el presidente, y motivadas por conflictos entre sectores del poder institucional (cfr. Ecuador, 2007; Perú, 1991; Venezuela, 1999, 2004). En estas últimas se descarta la posibilidad de que las consultas convocadas hayan sido iniciadas por objetivos democratizadores o de inclusión de la ciudadanía como un actor relevante en la toma de decisiones, sino que al parecer la consulta directa a la ciudadanía, en términos de Welp (2009b: 67), podría funcionar como un “instrumento para consolidar el poder, y una vez logrado el objetivo, la participación ciudadana se desactiva”, lo que tiende a suceder en situaciones con muy bajos niveles de institucionalización del sistema de partidos en los que ni las reglas del sistema ni la supervivencia de los actores están garantizadas, con lo que los incentivos para utilizar diversos medios para obtener la victoria en la consulta son muy altos (*ibid.*)

Control del poder e intervención ciudadana en la agenda parlamentaria

Para Breuer (2007) el ejercicio de los MDD iniciados “desde arriba” explica una situación de control del poder. Dependiendo de su origen, su convocatoria puede ser ciudadana u original de una decisión del poder político representativo (legislativo o ejecutivo). Este autor categoriza como *iniciativa* a la convocatoria ciudadana, y *referendo* a la convocatoria hecha por el poder⁵².

⁵² Para Breuer los referendos obligatorios se distinguen de los facultativos porque introducen en la operación política un estímulo electoral de veto cuyo consentimiento en el elector es necesario para producir la reforma consultada (Breuer, 2007: 556).

Toda vez que una *iniciativa* desafía el *statu quo* del legislativo se convierte en una acción *proactiva*; se convierte en *reactiva* en caso contrario. Mientras esta última iniciativa es complementaria a la democracia representativa, el ejercicio proactivo permite la inclusión por intervención ciudadana en los temas de la agenda política parlamentaria, y por tanto cede un gran espacio para el control político que emerge como sustituto de la democracia representativa en donde la ciudadanía, por este vehículo, asume el papel de legislador sin la mediación de representantes elegidos (Breuer, 2007: 557-558)

Los *referendos obligatorios* y los diferentes tipos de *iniciativas* sirven como impedimentos legales para bloquear al legislativo en materias difíciles de procesar y permitir que el electorado sancione a los agentes políticos. Se trata de un mecanismo de control vertical del poder que se basa en el concepto de voto retrospectivo: los votantes reciben la oportunidad de evaluar a posteriori si las políticas o el comportamiento adoptado por sus representantes cumplen con sus preferencias y, en el caso de una evaluación negativa, se puede llegar hasta la revocación (Breuer, 2007: 561)

Estos referendos obligatorios iniciados por representantes elegidos afectan a los ejes horizontales de rendición de cuentas. Una acción de esta naturaleza desplaza del ámbito de las competencias políticas la acción de control entre las agencias estatales, las que justifican sus decisiones sin la mediación de las instituciones contraloras y a través del voto universal y directo que puede ser objeto de manipulación a través de la opinión pública afín. De esta manera, para que el ejecutivo imponga una agenda obstruida en la Asamblea, en lugar de alcanzar acuerdos con los partidos políticos y de pasar por encima de sus filtros de procesamiento del interés común, el poder representativo prefiere convocar a una consulta que deshabilite a los órganos competentes sin detenerse en la negociación, el consenso y el control político.

Generalmente, cuando el ejecutivo contiende con el legislativo en materia de consensos, se suele superar este obstáculo con la convocatoria a una consulta popular con el propósito de medir preferencias y respaldos políticos electorales, en lugar de los puntos en acuerdo o desacuerdo que son materia de la consulta (Welp, 2009b) y como una manera de ampliación de la base de legitimidad del presidente del ejecutivo, que en

lugar de ser un medio de obtención de una votación popular sobre una decisión política concreta (Breuer, 2007: 256) se convierte en un *voto de segundo orden* (Altman, 2010)

La capacidad de convocar un *referendo* –en los términos Breuer– también refleja las condiciones de debilidad institucional del lugar en donde se convoca (Welp, 2009b). Además de la disminución de las facultades de control horizontal entre agencias estatales, y de la fragmentación de los consensos políticos, el ejecutivo manipula esta herramienta para esquivar las mediaciones institucionales (Altman, 2005, 2006).

Es curioso que el Ecuador, hasta 1998, la apertura de un proceso de consulta haya estado reservada solamente al Presidente de la República, en comparación con otros países del subcontinente en donde ambas ramas del poder electivo tienen capacidad de convocatoria (Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela) mientras que en otros países esa es atribución exclusiva del Congreso (Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay) (Breuer, 2007: 562)⁵³.

En un contexto de control horizontal de cuentas, los *referendos* iniciados a instancias de los poderes representativos, en tanto se dirijan a ampliar la base de legitimidad popular y a evitar los canales institucionales del consenso, se convierten en instrumentos poco adecuados para la mediación entre los intereses divergentes de la sociedad, ya que podrían facilitar la evasión de los controles horizontales entre agencias del poder (Breuer, 2007: 570).

Para Altman (2005) una de las principales diferencias que se da entre los diversos MDD radica en quién ejerce el derecho, origina la propuesta, o de dónde emana la acción política. Los poderes políticos formales como el ejecutivo o la legislatura pueden convocar a los ciudadanos para que ratifiquen electoralmente una decisión adoptada. Este mecanismo –por su procedencia, como ya queda indicado– es denominado como democracia directa *desde arriba*.

Aquella que es considerada como originada *desde abajo*, “está compuesta por aquellos mecanismos a través de los que, una vez que eligió a los representantes y al

⁵³ Además entre 1978 y 2004, en 18 países del subcontinente se celebraron un total de 20 consultas populares, de las cuales 11 fueron convocadas por el Presidente de la República, lo que confirma el dominio de los mecanismos iniciados “desde arriba” (Breuer, 2007: 565)

gobierno, la ciudadanía sigue siendo un actor de veto en el juego político”. De esa manera, un grupo de ciudadanos puede alterar el *statu quo* político rechazando una ley ya adoptada, proponiendo una nueva medida legislativa o revocando el mandato de un funcionario electo. La principal diferencia es que, “en el primer caso, la ciudadanía tiene un papel reactivo y, en el segundo caso, proactivo” (Altman, 2005: 212)⁵⁴.

Para finalizar este capítulo debo decir que en Ecuador, el vigente diseño constitucional (2008) incluye dos formas de democracia directa *reactiva* y cuatro formas de democracia directa *proactiva*: el referendo y consulta popular en la primera; la iniciativa popular normativa, la revocatoria del mandato, las instancias participativas y la silla vacía, en la segunda. Algunas de estas son estudiadas en esta tesis como dispositivos de democracia participativa. En ambas formas de democracia está en juego la participación de los electores sin mediaciones, ambas se distinguen por la manera y el contenido de la acción participativa, en algunas de ellas el voto es suficiente mientras que en otras el voto no es necesario. Sin embargo ¿qué pasa cuando estas formas de democracia directa *desde abajo* son capitalizadas por el poder político? O en otros términos ¿cómo se entiende el ejercicio de democracia directa que pudiendo ser ejercido *desde abajo* es iniciado *desde arriba*? Los siguientes capítulos de este trabajo se ocuparán de esta problemática.

⁵⁴ Los MDD promovidos “desde abajo” corresponden al ámbito del concepto de rendición social de cuentas del que se habló antes (Peruzzotti & Smulovitz, 2003: 32-33).

Cuadro 1:
Diagnostico situacional de las experiencias de consulta popular en Ecuador en perspectiva comparativa regional. Democracia directa de naturaleza electoral en el subcontinente

País	Año	Mecanismo	Origen	País	Año	Mecanismo	Origen	Observaciones
Ecuador	1978	Referendo constitucional	Régimen Militar	Chile	1980	Referendo constitucional	Régimen Militar	Ecuador y Chile ratifican las constituciones propuestas por sus gobiernos dictatoriales, mientras que Uruguay rechaza la propuesta del gobierno militar y abre el camino al retorno democrático. En Argentina el presidente convoca a una consulta para equilibrar las diferencias con la mayoría opositora en el parlamento.
				Uruguay	1980	Referendo constitucional	Régimen Militar	
				Argentina	1984	Plebiscito limítrofe	Presidente Raúl Alfonsín	
	1986	Referendo Ley de elecciones	Presidente León Febres Cordero	Chile	1988	Referendo constitucional	Régimen Militar	En Colombia se experimenta un proceso de movilización de la sociedad civil para consultar sobre la instalación de una Constituyente. En Ecuador las consultas fueron iniciadas por el poder político al igual que en Chile en donde se consultó sobre la prorrogación del mandato del dictador Pinochet, los resultados desfavorables abrieron las puertas para el retorno a la democracia. En Uruguay perdió la propuesta de derogar la Ley de Amnistía, pero gana la consulta para el ajuste salarial
				Uruguay	1989	Referendo Ley de Amnistía	Ciudadanía	
				Uruguay	1989	Referendo ajuste salarial y de jubilaciones	Ciudadanía	
				Colombia	1990	Referendo constitucional	Ciudadanía	
	1994	Referendo Ley de elecciones	Presidente Sixto Durán-Ballén	Uruguay	1992a	Referendo Ley de empresas públicas	Ciudadanía	Mientras en Uruguay cuatro de las cinco experiencias son iniciadas por la ciudadanía (entre 1992 a 1994), en Perú y Ecuador sirvió como termómetro de aceptación política. En Perú el presidente perpetra un auto golpe y convocó a un Congreso constituyente a falta de una mayoría parlamentaria y para reformar la Constitución. En Brasil la convocatoria se
				Uruguay	1992b	Referendo Ley de empresas públicas	Ciudadanía	
				Perú	1993	Referendo constitucional	Presidente Alberto Fujimori	

Ecuador				Brasil	1993	Referendo constitucional	Presidente Itamar Franco	realizó para refrendar la forma de estado y de gobierno. En Ecuador se consultó sobre la participación de los no afiliados en partidos políticos para comicios electorales, la propuesta fue aceptada y se encuentra vigente hasta hoy.
				Brasil	1993	Reforma constitucional		
				Uruguay	1994a	Referendo ajuste salarial y de jubilaciones	Ciudadanía	
	1995	Plebiscito habilitación disolución del Legislativo	Presidente Sixto Durán-Ballén	Uruguay	1994b	Referendo en materia de educación	Ciudadanía	En Ecuador habilitación para la disolución del parlamento es rechazada. En Uruguay la reforma al sistema electoral fue rechazada en 1994 y aprobada en 1996
				Uruguay	1994	Referendo constitucional al sistema electoral	Presidente Luis Alberto Lacalle	
				Uruguay	1996	Referendo constitucional al sistema electoral	Presidente Julio María Sanguinetti	
	1997	Plebiscito legitimatorio derrocamiento de Bucaram	Presidente Fabián Alarcón	Colombia	1998	Plebiscito proceso de Paz con la guerrilla	Presidente Ernesto Samper	Mientras en Uruguay la consulta fue iniciada por la ciudadanía, en Ecuador, Colombia y Venezuela lo fueron por los presidentes. En los tres países fue un voto de apoyo. En Ecuador la consulta se convocó para legitimar el derrocamiento del presidente Bucaram, en Venezuela para instalar una constituyente para aprobar la Constitución (1999), así como para absorber al movimiento sindical (2000), y en Colombia para ratificar el proceso del Paz que se tradujo en respaldo a la gestión del presidente Samper.
				Uruguay	1998	Referendo Ley de inversiones	Ciudadanía	
				Venezuela	1999	Referendo constituyente	Presidente Hugo Chávez	
				Venezuela	1999	Referendo aprobatorio de la Constitución		
			Venezuela	2000	Plebiscito renovación de la dirigencia sindical			
2006	Plebiscito en políticas pública	Presidente Alfredo Palacio	Colombia	2003	Referendo constitucional	Presidente Álvaro Uribe	En Colombia el presidente Uribe pierde el referendo en materia de reforma política del estado aun gozando de amplia aceptación popular. En Uruguay y Bolivia la	
			Uruguay	2004	Referendo constitucional	Ciudadanía		

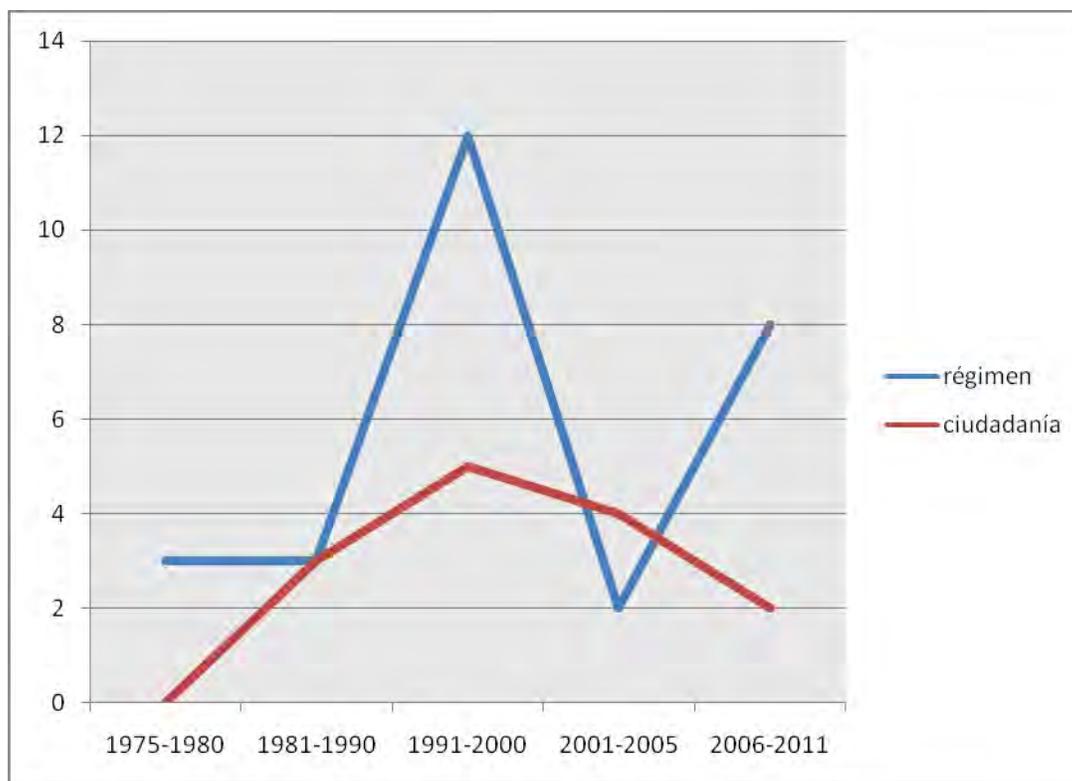
				más uno de votos y la propuesta se dio por rechazada
2011	Referendo constitucional de reforma judicial	Presidente Rafael Correa		En esta década no se registran experiencias regionales en materia de democracia directa

Fuentes: Altman (2005, 2010); Breuer (2007); De la Calle (2005); Durán (2009); Escobar (2002); Rial (2000); Welp (2009, 2009b); Zovatto (2002).

Elaboración: El autor

Notas: La elaboración del cuadro parte temporalmente del retorno a la democracia y en términos espaciales de la región considerada como Sudamérica, excepto las ex colonias y colonias británicas y francesas. También se excluyen de este cuadro las 13 experiencias de iniciativas de legislación ciudadana. Estas corresponden a Uruguay en 10 ocasiones, a Argentina en 2, y a Ecuador en 1. En rigor este cuadro estudia, en términos generales, la experiencias de consultas populares en Sudamérica que son MDD materializados por la vía de las elecciones: referendo, plebiscito y revocatoria del mandato. Este último adopta la categoría de *referendo revocatorio* por su naturaleza electoral y sus consecuencias vinculantes.

Gráfico 1:
Evolución del número de experiencias de consulta popular en función de su origen en el periodo 1975-2011

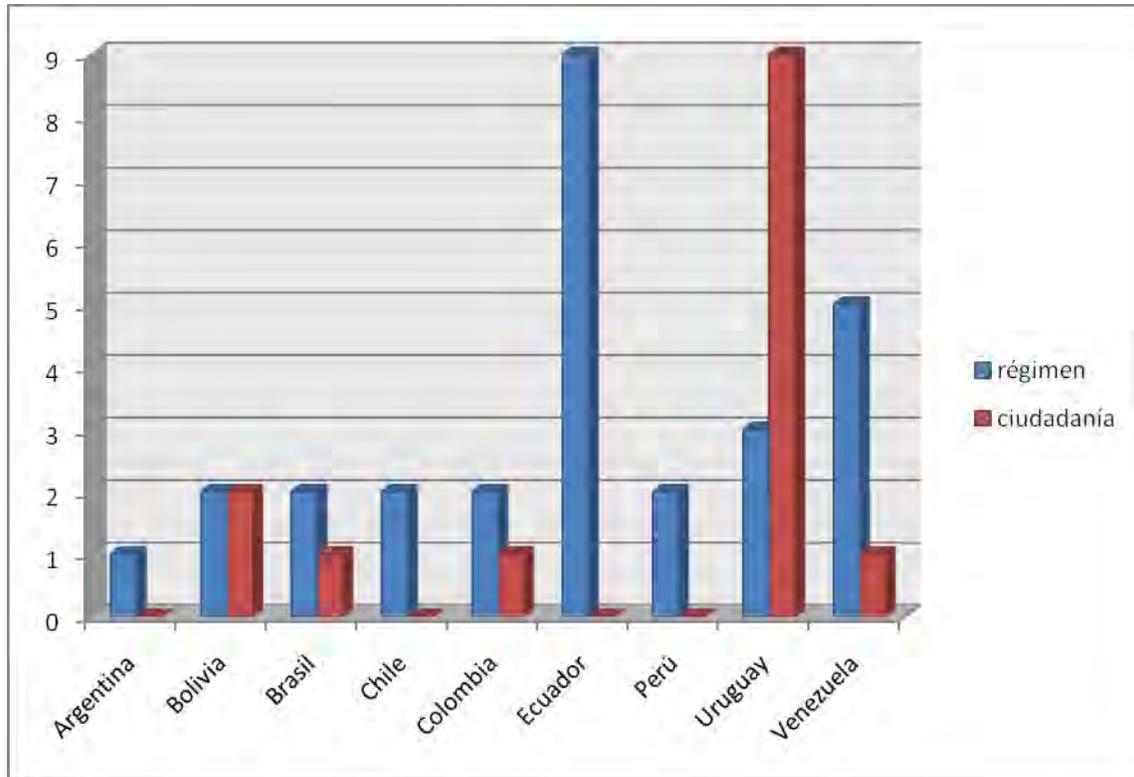


Fuentes: Altman (2005, 2010); Breuer (2007); De la Calle (2005); Durán (2009); Escobar (2002); Rial (2000); Welp (2009, 2009b); Zovatto (2002).

Elaboración: El autor

Nota: La segmentación de periodos parte de 1975 (y no de 1978) porque el muestreo se hace por fragmentos de cinco años cada uno.

Gráfico 2a:
Número de experiencias de consulta popular en función del país y su origen en el periodo 1975-2011

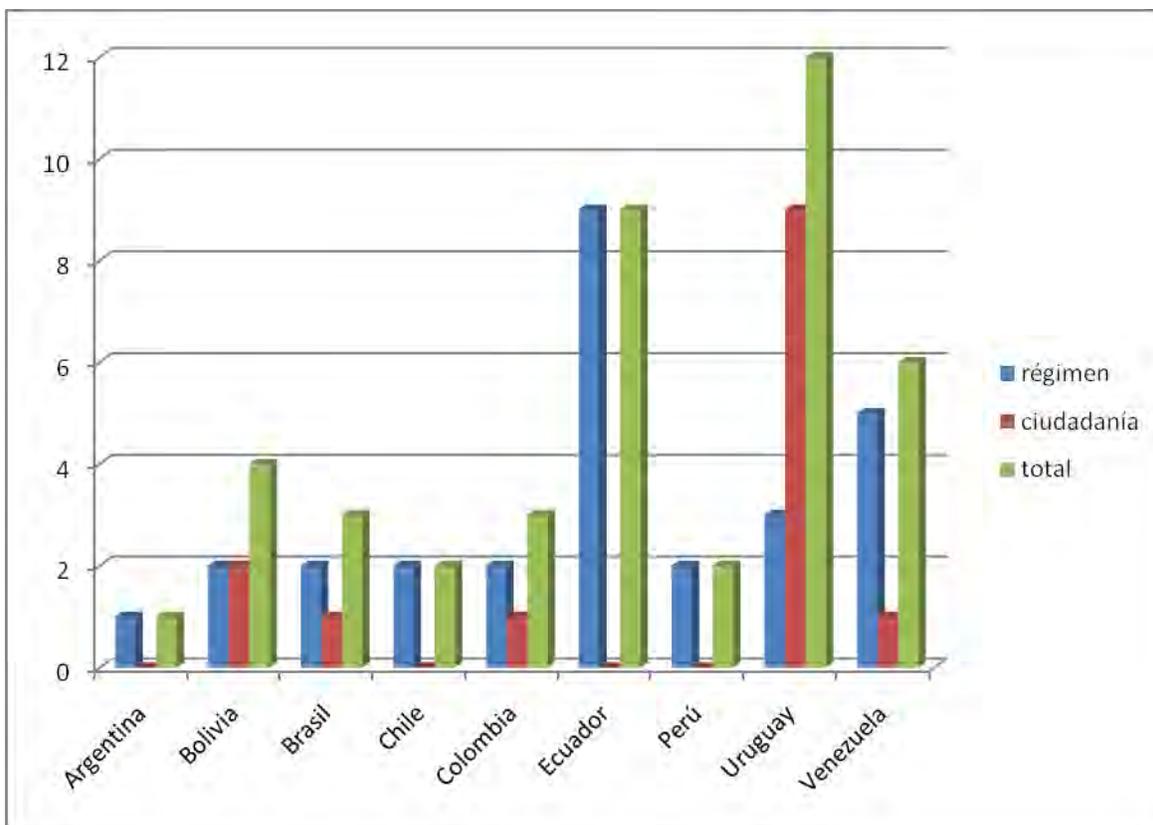


Fuentes: Altman (2005, 2010); Breuer (2007); De la Calle (2005); Durán (2009); Escobar (2002); Rial (2000); Welp (2009, 2009b); Zovatto (2002).

Elaboración: El autor

Nota: La segmentación de periodos parte de 1975 (y no de 1978) porque el muestreo se hace por segmentos de cinco años cada uno.

Gráfico 2b:
Número de experiencias de consulta en función del país y su origen en el periodo 1975-2011

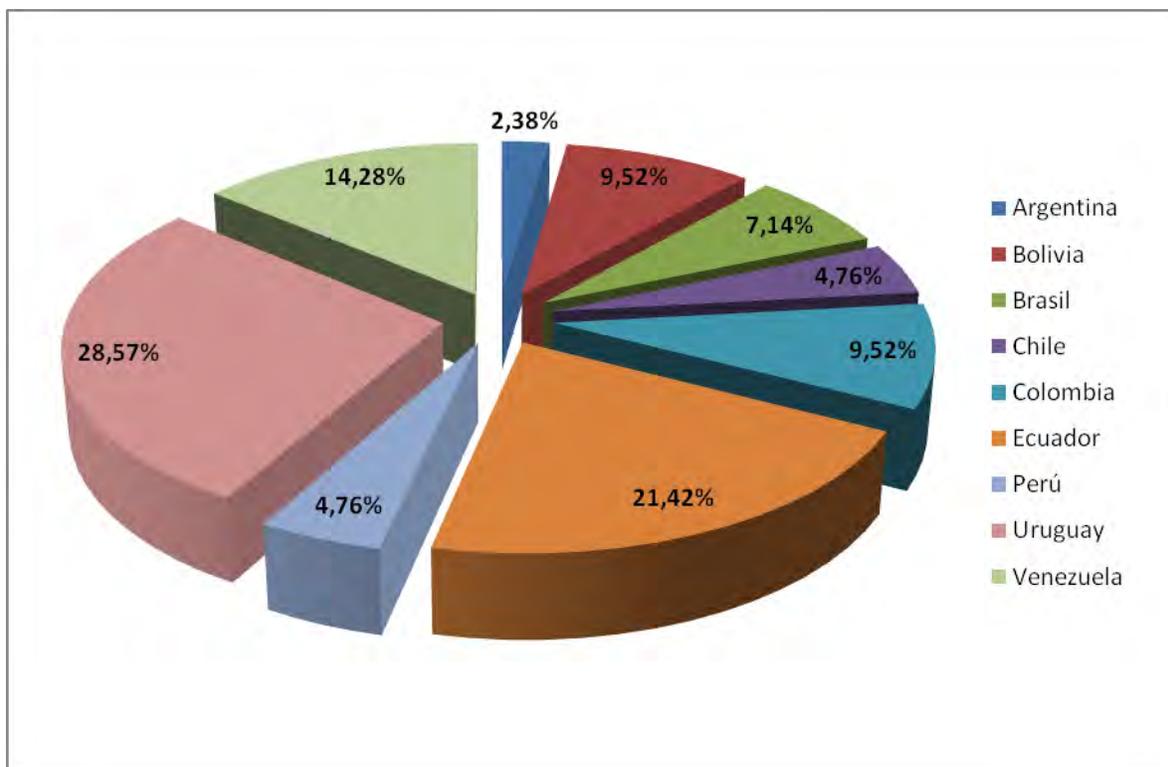


Fuentes: Altman (2005, 2010); Breuer (2007); De la Calle (2005); Durán (2009); Escobar (2002); Rial (2000); Welp (2009, 2009b); Zovatto (2002).

Elaboración: El autor

Nota: La segmentación de periodos parte de 1975 (y no de 1978) porque el muestreo se hace por segmentos de cinco años cada uno.

Gráfico 2c:
Porcentaje de experiencias de consulta popular en función del país en el periodo 1978-2011



Fuentes: Altman (2005, 2010); Breuer (2007); De la Calle (2005); Durán (2009); Escobar (2002); Rial (2000); Welp (2009, 2009b); Zovatto (2002).
Elaboración: El autor

CAPÍTULO III: APORÍAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN ECUADOR. MECANISMOS Y FORMAS DE EJERCICIO

Introducción.

La Constitución ecuatoriana (2008) incorpora algunas contradicciones en materia de participación política. La más importante se encuentra en la radicación de la soberanía que es atribuida al pueblo, a cuya voluntad reconoce como fundamento de la autoridad. La configuración de esta autoridad política se practica por dos vías: a) a través de los órganos del poder público; y, b) a través de las formas de participación democrática. Por exclusión, los órganos del poder público no son aquellos que se gobiernan por la vía de la participación directa, esto confirma la vocación de los mecanismos de democracia directa (MDD) como manifestaciones del gobierno participativo⁵⁵.

Sin embargo, ¿cómo se expresa esta etiqueta denominada como gobierno participativo de democracia directa? La constitución sugiere una respuesta: “la participación de la ciudadanía [...] es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (CPE, 2008: Art. 1 inc. 2do; Art. 95 inc. 2do). En este sentido, la representación política en los espacios parlamentarios y ejecutivos, la disputa competitiva por el voto político, el ejercicio ciudadano de los MDD y las formas complementarias de democracia de interpretación ancestral son manifestaciones de un conjunto genérico de derechos políticos denominados *derechos de participación*. Si esta afirmación es correcta ¿el ejercicio de la participación democrática es diferente u opuesto al sistema representativo en el Ecuador? ¿Cuáles son las principales limitaciones y aporías al ejercicio de la democracia directa?

Este capítulo está destinado a estudiar empíricamente los mecanismos y formas constitucionales en el ejercicio de la democracia directa en Ecuador, así como a exponer sus principales contradicciones, ambigüedades y aporías. La línea metodológica utilizada

⁵⁵ También en el catálogo constitucional de los *derechos de participación* confusamente se hace constar el derecho a *elegir y ser elegido*, el que en estricto sentido es un derecho de representación (Pachano, 2010: 20).

en este trabajo parte de las categoría de *democracia delegativa* y de sus limitaciones en términos de rendición de cuentas de O'Donnell (2009), avanza en el concepto de *democracia de identidad* de Le Brazidec (2002) para desvelar las contradicciones en el sistema institucional ecuatoriano y para comparar los vínculos relacionales tendidos en la práctica de la democracia directa (Altman, 2005; Duran, 2009; Lissidini, 2007) estableciendo coincidencias y debilidades en función de la solidez de los sistemas representativos y de su articulación a las dinámicas de la sociedad civil (Welp, 2008b).

Este trabajo estudia los mecanismos puntuales de democracia directa en Ecuador, sus fórmulas de iniciativa, sus vías de ejercicio, sus características, restricciones y evolución constitucional (Hevia, 2010; Lissidini, 2007; Pachano, 2008; Zovatto, 2002). Se analizan las tres formas genéricas de democracia directa (referendo, iniciativa popular, revocatoria del mandato) y sus quince maneras específicas de funcionamiento en Ecuador.

Este capítulo se organiza en tres partes. La primera estudia los principales componentes conceptuales del ejercicio de las acciones de democracia directa, las limitaciones institucionales a su ejercicio en términos de la ausencia de mediaciones institucionales y de disminución de los estímulos participativos. La segunda parte analiza el entorno conceptual y evolutivo de los MDD en el constitucionalismo ecuatoriano desde el retorno a la democracia hasta el presente (1978-2011), así como su configuración y formas de ejercicio. La tercera parte se dedica a desarrollar conceptual y empíricamente los principales caracteres en los MDD en el sistema político ecuatoriano. En esta parte se confrontan las debilidades y ambigüedades del ejercicio de la democracia directa y sus contradicciones con el discurso colocado sobre sus bondades. Finalmente se incluye un cuadro en donde se condensa el funcionamiento de cada una de las quince formas de democracia directa en Ecuador y seguidamente un pastel donde se muestra la porción de la cada uno de los mecanismos en función de su origen.

Limitaciones institucionales al ejercicio del derecho: democracia delegativa versus democracia directa.

El discurso catalizador de la democracia directa emerge de la escasa representatividad de las elites con el desgaste del sistema liberal. Estas elites, después de haberse profesionalizado en la representación política, llegaron a construir una casta cerrada que paulatinamente se fue inclinando a defender sus propios intereses en lugar de defender los intereses de sus electores (Le Brazidec, 2002: 367), lo que generó un sistema exclusivo de representantes corporativos en cuyos márgenes se ubicaron nuevos actores sociales y movimientos que pugnarón por entrar en la dinámica de decisiones políticas (Michels, 1996). Esta situación de emergencia de nuevas demandas de participación fue atravesada por un discurso que reclama la presencia de gobiernos sin el control de instituciones intermedias como los parlamentos y que tengan la capacidad de gobernar directamente con el pueblo.

La *democracia delegativa* de O'Donnell (2009) es una categoría que opera desde la lógica legitimatoria de las acciones de los gobiernos representativos a través de acciones vehiculizadas por la democracia directa (Altman, 2005; Duran, 2009; Lissidini, 2007). Esto se ve con mayor claridad en los casos en los que el presidente de la República convoca a una consulta popular con la finalidad de preguntar a los electores –sin mediaciones institucionales– sobre materias que normalmente deben ser procesadas en los parlamentos. Si esto es cierto ¿el ejercicio de la democracia directa constituye una forma de delegación de decisiones? ¿Los ejecutivos adquieren una capacidad de origen delegativo después de un proceso de democracia directa activado desde las esferas del poder público?

El nuevo diseño institucional ecuatoriano (2008) equipara a la participación con la representación como fundamento de la autoridad y como conformación del poder público (Pachano, 2007: 19). Esto logra establecer una distinción entre gobernante y gobernado, entre el poder político (órganos) y las dinámicas de presencia ciudadana (democracia directa), lo que para algunos autores contradice los fundamentos de la democracia (Le Brazidec, 2002; Schmitt, 2002). En principio, la democracia directa se distingue del modelo representativo porque establece una suerte de identidad entre gobernantes y gobernados,

entre ley y estado, entre pueblo y representación; mientras el modelo de representación liberal se basa en dos bases: la voluntad de transferir a una minoría del encargo de gobernar a la mayoría y la acción de hacerlo en un evento competitivo donde los actores se disputan el acceso al poder político (Le Brazidec, 2002: 351).

El modelo participativo en Ecuador es confuso. La distinción entre gobierno y gobernado, introducida en la Constitución, ratifica la vigencia de un sistema liberal representativo en este país. Esto sumado a que las experiencias de democracia directa electoral en Ecuador han sido iniciadas por el poder político y no por la ciudadanía, que sus motivaciones han sido delegativas en lugar de ser participativas, que existe un permanente clima de inestabilidad política y de desarticulación de la sociedad civil⁵⁶. Viendo así las cosas, la democracia ecuatoriana sigue funcionando sobre la base de una representación que se satisface con una participación mínima la que se materializa en la celebración de elecciones periódicas.

Al parecer el nuevo diseño institucional se trata de un intento fallido de armonizar un sistema de democracia directa –que en rigor es una democracia de *identidad* porque iguala a los gobernantes y gobernados, y a la ley con el Estado– con el sistema representativo en donde el pueblo debe cumplir con por lo menos dos acciones concretas: elegir a sus representantes y decidir directamente sobre cuestiones de fondo por la vía del referendo (Le Brazidec, 2002: 365)

Para O'Donnell (2009), la democracia directa y sus formas puntuales –plebiscito, referendo, revocatoria, iniciativa popular– operadas por el poder público, al igual que las democracias delegativas, y debido al mandato implícito facultativo u obligatorio que contienen, se constituyen como acontecimientos emocionales y como actos generadores de

⁵⁶ Solamente se ha experimentado por una sola vez el ejercicio de la iniciativa normativa ciudadana que en rigor no es un mecanismo de democracia directa que se materializa por la vía electoral. En el año 2004 una fundación privada dedicada al control electoral del gasto y la propaganda electoral, así como a hacer encuestas sobre preferencias electorales inició un proceso de reforma de la ley en materias relacionadas con el gasto y propaganda en tiempo de elecciones. Se afirma que la ley no tuvo mayores obstáculos en sus debates, que fue ágil en su aprobación, que gozó del respaldo de los sectores políticos representados en el parlamento porque mejoraba las condiciones de competencia electoral, y que no gozó de una aceptación generalizada a nivel de la sociedad civil por su alta complejidad técnica.

nuevas representatividades amplificadoras de una falsa sensación de participación en las decisiones tomadas por el poder público.

Es a través de esta vía que “los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas”, y donde los votantes inmediatamente después de haber votado deben convertirse otra vez “en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga” (O’Donnell, 2009: 13-14) en su necesidad circunstancial de esquivar las instituciones políticas intermedias, ejecutar sin controles políticos su agenda, y dando la apariencia de gobernar directamente con el pueblo sin las formas de rendición horizontal de cuentas.

Lo dicho pone en evidencia no solamente un estrecho vínculo entre los MDD activados desde el poder público, sino la ausencia de mecanismos complementarios de rendición horizontal de cuentas, si se considera que parte de las atribuciones presidenciales en los ejecutivos de la región consta precisamente la capacidad de convocatoria de estos mecanismos. Así, los jefes de estado en los sistemas presidencialistas, bajo ciertas condiciones como la debilidad de un sistema de partidos y/o representativo parlamentario, como la desarticulación de la sociedad civil en procesos participativos tienden a ser tentados por un manejo delegativo del poder (Durán, 2009; Welp & Wheatley, 2009).

Es así como en las democracias delegativas los presidentes se sienten por encima del sistema institucional de los partidos políticos, de otras formas articuladas de intereses, de las demás instituciones democráticas como de los tribunales de justicia y del Poder Legislativo, así como también de los mecanismos de rendición de cuentas; todos los cuales aparecen “como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente” por medio de las urnas (O’Donnell, 2009: 12).

La activación delegativa de los MDD desplaza a la participación de la sociedad civil y la confunde. La desarticula, le da la sensación de acercamiento y coparticipación en el poder, y la desestimula de militar en los partidos políticos porque con la emergencia de un liderazgo personalista invasivo ya no es necesario procesar las demandas sociales a nivel

partidario. Los MDD delegativa se convierten en antídotos para el ejercicio real de una democracia directa de valores cívicos.

En estos términos, la diferencia entre democracia representativa y democracia delegativa se concentra en el fortalecimiento o debilitación de la red de filtros institucionales de la calidad en el procesamiento de demandas traducidas en políticas públicas. Esta diferencia se visualiza en función del tipo de circunstancia histórica por la que pasa el sistema de gobierno estudiado. Por ejemplo, Uruguay y Chile, con sistemas institucionales sólidos se organizan bajo un modelo de estado preferentemente representativo, mientras que países como Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Ecuador, con sistemas de representación precarios y redes clientelares que funcionan bajo otra lógica política, tienden a marcar un modelo delegativo, en lugar de uno representativo (. O'Donnell, 2009: 18).

Para Welp (2008b), basándose en una evaluación realizada a los países sudamericanos en 25 años desde el retorno al cauce democrático (1983-2008), se comprueba que –según el origen de la iniciativa– las únicas propuestas realizadas por la ciudadanía estuvieron protagonizadas por sectores de la oposición política al gobierno o por sectores sindicales opuestos a la aplicación de una política pública concreta (cfr. Uruguay en 1989; Venezuela en 2004; Bolivia en 2006 y 2008) (Welp, 2008b: 8) lo que pone evidencia la solidez del sistema de partidos políticos y/o la influencia de la sociedad civil articulada en esos países⁵⁷.

Mientras en Ecuador las únicas manifestaciones medianamente articuladas de la sociedad civil se vieron en los derrocamientos de los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005), y mientras los MDD además conviven con un sistema de partidos políticos frágil, fragmentado y volátil (Pachano, 2007, 2008), las experiencias de democracia directa electoral han sido convocadas para lograr zanjar disputas políticas entre la oposición y el oficialismo, y para desbloquear la agenda del ejecutivo en la legislatura lo

⁵⁷ Según Welp (2008b) el referendo ha sido convocado en mayor número de veces por el presidente (20), mientras en segundo lugar se encuentran las consultas ordenadas por la constitución (11), luego vienen las iniciadas por la ciudadanía que han iniciado un proceso de convocatoria bajo un procedimiento institucional predeterminado (9), las iniciadas por la ciudadanía en lugares donde no está reglamentada la convocatoria (4), y por último las consultas iniciadas por el parlamento que son las más infrecuentes (2) (Welp, 2008b: 7).

que se convierte en un desincentivo en un sistema representativo donde el ejecutivo puede evadir las mediaciones institucionales al interior de los parlamentos por la vía de la convocatoria a una consulta popular o un referendo (Welp, 2008, 2008b, 2009, 2010; Breuer, 2007; Mejía & Polga-Hecimovich, 2011).

Sin embargo, una elección de representantes políticos así como una convocatoria a cualquiera de los MDD electoral pasa por requerimientos institucionales que empiezan por la calificación de idoneidad de la iniciativa hasta la proclamación de resultados, todos estos pasos mediados por la intervención de organismos que gozan de cierta autonomía frente al poder ejecutivo (Przeworski, 1999; García, 1998). En este sentido, para algunos no puede negarse que la democracia directa se acerca a la democracia representativa pues la propia teoría de la representación incluye funciones delegativas (Nohlen, 1996: 28), y por tanto, debe admitirse que la democracia directa no será siempre delegativa sino solo en los casos en los que el ejecutivo goce por estas vías de una ratificación personalista y de un afán concentración del poder en su persona, lo que de alguna manera convierte al directismo delegativo en antiinstitucionalismo (O'Donnell, 2009: 20; Conaghan, 2003; Laporta, 2005).

Por esto se ha dicho también que “las distintas modalidades de democracia semidirecta hacen de ellas unos instrumentos útiles para el sistema político al permitir el desbloqueo de conflictos institucionales, obligar a las elites a tener más en cuenta la voluntad de los electores y volver a legitimar el régimen político al darle un toque más democrático, sin olvidar la legitimación de la norma en cuestión al recibir, en su caso, la función popular” (Le Brazidec, 2002: 372).

Lissidini (2007) reconoce en la democracia directa la promoción del debate público, el aumento del control social del poder político, la generación de niveles de legitimidad de las decisiones, el fortalecimiento de la relaciones entre ciudadanos y políticos, la capacidad de incorporación de la ciudadanía en las agendas del poder institucional. Sin embargo, hay todavía algunas debilidades: ¿qué sucede cuando los ejercicios de democracia directa no son mayoritarios, sino que concitan a una parte minoritaria de la sociedad?, ¿qué sucede con los grupos desplazados o poco organizados que no participan en la toma de decisiones. El ejercicio de la democracia directa no supone inmediatamente una acción de

manipulación delegativa? E inclusive, en los países con mayores experiencias de iniciativas ciudadanas en la activación de MDD (Uruguay, Suiza, California) se puede encontrar sistemas de partidos sólidos, una sociedad civil articulada, y evidencias de complementariedad entre el sistema representativo y el sistema participativo de democracia directa.

En función del origen de la iniciativa Le Brazidec (2002) clasifica a los referendos en tres tipos: a) Como *recurso del príncipe*, cuyo propósito es desbloquear la agenda ejecutiva en materia de legislación al interior del parlamento, legitimar una decisión en materia de política pública, equilibrar las fuerzas opositoras con las oficialistas y hasta generar respaldos políticos a la figura del primer mandatario en una línea plebiscitaria; b) Como *recurso de los ciudadanos*, para colocar en la agenda legislativa y ejecutiva temas que voluntaria o involuntariamente estuvieron fuera de estas, como voto de censura a los poderes constituidos, y como forma acercar las esferas decisionales de gobierno a los ciudadanos; y, c) Como *recurso de los partidos*, para introducir una figura de arbitraje entre los grupos opuestos a los partidos y la posibilidad de generar un contrapeso popular de las minorías frente a las mayorías en el parlamento, lo que provoca la emergencia de adhesiones de nuevos militantes indecisos a participar en la lógica del partido o partidos que inician la propuesta o la rechazan, ampliando el debate político e incorporando –en todas estas categorías– a los sectores que voluntariamente se interesen en participar en éste proceso (Le Brazidec, 2002: 370-372).

Después de lo dicho se puede aceptar que ambos sistemas –directo e indirecto– son complementarios bajo ciertas condiciones (Lissidini, 2007: 16). Como se ha dicho, se entienden como necesarias las condiciones de existencia de un sistema representativo sólido, partidos políticos que capacidad de convocatoria, pertenencia y legitimidad popular relaciones saludables entre el ejecutivo y legislativo, y respeto por las mediaciones institucionales de control político horizontal y vertical, etc. A pesar de esto ¿qué sucede cuando estas condiciones no se cumplen? ¿Acaso es posible el uso manipulativo de los MDD? ¿Los MDD delegativa pueden ser calificados como una acciones limitativas de derechos de participación? ¿Los mecanismo electorales de democracia directa son acciones

ciudadanas de procesamiento de demandas o formas de control estatal? En el siguiente acápite se responderán a estas preguntas.

Mecanismos electorales de democracia directa en Ecuador: ¿acción ciudadana o control estatal?

Parte del debate teórico sobre la materia reconoce la tensión entre dos comprensiones de democracia –una representativa y otra directa– que se localizan en un terreno en permanente tensión (Altman, 2005; Hevia, 2010; Welp, 2010; 2009, 2008; Welp & Wheatley, 2009; 2010; Zovatto, 2002). La recuperación del cauce democrático en los países sudamericanos en las décadas del 70 y 80, el crecimiento de un sentimiento de antipolítica en los sectores representativos y el electorado, la búsqueda de mayores niveles de participación ciudadana, así como la debilidad de los sistemas representativos y su incapacidad de procesar las demandas de los sectores marginados hacen parte de las razones por las que la incorporación de mecanismos participativos de democracia directa aparecen como una respuesta institucional al sistemático deterioro del funcionamiento estatal. Sin embargo, si estas son las principales debilidades de algunos sistemas políticos regionales ¿qué tan conveniente es incorporar los MDD en estos escenarios?

Para algunos autores (Altman, 2010; Breuer, 2007; Lissidini, 2006; O'Donnell, 2009) desde el retorno a la democracia en los países sudamericanos la institucionalidad de los partidos políticos se ha enfrentado a una debilitación de sus estructuras funcionales y a una erosión del juego democrático por el crecimiento de mecanismos de democracia directa que no son solamente “la causa, sino la consecuencia, de un pobre funcionamiento institucional” (Altman, 2010: 28).

Desde el retorno a la democracia en Ecuador (1979) las constituciones han privilegiado la organización de un estado representativo gobernado por partidos políticos, incorporando una figura complementaria al diseño institucional que faculta de una capacidad de iniciar excepcionalmente una consulta o una propuesta de legislación. Sin embargo las constituciones sucesivas han descompensado gradualmente este equilibrio. En la Constitución de 1998 se incorporó la acción de revocación del mandato y en 2008 una

nueva constitución expande los márgenes de intervención social con nuevos MDD y dispositivos de participación. Su nueva dinámica intenta abrir espacios para la presencia de la sociedad civil de forma individual o colectiva en instancias para la toma de decisiones públicas y para el control social de cuentas al poder político.

Estas dos últimas figuras: la participación en la toma de decisiones públicas y el control social del poder hacen parte de un nuevo catálogo de comprensión de la democracia directa y participativa en Ecuador. Sin embargo, aun con estas innovaciones institucionales, algunas figuras que se mantienen intactas como el principio de soberanía radicado en el pueblo y materializado en los órganos representativos del poder público, la centralidad del poder político sobre acciones consideradas como ciudadanas de democracia directa (Gráfico 1), y la ratificación de un sistema corporativo de selección de autoridades antes reservado al Congreso Nacional y ahora destinado a un Poder ciudadano que está por encima de los partidos políticos representados en el parlamento, hacen parte de las contradicciones del nuevo diseño institucional y cuyas ambigüedades dificultan la práctica de una democracia proclamada como participativa.

Breve análisis de los MDD en Ecuador (1979-2008).

Desde el retorno a la vida democrática, las constituciones ecuatorianas han configurado un poder institucionalizado por la vía representativa, y fundado su base de autoridad política en el concepto de soberanía popular. La Constitución de 1978, que emergería como producto de una consulta que aprobó la primera de dos proyectos de constitución –una elaborada por una comisión encargada por el régimen militar y otra que fue la constitución de 1945 reformada (1945-r)– y que sería ratificada por medio del referendo, introdujo dos de las tres figuras genéricas de la democracia directa electoral –(i) consulta popular (referendo pero no plebiscito)⁵⁸, y (ii) la iniciativa popular–, mientras que la Constitución de 1998 incorporaría al constitucionalismo político ecuatoriano el tercero de estos mecanismos: la revocatoria del mandato (Pachano, 2008: 149).

⁵⁸ En la Constitución de 1978 no está aclarada la distinción entre referendo y plebiscito. Es más, toda consulta gozará de efectos obligatorios (art. 35). En la Constitución de 1998 ambas figuras convivieron bajo el paraguas de la consulta popular. La diferencia radica en la obligatoriedad de sus efectos. En el caso del referendo sus efectos son mandatorio y en el plebiscito son facultativos.

En 1978, el sistema democrático se organizaba únicamente de manera representativa, en elecciones universales y directas; la soberanía radicaba en el pueblo y se ejercía a través de los órganos del poder público. Desde esta Constitución Política, la *iniciativa legislativa* no solamente era atribución privativa de un parlamento unicameral, del Presidente de la República, de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo sino que además se reconocía la iniciativa popular para reforma la Constitución y para reformar y expedir leyes⁵⁹.

La *consulta popular* era una atribución exclusiva del Presidente de la República. En los casos en los que la consulta era recurrida por el Parlamento la acción de convocatoria era calificada y ordenada por el Presidente de la República. Las actuales acciones constitucionales de revocatoria del mandato y plebiscito no estaban contempladas en el sistema jurídico-político de 1978 (CPE, 1978 [1985]. Art. 1, 30, 32, 65, 69, 78, literal p, 143).

En la Constitución de 1998 la autoridad se ejercía a través de los órganos del poder público y en los medios democráticos previstos constitucionalmente como la iniciativa legislativa ciudadana, la consulta popular y la revocatoria del mandato. La iniciativa para presentar proyectos de ley estaba concedida a un número de personas en goce de los derechos políticos equivalente a la cuarta parte del 1% de aquellas inscritas en el padrón electoral. Idéntico derecho estaba reconocido a los movimientos sociales. La iniciativa no cubría reformas en materia penal, tributaria, límites territoriales, y definición zonas de reserva nacional.

La *consulta popular* de la constitución de 1998 podía ser convocada por el Presidente de la República. También podía ser solicitada su convocatoria por un grupo de ciudadanos en goce de derechos políticos y que representaran el 8% del registro electoral nacional, siempre que su petición no involucrara reforma constitucional. A los pueblos indígenas estaba atribuido el derecho de ser consultados sobre planes y programas de

⁵⁹ Los tres últimos órganos de naturaleza judicial que se mencionan únicamente gozaban de iniciativa legislativa en el ámbito exclusivo de sus competencias (CPE, 1945: Art.65).

prospección y explotación de recursos no renovables que se planificaran dentro de los límites de sus propiedades ancestrales.

La revocatoria del mandato de la constitución de 1998 era un derecho de un número de ciudadanos correspondiente al 30% de los empadronados en la circunscripción territorial de la autoridad recurrida. Se ejercía para derogar el mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados electos, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de sus planes de trabajo (CPE, 1998. Art. 1, 84, 104, 105, 109, 110, 146, 171.6).

En la actualmente vigente constitución de 2008 los mismos derechos e iniciativas se encuentran reconocidos y ampliados. Nuevamente la soberanía radica en el pueblo como fundamento de la autoridad que se ejerce por dos vías: (i) a través de los órganos del poder público, y (ii) de las formas de participación constitucional directa⁶⁰. Inéditamente el poder se organiza en cinco funciones estatales: Legislativa, Ejecutiva, Judicial, de Control Social, y Electoral. A estas es necesario sumar otros órganos de control del poder: la Contraloría, la Procuraduría, el Defensor del Pueblo, el Defensor Público, los superintendentes y la Corte Constitucional. Como formas de participación directa la Constitución reconoce: la iniciativa popular normativa, la consulta popular (plebiscitaria y reformativa de la constitución y de la ley), y la revocatoria del mandato.

A diferencia la constitución de 1998, la constitución de 2008 amplía el margen para la de *revocación de autoridades*. Hoy todos los dignatarios de elección popular pueden ser revocados de sus puestos. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al 10% de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Sin embargo para el caso del Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el registro electoral. Para la aprobación de la revocatoria del mandato se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos en cualquier autoridad, y para la revocatoria del Presidente de la República se requerirá la mayoría absoluta de los

⁶⁰ En esta parte del articulado constitucional no se hace, sino después en el texto constitucional, una declaración de la forma de articulación y procesamiento de los intereses plurales de la sociedad, ni tampoco en qué espacios democráticos. Por el contrario, se coloca un enunciado escueto que puede fácilmente confundir los cargos públicos de representación por legitimación electoral, con los cargos de delegación indirecta ordenada por cualquiera de los órganos del poder público no sometidos al filtro de la elección universal.

votantes. El siguiente apartado se encarga de hacer un estudio más detallado sobre la iniciativa, la consulta y la revocatoria en el diseño constitucional vigente para avanzar sobre sus ambigüedades.

Los MDD en el sistema político-legal ecuatoriano: la iniciativa legislativa, la consulta y la revocatoria.

La iniciativa popular legislativa y de reforma constitucional.

La iniciativa popular normativa o legislativa ciudadana es un mecanismo de democracia directa incluido en el constitucionalismo ecuatoriano desde 1978. En las sucesivas constituciones de 1998 y de 2008 nuevamente es recogida con mayores componentes y complejidades. En términos generales se clasifican en cinco las vías de iniciativa popular derivadas de la expedición de la Constitución de 2008. Estas son: enmienda constitucional, reforma constitucional, iniciativa normativa, consulta popular, y revocatoria del mandato. En rigor, las iniciativas ciudadanas de naturaleza normativa son solamente las tres primeras, que podrían procesarse por la siguiente (bajo la fórmula del referendo), y que exceptúan a la última de estas. En todos estos casos la presentación de las firmas validas adjuntas a la solicitud de convocatoria no es suficiente, todas estas acciones deben ser calificadas por dictamen de la Asamblea Nacional, el Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados o de Corte Constitucional a pedido de la ciudadanía (LOEOP, 2010: Art. 184).

En términos generales, la iniciativa normativa es una mezcla de acción petitoria y de democracia directa con alcances de reforma legal y de enmienda constitucional limitada. Considerada como un instrumento de naturaleza *decisoria* (Rial, 2000: 7), se ha puesto en marcha solamente en tres países del subcontinente: Argentina, Uruguay y Ecuador. En este último, a partir de la Constitución de 2008 puede ser ejercida para requerir una reforma constitucional restringida o para la creación, reforma o derogación de una norma legal sin la mediación de una convocatoria a las urnas, en principio⁶¹. Por tratarse de un *derecho de petición* podría considerarse como un mecanismo de democracia indirecta –o mecanismo

⁶¹ En teoría es posible que la iniciativa se agote con el procedimiento de recolección de firmas, así como con la presencia ciudadana con un delegado en los debates parlamentarios. Después se explicará bajo qué condiciones se la iniciativa se convierte en una consulta popular (referendo).

de democracia directa no electoral– porque los ciudadanos no participan en la decisión con su voto libre, universal, directo y secreto con el solo ejercicio de la iniciativa (Welp, 2010).

La *iniciativa* en Ecuador es *proactiva* y *reactiva* porque puede ser presentada directamente al parlamento y después de ciertas condiciones a la ciudadanía para que se exprese sobre la creación o reforma en materia legislativa o constitucional. Sin embargo, el paso por la Asamblea es siempre necesario. También es *reactiva* porque se propone para derogar una ley puesta en vigencia (Lissidini, 2007: 21).

Para Hevia la iniciativa popular legislativa es un

[...] derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento en el Parlamento, y/o exigir una consulta popular para aprobar o rechazar cuestiones legislativas determinadas, [así como] uno de los mecanismos de democracia directa que se activan “desde abajo” por la sociedad y que puede complementar mejor a la democracia representativa al incluir en el espacio legislativo intereses y preocupaciones ciudadanas, controlando así el desempeño del Poder Legislativo (Hevia, 2010: 158).

Se trata de un mecanismo infrecuente en Latinoamérica. Se registran solamente 13 experiencias de iniciativa de legislación popular en solamente 3 países. De 21 países latinoamericanos estudiados por Altman (2005) y sistematizado por Hevia (2010) en los que se incluyen los países del Caribe y las ex colonias francesas y británicas, solamente en Argentina, Uruguay y Ecuador se han cumplido con procesos exitosos de iniciativa popular legislativa⁶².

En Ecuador, la única experiencia de legislación popular es en materia de gasto y propaganda electoral presentada en el año 2004 bajo la fórmula de ley reformativa ante el Congreso Nacional⁶³. Se trató de una iniciativa propuesta por una fundación privada denominada Corporación Participación Ciudadana (PC) que superó el filtro de recolección de firmas logrando adjuntar al proceso un paquete de adhesiones válidas que superó el

⁶² Hevia (2010: 177) habla solamente de 12 ocasiones partiendo de una enumeración hecha por Altman (2005) que ignora las 2 iniciativas en Argentina. A este trabajo es necesario sumar la experiencia ecuatoriana de legislación ciudadana de 2004. En 10 ocasiones se ejerció en Uruguay, 2 en Argentina y 1 en Ecuador.

⁶³ Esta información ha sido obtenida de un proyecto de iniciativa popular presentado ante el extinto Congreso Nacional en 2004 por la Corporación Participación Ciudadana (cfr. Corporación Participación Ciudadana. *Presentación del Proyecto de Ley reformativa a la Ley de gasto electoral y de la propaganda electoral* (oficio suscrito con firmas ilegibles), Quito, 9 de febrero, 2004).

requisito en términos de procedimiento⁶⁴. La petición fue de naturaleza técnica electoral cuyos principales puntos de propuesta estaban dirigidos a consolidar al Tribunal Supremo Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral) como máximo organismo en materia de control administrativo y jurisdiccional electoral, como determinador de montos reales como límites máximos de gasto electoral y como sancionador en el manejo de los recursos de campaña⁶⁵. Ambos debates previos a la aprobación de la ley estuvieron mediados por pocos meses de distancia y se realizaron en el mismo año 2004⁶⁶.

Nótese que el derecho que se describe es la acción de presentación de un proyecto de ley u ordenanza o, dicho en otros términos, la capacidad de *iniciativa* para poder hacerlo, lo que significa que los procedimientos de debate de los contenidos de la propuesta al interior del Parlamento, así como los filtros de promulgación y veto del órgano ejecutivo se mantienen intactos. Se trata, pues, de una acción *ad parlamentum* “ya que los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el Parlamento, y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado” (Zovatto, 2002: 896). Es una medida de la que no solamente gozan los funcionarios y organismos atribuidos jurídicamente de la responsabilidad de presentar ante el Parlamento un propuesta de Ley, sino que además se trata de un derecho constitucional de un grupo de ciudadanos para presentar proyectos de

⁶⁴ Las firmas válidas presentada eran 71883, las firmas anuladas 2084 y los espacios en blanco 2084. El requisito consistía en presentar aproximadamente 16000 firmas válidas que en ese momento correspondían a la cuarta parte del 1% de personas inscritas en el patrón electoral, según el Art. 146 de la Constitución Política de 1998. La evaluación de las firmas corría por cuenta del ex Tribunal Supremo Electoral sustituido por el Consejo Nacional Electoral desde la vigencia de la Constitución de 2008.

⁶⁵ En una entrevista concedida por Simón Jaramillo, subdirector de la Corporación Participación Ciudadana, (2011-10-11) el experto aceptó que la propuesta era conveniente para los partidos políticos representados en el Parlamento de esa época, que no se produjeron obstáculos en el procesamiento de la petición, que no se trató de un ejercicio ciudadano espontaneo sino de una propuesta generada entre sectores expertos en la materia en la que se encuentra involucrada la Corporación, y que fue una decisión tomada al interior de su organización el hecho de preferir la posibilidad de la iniciativa legislativa ciudadana en lugar del *lobbying* por los beneficios y conveniencias estudiados en ambos casos.

⁶⁶ Esta información ha sido levantada de un conjunto de informes presentados por extinto Congreso Nacional del Ecuador en el año 2004 sobre los debates en la ley de iniciativa ciudadana presentada en materia de gasto electoral (cfr. Congreso Nacional del Ecuador. *Informe del primer debate de la ley*. Oficio N-626 CEPGPUSS-LV-04, Comisión de Gestión Pública (Luis Vizcaíno, presidente), Quito, 18 de mayo, 2004; Congreso Nacional del Ecuador. *Informe del segundo debate de la ley*. Oficio N-689 CEPGPUSS-LV-04, Comisión de Gestión Pública (Luis Vizcaíno, presidente), Quito, 23 de junio, 2004).

legislación con similares consecuencias jurídicas que los agentes del Estado (García, 2004: 23-24)⁶⁷.

La iniciativa popular normativa, se ejerce para proponer la expedición de leyes nacionales o seccionales nuevas o reformadas ante “cualquier órgano con competencia normativa” (LOPC, 2010: Art. 9). La acción deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 0.25% de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente (LOEOP, 2010: Art. 193; LOPC, 2010: Art. 9).

Requiere de un procedimiento impulsado por una *comisión popular promotora* conformada por personas naturales o jurídicas para presentar una propuesta de ley ante cualquier órgano con competencia para emitir normas de alcance jurídico (LOPC, 2010: Art. 8.4)⁶⁸. La admisibilidad de la propuesta corresponde a las dos fuerzas políticas más votadas con presencia de las minorías políticas. En último término, y en caso de inadmisibilidad de la propuesta, la Corte Constitucional puede intervenir a petición de la *comisión* para pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de la propuesta⁶⁹.

⁶⁷ Los que no son solamente aquellos que han sido elegidos por votación universal como los asambleístas, concejales y consejeros, sino también que han sido posesionados como principales de organismos judiciales y de control como los plenos del Tribunal Constitucional, de la Corte Nacional de Justicia, del Tribunal Contencioso Electoral, Consejo Nacional Electoral, el Defensor del Pueblo, el Fiscal Nacional, etc.; sino también los Ministros y Superintendentes en el ámbito de sus competencias. Sin embargo ninguno de estos, ni la ciudadanía tiene presencia ni voto en los parlamentos en donde sí la tienen los diputados, asambleístas, o parlamentarios.

⁶⁸ El texto del Art. 9 de esta Ley es confuso. Se refiere a cualquier “organismo con competencia normativa” (LOPC, 2010: Art. 8.4 y Art. 9). Se debe decir que doctrinariamente, gozan de competencia normativa todos los órganos atribuidos del poder público suficiente para emitir disposiciones obligatorias para sus destinatarios. Existen muchas autoridades con “competencia normativa” a las que seguramente no se refería el legislador en este artículo. Funcionarios judiciales y administrativos tienen capacidad de emitir autos, sentencias, resoluciones, circulares, despachos, reglamentos, acuerdos, contratos, etcétera, que constituyen instrumentos jurídicamente normativos y materialmente obligatorios en su cumplimiento. Tampoco queda clara la forma de intervención de la Corte Constitucional para dirimir sobre la admisibilidad de la propuesta. No se entiende si la Corte debe fallar sobre el contenido de la propuesta o en materia del procedimiento parlamentario adoptado.

⁶⁹ Tampoco queda claro cuáles son las “dos fuerzas políticas más votadas”. El legislador tal vez se refería a los dos partidos políticos con mayor presencia en número de escaños. Por un lado referirse a “fuerzas políticas” da a entender la existencia de una coyuntural bancada política compuesta por uno o varios partidos políticos con presencia en el Parlamento. Además, bajo ciertas fórmulas electorales, el partido político mayoritario en un órgano parlamentario puede tener similar o hasta menor votación en términos absolutos, pero mayor número de escaños alcanzados frente a sus contrincantes políticos. Véase el proceso de elecciones parlamentarias en Venezuela de 2010 en donde el oficialismo (PSUV) alcanzó 98 de los 165 escaños con una votación del 48,13% del padrón electoral inscrito, mientras que la oposición (UN), con un 47,22% de la

La propuesta, que ha sido presentada con el respaldo del 0.25% de las personas inscritas en el lugar de solicitud, constituye un mandato vinculante para el órgano parlamentario elegido universalmente, pues en caso de ser modificada la propuesta original, la *comisión promotora* puede solicitar al ejecutivo de la circunscripción la convocatoria a una consulta popular en el ámbito territorial respectivo (LOPC, 2010: Art. 11. CPE, 2008: Art. 134).

La iniciativa popular normativa en Ecuador se considera como una acción indirecta porque en sus dos instancias –parlamentaria y ejecutiva– se debe pasar por el filtro de la calificación antes de ser presentada ante el órgano electoral responsable de la convocatoria (Hevia, 2010). En términos concretos, la *iniciativa* se presenta ante el Parlamento –nacional o local– el que puede aceptar o no a trámite el proyecto para ser debatido con un representante del grupo proponente. Después, y solo en caso de haber sido modificados los términos de la propuesta sin consentimiento de los proponentes, se puede recurrir al ejecutivo –local o nacional– para que ordene la convocatoria a una consulta popular. Este tratamiento que privilegia a la propuesta la ubica por encima de los partidos políticos representados al interior del parlamento y lesiona los ejercicios de consenso y debate sobre la materia⁷⁰. Se entiende entonces que solo residualmente –es decir, en caso de alteración del proyecto original–, la acción de propuesta de legislación puede migrar de una *acción petitoria* a colocarse en un plano de democracia directa por la vía del referendo. Se explica entonces porque se ha dicho que se trata de una acción en principio indirecta y que puede convertirse en directa.

La propuesta de *modificación constitucional* es una acción petitoria y directa, según su modalidad. Puede plantearse por dos vías: enmienda constitucional o reforma constitucional. Los casos de *enmienda* son análogos a los de consulta popular en términos

votación, sólo alcanzó 65 escaños. Fuente: Wikipedia.org. Cfr. Gibson & Suárez-Cao (2010), Pachano, (2008b) y Batlle (2009).

⁷⁰ La disposición contiene una contradicción importante. Bajo todo procedimiento legislativo, las propuestas de ley sufren modificaciones que están sujetas a los debates al interior del seno parlamentario. En esta modalidad de iniciativa, el proyecto presentado por un sector de la ciudadanía goza de una inmunidad que lo ubica por encima del procesamiento parlamentario, pues sus proponentes podrían estar en contra del tratamiento que ha recibido su propuesta y por encima de las mayorías, solicitar al ejecutivo la convocatoria a consulta popular.

de procedimiento, aunque en este caso la solicitud debe presentarse con un respaldo del 8% de inscritos en el registro electoral nacional y debe recibir la calificación de la Corte Constitucional (CPE, 2008. Art. 1, 103-106 y 441; LOEOP, 2010: Art. 187). La *reforma* debe plantearse solo ante la Asamblea Nacional. La *reforma* es una acción petitoria en principio, pero que puede convertirse en consulta popular. Ambos casos son acciones tendientes a modificar solo parcialmente la Constitución Política; de ninguna manera se puede proponer alteraciones a la estructura fundamental del Estado, al núcleo de los Derechos Fundamentales o al procedimiento de reforma constitucional establecido. La solicitud presentada ante la Asamblea Nacional se realiza con el 1% de personas inscritas en el padrón nacional electoral (LOPC, 2010: Art. 14).

Esta propuesta de reforma constitucional presentada ante la Asamblea que no haya sido tratada en el transcurso de un año después de su solicitud podrá convertirse en *enmienda* para ser procesada por la vía de la consulta popular sin la necesidad de presentar el respaldo de firmas (8%); y, si aun después de pasar por el filtro de la consulta popular cuyos resultados sean favorables a la propuesta, y en caso de que los asambleístas no hayan tramitado la solicitud de reforma, la solicitud pasada por la consulta se convierte en un mandato vinculante que tipifica como desacato la omisión de lo aprobado, lo que da el derecho a los ciudadanos proponentes de revocar el mandato de los asambleístas aun si no fueran de su provincia, sin recolectar las firmas requeridas en el proceso ordinario de revocatoria, lo que genera un nuevo proceso electoral de respaldo o rechazo al representante político en sus circunscripciones territoriales⁷¹.

Uno de los riesgos de la *iniciativa legislativa* es que puede constituirse en una “herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones sociales con menor capacidad de movilización” menor

⁷¹ Lo que parece curioso es que la propuesta de reforma constitucional puede ser impulsada en una o pocas provincias, recolectando solamente el 1% de firmas necesarias para su admisibilidad (LOEOP, 2010: Art. 192). Tampoco se puede explicar por qué debe procederse a la revocatoria del mandato de un representante en una provincia donde pudo ser derrotada la propuesta de enmienda constitucional. Es como si las firmas procedieran de Guayas y Manabí, y el mismo 1% permite proceder a la revocatoria de los asambleístas escogidos en Chimborazo, lugar en donde además pudo perder la propuesta. ¿Cómo se explica que un grupo de firmas de unas provincias facultan un intento de destitución de representantes en otras provincias diferentes?

involucramiento en las decisiones políticas y en la agenda pública, así como menor información, conocimiento y recursos materiales de acceso a estos espacios (Lissidini, 2007: 21).

La consulta popular: el plebiscito y el referendo

La *consulta popular* se clasifica en dos: i) en *plebiscito*, para asuntos consultivos no vinculantes y no referidos a temas de reforma constitucional o legal; y, ii) en *referendo*, para asuntos de reforma o derogación en materia legal y constitucional. Todas las experiencias de plebiscito y referendo en Ecuador han sido convocadas por el poder político, concretamente por el jefe de estado (militar o civil) (Cuadro 2). Aunque se encuentra instrumentada constitucionalmente desde 1998 para ser iniciada desde la sociedad civil no hay ninguna experiencia exitosa de convocatoria por la vía ciudadana. Esto podría deberse a la lógica de clivajes regionales, de inestabilidad representativa, como al bajo nivel de organización de la sociedad civil (Pachano, 2008).

Ecuador es uno de los países con mayor número de experiencias de consulta popular; en total son ocho ocasiones en las que se ha celebrado procesos de esta naturaleza en menos de veinte años y desde el retorno al cauce democrático (1986, 1994, 1995, 1997, 2006, 2007, 2008 y 2011). En todos los casos, las consultas fueron convocadas por el poder institucional y “desde arriba”, concretamente por el presidente de la República, y siempre adquirieron la forma de plebiscitos no vinculantes (Welp, 2008, 2010), salvo el referendo constitucional ratificadorio de la constitución vigente (2008) y la consulta de 2011 en ciertas materias.

En Ecuador, ambos mecanismos –el plebiscito y el referendo– son mecanismos de democracia directa de naturaleza electoral. El *referendo* se ejerce en casos de reforma legal y para la conformación de una región autonómica o de un distrito metropolitano. Se entiende que puede ser de iniciativa ciudadana, parlamentaria, presidencial o seccional. La petición de consulta ciudadana puede ser inmediata o mediata. Cuando la propuesta va directamente al Consejo Nacional Electoral es considerada como inmediata. Si la petición de referendo pasa por la Asamblea es considerada como mediata y su reforma es de alcance parcial. La petición parlamentaria de referendo consiste en la solicitud de consulta para la

conformación de regiones autónomas y distritos metropolitanos, además de la aprobación del Estatuto Regional (LOPC, 2010: Art. 23).

La *consulta popular* desde el 2008 es una acción que amplifica el margen de participación. Podrá ser convocada no solamente por la Asamblea Nacional o el Presidente de la República, sino por disposición del Alcalde, Prefecto, o Presidente de la Junta parroquial de la jurisdicción de la consulta, y por iniciativa ciudadana en asuntos de naturaleza local o nacional. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al 5% de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al 10% del correspondiente registro electoral (LOEOP, 2010: Art. 195).

En términos generales, una consulta popular puede ser convocada por: a) el Presidente de la República que puede iniciarla en asuntos que considere de trascendental importancia para el país, así como para desbloquear el tratamiento de una ley en la Asamblea Nacional, esto último como fórmula para dirimir conflictos entre poderes (Welp, 2010; Rial, 2000); b) por los gobiernos autónomos descentralizados a nivel local, para consultar asuntos de interés territorial; c) por la Asamblea Nacional solamente para consultar localmente sobre las políticas del ejecutivo en materia mineral y ambiental⁷²; d) por la sociedad civil en cualquier materia, a excepción de reforma tributaria, limítrofe, o estructural de la constitución, del poder político o de los derechos fundamentales, además de otras materias con reserva de legalidad (régimen penitenciario, régimen administrativo, procesamientos judiciales, etc.) (LOPC, 2010: Art. 19 y ss. CPE, 2008: Art. 104).

Para la instalación de un poder constituyente, la consulta debe ser convocada como requisito *sine qua non*. Para esto adquiere la forma de referendo constitucional por su capacidad de reforma y por su naturaleza obligatoria. Gozan de esta iniciativa para la instalación de un poder constituyente: a) el Presidente de la República, b) la Asamblea Nacional, y c) la ciudadanía. Para esto, ni el presidente ni la Asamblea necesitan

⁷² Esto es lo que se conoce como *consulta previa* (CPE, 2008: Art. 398). La consulta popular propuesta por la Asamblea Nacional tiene el único propósito de consultar sobre las decisiones que pudiera tomar el presidente de la República en materia de “explotación de recursos renovables en áreas protegidas y zonas declaradas como intangibles” (LOPC, 2010: Art. 22).

legitimación de la ciudadanía, mientras que la sociedad civil necesita legitimarse a sí misma con una solicitud respaldada por un 12% de firmas de ciudadanos empadronados electoralmente (LOPC, 2010: Art. 24).

El *referendo de reforma constitucional* es una novedad jurídica en Ecuador. Fue incorporado a partir de la constitución de 2008. Su propósito es similar a la consulta popular pero en términos de enmienda constitucional. En la legislación ecuatoriana –de participación y electoral– los términos de reforma y de enmienda se confunden. Por esto, el tratamiento de este tema se encuentra en líneas anteriores, en la parte que corresponde a la *iniciativa de reforma constitucional* en el acápite anterior.

La revocatoria del mandato

Es un mecanismo de democracia directa de naturaleza electoral reactiva (Lissidini, 2007: 21), es decir, que se ejerce en contra del mandato de las autoridades representativas elegidas por votación popular y para anular su condición de representantes (Zovatto, 2002) lo que se conoce como un instrumento controlador de las acciones de los mandatarios (Rial, 2000). Para Hevia (2010) la revocatoria del mandato “da el derecho a los ciudadanos de destituir a un funcionario electo antes del término de su mandato, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos” (Hevia, 2010: 159). En términos generales, en la región solamente ha sido aplicado a nivel subnacional con cierto éxito en Perú, Argentina y Bolivia, sin contar con la acción de revocatoria del presidente Chávez en Venezuela (2004).

En Ecuador esos requisitos están dados por una situación de *legitimación ciudadana* para el ejercicio del derecho de revocación que se cumple bajo dos condiciones de admisibilidad: (i) que la solicitud sea presentada por un número de firmantes no menor al 10% de las personas inscritas y (ii) que el registro electoral corresponda al lugar de ejercicio de la autoridad de quien se solicita la revocatoria. En el caso de revocación del mandato del Presidente de la República se requiere el respaldo del 15% de firmantes inscritos en el registro nacional electoral, para las demás autoridades representativas basta con presentar un respaldo del 10% de firmas del registro electoral local (para mandatarios locales como alcaldes, prefectos, concejales, etc.) o nacional (para asambleístas nacionales) (LOPC, 2010: Art. 25-28; LOEOP, 2010: Art. 199).

Cuadro 2:
Esquema de mecanismos de democracia directa electoral en la legislación ecuatoriana

Mecanismo	Firmantes	Ámbito	Tipo de acción	Observaciones
Iniciativa popular normativa	0.25%	Local, regional, nacional	Ciudadana	Puede convertirse, con el mismo porcentaje de firmantes, en consulta popular en caso de rechazo o modificación del proyecto original.
Reforma constitucional inmediata	8%	Nacional	Ciudadana	No pasa por la Asamblea. La admisibilidad la califica la Corte Constitucional.
Reforma constitucional mediata (reforma parcial)	1%	Nacional	Mixta (ciudadana y parlamentaria)	Pasa por la Asamblea. Puede convertirse en revocatoria del mandato para los asambleístas que se oponga a procesar la reforma en caso de que la consulta o el referendo triunfaran en las urnas.
Consulta presidencial	No	Nacional	Presidencial	
Consulta local autonómica	No	Local	Parlamentaria	Se puede convocar con la adhesión de las tres cuartas partes de los miembros parlamentarios (Mayoría calificada/ Ley orgánica)
Consulta ciudadana nacional	5%	Nacional	Ciudadana	
Consulta ciudadana local	10%	Local	Ciudadana	
Consulta parlamentaria	No	Local, regional	Parlamentaria	Se puede convocar únicamente para consultar sobre la política del ejecutivo en materia de explotación de recursos minerales y ambientales.
Referendo de Estatuto regional	No	Regional (una o varias provincias)	Parlamentaria	La legislación la denomina consulta, pero en rigor se trata de un referendo ⁷³ . Por tratarse el Estatuto de una Ley orgánica debe aprobarse con la mayoría

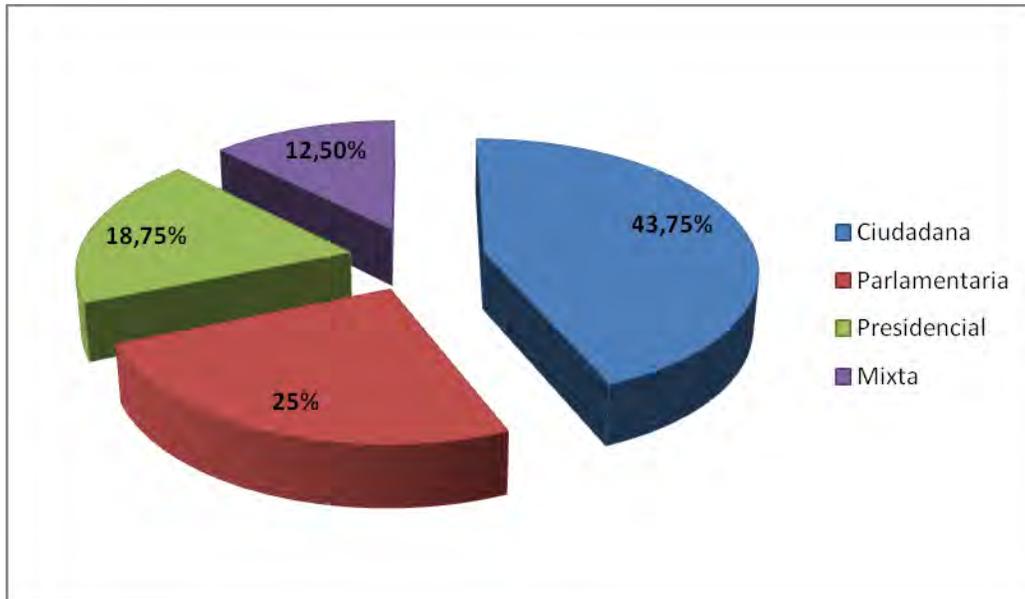
⁷³ La consulta popular para la conformación de regiones autónomas y distritos metropolitanos pasa por la aprobación de un Estatuto Regional, lo que es, en rigor, un referendo porque se trata de la aprobación o no de un texto concreto.

				absoluta de los miembros de la Asamblea.
Consulta presidencial para el poder constituyente	No	Nacional	Presidencial	
Consulta parlamentaria para el poder constituyente	No	Nacional	Parlamentaria	Para concretarse necesita el voto de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional (Mayoría calificada/ Ley orgánica).
Consulta ciudadana para el poder constituyente	12%	Nacional	Ciudadana	
Revocatoria del mandato por vía ordinaria	10%	Regional, local	Ciudadana	Se aprueba con la mayoría de los votantes.
Revocatoria del mandato presidencial por vía ordinaria	15%	Nacional	Ciudadana	Se aprueba solo con la mayoría absoluta de los inscritos en el registro electoral.
Revocatoria del mandato por vía extraordinaria	1%	Nacional, local	Mixta (ciudadana y parlamentaria)	Se ejercita solo después de que se convocara a un referendo de reformas constitucionales y en contra de un asambleísta que se negara a procesar el paquete de reformas aun con los resultados a favor de la propuesta de enmienda. No se necesita que el respaldo en firmas sea territorial; pueden ser de otras provincias los firmantes.

Fuentes: Ley de Participación Ciudadana, Ecuador, 2010
Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, 2010
Constitución Política del Ecuador, 2008

Elaboración: El autor

Gráfico 3:
Proporción comparativa de MDD en relación al origen de su iniciativa



Fuentes: Ley de Participación Ciudadana, Ecuador, 2010
Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, 2010
Constitución Política del Ecuador, 2008

Elaboración: El autor

Nota: La distribución en el cuadro corresponde al 43.75% de acciones ciudadanas, 25% de parlamentarias, 18.75% de presidenciales, y 12.5% de acciones mixtas. En total, las acciones de iniciativa ciudadana son menos de la mitad de posibilidades de democracia directa por iniciativa estatal (56.25%)

CAPÍTULO IV: MECANISMOS DELIBERATIVOS EN ECUADOR. DEMOCRACIA DE IDENTIDAD Y DE AFINIDAD. DINÁMICAS Y PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN.

Introducción.

En la Constitución ecuatoriana (2008) la soberanía se radica en el pueblo como en las constituciones anteriores desde el retorno a la democracia (1978 y 1998), y su voluntad se reconoce como fundamento de toda forma de autoridad política, la que ahora puede ser ejercida en los órganos del poder público y además en las formas de participación directa. Sin embargo, constitucionalmente, esta misma participación es entendida un derecho que puede ser ejercido “a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria” (CPE, 2008: Art. 1 inc. 2do; Art. 95 inc. 2do). Con esta premisa se logra establecer una distinción entre los que participan por los cargos de representación, los que participan en los mecanismos de democracia directa y los que participan comunitariamente, lo que en otros términos es una fórmula de separación entre gobernantes y gobernados, entre el poder político orgánico y poder ciudadano participativo, lo que para algunos autores contradice los fundamentos de la democracia (Le Brazidec, 2002; Schmitt, 2002).

La Constitución ecuatoriana coloca en el debate y práctica política un discurso de aplicación de mecanismos participativos y de democracia directa, mientras su diseño institucional está trazado para sostener –sin identidades entre gobernantes y gobernados– el modelo liberal representativo. Si los modelos de democracia directa y democracia representativa se cruzan en el diseño institucional ecuatoriano vigente ¿cuáles son sus consecuencias? ¿Cuáles son sus distinciones y semejanzas?

Este capítulo estudia empíricamente la estructura de los mecanismos deliberativos en el reciente diseño constitucional ecuatoriano. Se analizan dos institutos participativos con parecidas características y estrechas vinculaciones. Se compara al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en términos y alcances nacionales, con las Instancias Participativas a nivel local, para identificar qué tipo de esquema de

representación se produce, qué significan las dinámicas de representación en estos espacios y a qué problema conducen.

La matriz metodológica empleada parte del debate generado entre las categorías de democracia de identidad (Le Brazidec, 2002; Schmitt, 2002) y de representación por afinidad (Avritzer, 2007). Con esta breve discusión se desvela una contradicción incorporada en la Constitución ecuatoriana (2008) en términos de definición y límites de la representación frente a la participación, y como figuras antagónicas. Se cita lo más influyente del debate crítico generado en torno a la democracia representativa, sus nuevas formas de comprensión y manifestaciones del poder popular (Fung & Olin Wriqth, 2003; Panfichi, 2002; Sousa Santos y Avritzer, 2002), y las novedosas comprensiones de la representación política no electoral y deliberativa en los espacios públicos (Dagnino, 2006; Phillips, 1999).

Este capítulo está organizado en cuatro partes. La primera parte está dedicada a trazar las categorías utilizadas para el debate en torno a los dispositivos participativos en Ecuador estudiados en este trabajo. En la segunda parte se profundiza en el debate crítico actual a la democracia liberal representativa y se estudian las nuevas formas de comprensión de una representación política configurada a partir del empoderamiento participativo. En la tercera parte se ponen en cuestión las categorías y debates analizados bajo las características de la experiencia participativa puesta en marcha en Ecuador; se discute principalmente si se trata de un ejercicio de innovación institucional participativa o una repetición de la democracia representativa con maquillaje de participativa. En la cuarta parte se plantea una interpretación de las dinámicas de representación generadas en estos espacios y sus principales contradicciones y problemáticas. En la quinta parte se estudian las dificultades de estas nuevas formas de representación en Ecuador y a los problemas a los que conduce.

Representación por afinidad y representación por identidad.

La *democracia de identidad* es el núcleo de la democracia directa. Sus condiciones de configuración igualan al gobernado con el gobernante, al individuo con el colectivo, a la ley con el Estado. La sola existencia de la sociedad vehiculiza la forma de gobernarse a sí

misma (Le Brazidec, 2002) y sus decisiones comprenden la unanimidad de sus miembros, en lugar de las mayorías aritméticas, a diferencia de la democracia representativa que aparece como un sistema de registrar votos (Schmitt, 2002: 22).

Para innovar el diseño institucional del Estado en Ecuador, la constitución recientemente vigente (2008) cambia sensiblemente la arquitectura estatal. A las funciones tradicionales del estado liberal clásico –ejecutivo, legislativo y judicial– incorpora dos nuevos poderes: un electoral y otro de participación ciudadana. Este último se articula en torno a diferentes dispositivos de nominación de autoridades y de rendición de cuentas del estado central y local⁷⁴. Esto de ninguna manera parece cambiar la estructura predominantemente representativa del estado ecuatoriano porque, aunque la participación es un derecho que se ejerce en la democracia representativa (CPE, 2008: Art. 95), este nuevo diseño solamente se dirige a sustituir los canales de representación por dispositivos deliberativos, colocados para el desplazamiento de las anteriores estructuras de canalización del interés general concentrada en los parlamentos.

Este nuevo diseño institucional del estado se posibilita en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para la selección de autoridades y definición de la política pública en materia participativa, y en las Instancias de Participación local y sectorial (IP) como en los Consejos Nacionales, Locales o sectoriales, así como en los presupuestos participativos, para la rendición de cuentas, interlocución entre el Estado y la sociedad, eliminación de las mediaciones institucionales y toma de decisiones públicas por parte de los ciudadanos.

El CPPCS es el ente principal de la Función de Transparencia y Control Social que se encuentra integrada por otros organismos de control, casi todos elegidos por el mismo Consejo y posesionados por la Asamblea Nacional. En el caso de los gobiernos locales, la constitución incorpora al reciente diseño estatal las *instancias de participación* como mecanismos que abren novedosos cauces de intervención popular en las decisiones políticas al interior de los estados locales.

⁷⁴ Como *local* se entienden los espacios de gobierno y legislación de las parroquias, cantones, provincias y regiones autónomas. En caso de que no conste una distinción, en este trabajo, el uso del término *local* se entenderá como las formas de gobierno advertidas.

En lo que sigue haré una breve evaluación de estos dispositivos, sometiéndola al filtro del origen de su legitimidad representativa (Avritzer, 2007). Principalmente emplearé la categoría de “relação de representação por afinidade” (Avritzer, 2007: 447) para responder qué esquema de representación se produce en estos diseños institucionales, qué significan las dinámicas de representación en estos espacios y a qué problema conducen.

Sociedad civil, actores sociales y políticas públicas.

Con la emergencia en las últimas décadas de actores sociales llamados a articular los nuevos espacios representativos reclamados por la sociedad civil, la democracia electoral representativa ha cedido espacio a procesos de mayor intervención de estos nuevos actores en los circuitos de decisión en materia de políticas públicas. Para estos nuevos protagonistas, en la escena pública no existe ningún requisito explícito de autorización popular para la representación de intereses democráticos, ni un monopolio territorial de representación de estos intereses, lo que crea una desigualdad matemática entre representados y no representados (Avritzer, 2007: 444).

La democracia representativa liberal se plantea el desafío de contender con un tipo de representación diferente a la tradicionalmente conocida como electoral. Sin embargo, ¿cómo justificar la legitimidad de esas nuevas formas de representación en espacios deliberativos? ¿O son nuevas maneras de ampliar los márgenes de representación dentro de la misma lógica representativa?⁷⁵

Para Fung y Olin Wriqth (2003) la democracia entendida como una organización del Estado se ha reducido a competencias electorales que en un determinado territorio han de detentar el liderazgo político en los terrenos legislativo y ejecutivo (Fung & Olin Wriqth, 2003: 19). El esfuerzo del Gobierno Participativo con Poder de Decisión (GPPD), que es propuesto por estos autores, “pretende imaginar y descubrir instituciones democráticas que sean, a la vez, más participativas y efectivas que las configuraciones de

⁷⁵ Para Avritzer, las organizaciones no gubernamentales trabajan sobre la promoción de demandas sociales por fuera de un sistema representativo, omitiendo la legitimación por vía de la elección democrática y adoleciendo de autorización para el ejercicio de tal función. Por ejemplo Amnistía Internacional, Green Pace u organizaciones por el derecho de las mujeres trabajan en lugares donde al ser consultadas las personas tal vez dirían no a estos derechos (Avritzer, 2007: 457)

representación política y administración burocrática de la que estamos acostumbrados” (Fung & Olin Wriqth, 2003: 40).

Para ellos una nueva dinámica democrática demanda la generación de instancias participativas con un enfoque práctico en donde los actores acostumbrados a competir unos contra otros por el acceso al poder puedan empezar a cooperar entre sí y construir relaciones fraternas. Eso significa que la realización institucional de este modelo participativo implica una reorganización estatal y una nueva mecánica de gobierno en donde se produzca una delegación de poderes administrativo y político a nivel de acción local provocando un distanciamiento con el (denominado por ellos como) *poder experto* de las unidades locales de procesamiento de las demandas políticas para que estas administren los recursos y ejecuten las obras, lo que por cierto puede generar cierto escepticismo al centralismo democrático (Fung & Olin Wriqth, 2003: 41, 48-49)⁷⁶.

Estos novedosos diseños emergen por el creciente desgaste de la legitimidad en las democracias liberales (Schmitt, 2002). La generación de formas legítimas de representación diferentes a la forma representativa parlamentaria invade este debate y se replantea desde la crítica a los principios del parlamentarismo liberal. La problematización parte del concepto que se maneja –aun hoy– de representación y responsabilidad frente al gobernado. En la Constitución de Weimar (1919) ya se prescribía la naturaleza del mandato de los diputados al parlamento. Estos, en el texto constitucional, representan a toda la nación, sin seguir nada más que su conciencia, y sin estar vinculados a mandato alguno (Art. 21). Sartori explica la actualidad de este principio (1988, 1992, 1999).

Schmitt (2002) deduce de esto que el pueblo como sociedad no está representado en el parlamento, y por tanto el régimen parlamentario no es un lugar de procesamiento democrático real. Los parlamentarios no representan al pueblo, sino a los partidos políticos. Estos a su vez representan a determinados intereses, ajenos a los populares.

⁷⁶ Los GPPD reconfiguran el diseño estatal y colonizan el poder con acciones planteadas para la deliberación ciudadana y participación popular logrando prácticas más duraderas y de mayor alcance; prácticas que en lugar de contender con el poder tratan de cambiar los procedimientos centrales de ese poder (Fung & Olin Wriqth, 2003: 51).

Para este autor, los procesos representativos no se encuentran atravesados por intercambios de opinión y discusión en los espacios parlamentarios, sino de disputa de intereses parciales. Los partidos ya no se enfrentan entre ellos en el debate de opiniones, sino como poderosos grupos de interés que se disputan el favor de las masas mediante un aparato propagandístico de apelación a las pasiones, calculando los mutuos intereses y sus posibilidades de alcanzar el poder y llevando a cabo desde esta base fáctica compromisos y coaliciones (Schmitt, 2002: 9).

En Ecuador, la constitución de 2008 reconfigura el universo institucional del estado proveyéndole a la ciudadanía de nuevos márgenes participativos. Como se ha dicho, el novedoso diseño crea un Poder estatal para designar a las autoridades de control público, de defensa judicial e investigación penal, de nominación de jueces, y desplaza parcialmente a los partidos políticos nacionales y locales en materias anteriormente privativas de estos (cómo la designación de autoridades control, nominación de jueces y articulación del denominado interés público). Crea también una institucionalidad local (los IP) de participación, decisión y rendición de cuentas, y privilegia la emergencia de dispositivos llamados a ser integrados por la sociedad civil.

Sin embargo ¿qué sucede cuando estos espacios son operados desde los mismos mecanismos liberales representativos de composición de integrantes y toma de decisiones?, ¿qué sucede con la legitimidad de los integrantes de estos dispositivos si se convierten mayoritariamente en delegados de los poderes central y local? ¿Qué sucede con los márgenes de representatividad extra partidos a los que tiene derecho la sociedad civil? ¿Qué sucede con los partidos políticos como vínculos entre la sociedad y el Estado? ¿Los partidos políticos son desplazados por estas nuevas agencias estatales?

Constitución ecuatoriana de 2008: esquemas deliberativos de representación en el nuevo diseño institucional.

La Asamblea Constituyente ecuatoriana que puso en vigencia la constitución de 2008 incorporó distintas y más sofisticadas formas de participación democrática en el nuevo marco institucional ecuatoriano. Como en muchos de los procesos de reforma constitucional en Suramérica, los debates de la nueva constitución estuvieron copados por

la influencia de las novedosas experiencias participativas del sur del continente y por su impacto en la academia regional (Sousa Santos & Avritzer, 2002). Éstas han ido ganando espacio en la promoción de políticas de descentralización impulsadas por movimientos sociales en América Latina desde los años 80, las que reforzaron la dinámica de experimentalismo democrático (Ramírez, 2008).

Mucho de esto se debe a que en las nuevas lógicas de acción colectiva los actores de la sociedad civil articulan y representan intereses sectoriales como medida de contención a la marginación del estado en segmentos prioritarios de atención pública (educación, seguridad social, salud, etc.) generando un nuevo sector intermedio entre la sociedad civil y el Estado, ajeno a los partidos políticos (Panfichi, 2002: 23).

De aquí emerge una necesidad de *presencia política* de intermediación en la misma lógica del sistema representativo electoral y pasa a ser una forma en sí misma legitimadora de acción política (Phillips, 1999: 238) que se manifiesta en instancias de deliberación pública y de intervención ciudadana en las decisiones sobre el ejercicio del poder (Dagnino, 2006: 19). Esta nueva dinámica democrática presente en las reformas institucionales de la región demanda la generación de instancias participativas con un enfoque práctico en donde los actores acostumbrados a competir unos contra otros por el acceso al poder puedan empezar a cooperar entre sí y construir relaciones fraternas (Fung & Olin Wriqth, 2003: 41).

En Ecuador se institucionaliza la presencia de estos espacios de deliberación en el CPCCS y en las IP que son agencias estatales que permiten la intervención y vigilancia de la sociedad civil en la deliberación de las políticas públicas en los gobiernos locales, la definición del presupuesto participativo y la rendición de cuentas. Estos espacios institucionalizados están integrados por delegados escogidos en procesos no electorales.

Las experiencias de participación local más influyentes en términos de colocación en el discurso político y académico son las de Cotacachi y Cotopaxi (Ramírez, 2005; Ospina et al, 2006). Ambas –a nivel local y provincial respectivamente– generaron espacios participativos que podrían considerarse como un antecedente para el estudio de la novedosa institucionalidad participativa local en Ecuador. En ambos casos emerge la

problematización del empoderamiento de una sociedad civil en los asuntos de discusión pública, lo que abre las puertas a un debate adicional: la aparición de nuevas formas de representación vinculadas con estas formas de representación no electoral (Avritzer, 2007: 455).

Avritzer problematiza estas nuevas formas de representación desde las condiciones bajo las cuales los individuos no autorizados por vía electoral pueden representar a otras personas con legitimidad (Avritzer, 2007: 446). Los elementos de *identificación* y *autorización* usados por él ponen en contexto un escenario en el que los actores que usualmente delegan el mandato de representación deciden asumir esta responsabilidad por sí mismos. Así la representación se convierte en un ejercicio que puede ser o no electoral, y la definición de la legitimidad de la representación no está condicionada por la acción de votar sino por la *identificación* en el actor o actores que intervienen bajo las líneas aceptadas del discurso generalizado, y como producto de este ejercicio se produce un ejercicio de *identificación* entre representante y representados. Este tipo de representación es llamada por Avritzer como “relação de representação por afinidade” (Avritzer, 2007: 447).

La lógica articuladora de esta *relación de representación por afinidad* pasa por la problemática de la legitimidad y el origen de la autorización del representante. El consentimiento define una acción de representación basada en la afinidad de intereses comunes y legítimamente defendidos. En otros términos no se trataría solamente de la acción de “actuación en lugar de” sino de una acción de representación que no es por sí misma fuente de autorización, sino que lo es por la vía del *consentimiento* que gira en torno a la semejanza o identificación en la defensa legítima de las causas de un grupo de personas de las que emergen otras formas relacionales de reciprocidad y representación.

Los temas centrales de la defensa de la autorización no abrazan el consentimiento necesariamente por caminos no electorales sino en la emergencia de un discurso específico de identificación entre actores y de intercambio de información abierta entre ellos, de una agenda que coloca las demandas de estos actores en función de específicas temáticas y no en sobre un conjunto definido de personas (Avritzer, 2007: 457).

Estudiaré enseguida la estructura institucional del CCPCS como dispositivo con rango de poder estatal construido como mecanismo sustitutivo de los partidos políticos en la selección de autoridades nacionales de control y en la construcción del interés general. También estudiaré a su institución correlativa a nivel local denominadas como IP. El estudio se realizará en el marco de la constitución ecuatoriana de 2008 y de las normas inferiores, en el orden de las dos categorías propuestas por Avritzer: (i) la existencia o inexistencia de algún requisito explícito de autorización, y (ii) la presencia o ausencia de un monopolio decisonal territorializado de representación política. (Avritzer, 2007: 457).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

El CPCCS es un órgano con rango del poder estatal para el procesamiento de la representación de intereses corporativos, con capacidad de investigación con alcance judicial en materia electoral, de fiscalización en administración de recursos públicos, y como intermediario entre el Estado la sociedad civil. Sus principales atribuciones son la selección de autoridades de control antes escogidas por el Congreso Nacional, así como la designación de los delegados de la ciudadanía en los procesos de control cuyos mecanismos están también determinados por éste.

El Consejo goza de una capacidad de control subsidiario frente a otras funciones del estado, lo que le permite intervenir en procesos investigación en materia participativa que incluyen las esferas de la democracia directa, representativa y comunitaria, además de definir responsabilidades tal y como lo haría una fiscalía de asuntos electorales a través de la emisión de un informe calificando tal situación; puede además actuar como fiscalizador de oficio requiriendo la información que necesite para su investigación de cualquier de cualquier entidad o funcionario público o privado (LOCPCCS, 2009: Art. 1 inc. 2do; Art.2 núm. 9; Art. 5 núm. 2 y 8; Art. 6 núm. 1; Art. 8 núm. 4; Art. 13 núm. 2 y 5; Art. 14; 15 núm. 1; Art. 18 inc. 2do y 3ro).

Es una figura que desplaza a los partidos políticos en su función de intermediar entre la sociedad y el Estado, emergiendo como una institución que toma distancia del rastro dejado por el sistema representativo partidario hasta en sus integrantes quienes no podrán haber sido dirigentes de un partido político o dignatarios de elección popular en un

lapso sucesivo anterior de dos años, ni tampoco podrán militar en ningún partido ni movimiento político en tanto se encontraran en funciones. Se compone por representantes de grupos corporativos de diferentes sectores de la sociedad civil como indígenas, afroecuatorianos o montubios, quienes deben postular a sus candidatos a título personal o en representación de la organización a la que pertenece (LOCPCCS, 2009: Art. 21 núm. 8; Art. 23; Art. 43 núm. 4).

Las instancias de participación (IP)

La constitución ecuatoriana ordena la conformación en todos los niveles de gobierno de las denominadas como *instancias de participación (IP)*, las que “estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos” (CPE, 2008: Art. 100). Sin precisar cuáles son estos *niveles de gobierno* el texto constitucional anticipa cuál será la composición de estos dispositivos participativos.

La legislación en materia de organización territorial emplea la etiqueta de *niveles de gobierno* principalmente para categorizar y clasificar a los gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, 2010. Art. 1, 83, 99). Éstos últimos, según la constitución, son las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. A todos estos la constitución política denomina como *gobiernos autónomos descentralizados* (CPE, 2008. Art. 283 inc. 2do; Art. 238). Estos órganos legislativos locales se componen por los representantes de los partidos y movimientos políticos locales elegidos bajo los procedimientos electorales. Se encuentran presididos por la máxima autoridad seccional que goza también del voto dirimente en las sesiones.

La lógica de composición de las *instancias participativas* responde a tres tipos de representaciones: (a) de las autoridades electas, (b) del régimen dependiente, y (c) de la sociedad civil. Para dos de estos tres casos el fundamento de selección de representantes es el territorial. Los representantes de las *autoridades electas* son delegados escogidos por los grupos políticos con mayoría representativa al interior de los órganos legislativos locales y su lógica es correspondiente con los partidos y movimientos políticos de coalición y/o

mayoría al interior del gobierno seccional. Los representantes del *régimen dependiente* son los delegados del Estado central y su lógica de pertenencia corresponde nuevamente a uno o varios partidos y/o movimientos políticos que componen la mayoría de gobierno nacional. Por último, los representantes de la *sociedad civil* pertenecen también al ámbito de ubicación territorial del nivel de gobierno en donde ejercerán sus atribuciones, los que son designados por el CPCCS como instancia de competencia nacional en materia de participación civil (LOCPCCS, 2009: Art. 5 núm. 8).

Todavía no está claro de qué manera serán escogidos estos representantes de la sociedad civil o cómo se entiende esta categoría en este contexto. En un escueto párrafo la ley de la materia ordena que los delegados de la sociedad, en el ámbito territorial respectivo, sean designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales. Estas *asambleas locales* son espacios de deliberación pública en cada gobierno local organizadas territorialmente o en función de las identidades o prácticas culturales. Sus funciones más importantes son el ejercicio de la rendición de cuentas y la ejecución del control social. Están compuestas por integrantes correspondientes al nivel territorial del gobierno así como por delegados de la asambleas del nivel de gobierno inferior. Su funcionamiento está condicionado por la existencia continua de un mínimo de dos años (LOCPCCS, 2009: Art. 56-65).

En este asunto, el texto constitucional presenta varias ambigüedades en términos de interpretación. La más importante de estas es la que gira en torno a la composición de estas *instancias*. La redacción constitucional señala la composición de un órgano compuesto por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad. En estos términos no queda claro si estas *autoridades* –a las que se refiere la disposición de la constitución– son electas *ad hoc* o son delegados de las autoridades previamente votadas. Se define la naturaleza del órgano en lo territorial, pues su margen de atribuciones está limitada al ámbito de lo local, desplazando otras razones de *afinidad* como causas de género, raciales, de preferencia sexual, etc.

Interpretación de las dinámicas de representación en estos espacios.

El CPCCS está integrado por siete consejeros principales escogidos por concurso de meritos y oposición realizado por Consejo Nacional Electoral quien goza de la capacidad de descalificar en cualquier momento a los postulantes en una única instancia inapelable (CPE, 2008: Art. 207; LOCPCCS, 2009: Art. 22; Art. 24). Es un Consejo que funciona bajo la lógica parlamentaria y sus decisiones son tomadas con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, y en caso de empate se dirime con el voto del presidente del organismo. Para los casos que requieran de una mayoría calificada para la constitución de delegaciones fuera del territorio nacional, se requerirá del voto de dos tercios de los integrantes del Consejo (LOCPCCS, 2009: Art. 39).

Tiene capacidad de penetración en la definición de la política pública en materia participativa, los causes y procedimientos de participación en la toma decisiones públicas, en el control social de cuentas al poder político y selección de autoridades en representación de la sociedad civil a nivel nacional como local a través de sus delegaciones provinciales (LOCPCCS, 2009: Art. 48).

Es amplia la gama de atribuciones que corresponden la CPCCS, las que se resumen en a) promover el ejercicio de los derechos de participación, b) establecer los mecanismos de control social en los asuntos de *interés público*; y, c) designar a las autoridades políticas y representantes de la sociedad civil. Esta última atribución de designación de autoridades y delegados ciudadanos se vehiculiza mediante las denominadas como *Comisiones Ciudadanas de Selección* (CCS) que son organismos perentorios, creados para una selección concreta de representantes, y compuestas por diez integrantes distribuidos de la siguiente manera: uno por cada poder del estado (ejecutivo, legislativo, judicial, electoral y participativo) y en igual número para representantes de la sociedad civil⁷⁷. Esto corresponde a la selección de representantes a espacios nacionales, sin embargo, es todavía

⁷⁷ Cfr. CPE, 2008: Art. 207. Este artículo solamente se refiere a la selección de autoridades públicas que la Constitución le ordena, pero la atribución de nombrar representantes de la sociedad civil a organismos locales y naciones se encuentra en el Art. 38 núm. 5, y Art. 55 inc. 2do de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2009).

ambigua la integración de los CCS para el nombramiento de representantes de la sociedad civil a instancias de participación de naturaleza local y regional⁷⁸.

Como se vio, en el ámbito local, las IP son órganos consultivos de naturaleza territorial que además gozan de una capacidad de representación de intereses locales en temas de administración de recursos, selección de políticas públicas y rendición de cuentas (CPE, 2008. Art. 100; LOPC, 2010. Art. 65). Serán convocadas por la máxima autoridad seccional de cada nivel de gobierno quien será la responsable de hacer el llamado para su conformación (LOPC, 2010. Art. 65). Así por ejemplo, para el caso del nivel de gobierno regional la instancia de participación local será convocada por el gobernador regional, como primera autoridad del gobierno autónomo descentralizado regional, elegido por votación popular, quien tendrá la atribución de conformarla (COOTAD, 2010. Art. 36 y 37 lit. f). En el mismo orden lo harán las demás autoridades ejecutivas de cada *nivel de gobierno*.

Las IP pertenecen a una órbita dominada por la administración pública. En la legislación de la materia, constituyen el marco generador de las relaciones entre la función ejecutiva desconcentrada –u órganos del régimen seccional dependiente– con los gobiernos autónomos descentralizados, la sociedad civil y la ciudadanía. Las IP forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, en compañía, principalmente del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados (COPFP, 2010: Art. 11; Art. 21). Es el órgano encargado de organizar lo que la constitución denomina “planificación para el desarrollo”. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por el presidente de la República.

Los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley, y

⁷⁸ Tal vez se pueda convocar a delegados de los poderes locales. Por el ejecutivo local un delegado del municipio o prefectura; por el legislativo local un delegado del consejo municipal o del concejo provincial; por el judicial un representante de la Corte Provincial de Justicia; por el Electoral un representante de la Consejo Provincial Electoral; y, por el Poder Ciudadano un representante de la delegación local.

serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional (CPE, 2008. Art. 279).

El *Consejo Nacional de Planificación*, es el órgano rector del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Forman parte de éste el conjunto de entidades, principios, mecanismos, políticas e instrumentos que regulan y orientan la planificación e inversión nacional. El Consejo está integrado por: a) El Presidente de la República, quien lo preside; b) El Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo en su calidad de Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación, quien en ausencia del Presidente de la República, presidirá el Consejo; c) Los ministros coordinadores de la Función Ejecutiva; d) Un representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador; e) Un representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; y, f) Un representante del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (Decreto ejecutivo No. 1577. 26 de Febrero de 2009, Arts. 1, 2 y 3.a). Todos estos son delegados de autoridades elegidas o de representantes de libre remoción designados por el ejecutivo. Los márgenes de participación de la sociedad civil son provenientes del gobierno central, y muy al contrario de lo que se creería, en estos espacios de *Planificación Participativa*, los márgenes de participación ciudadana son inexistentes.

Las IP son integrantes de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con la presencia de tres delegados⁷⁹. Tienen la capacidad de crear *consejos locales de planificación* que son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, de las políticas locales y sectoriales articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por al menos un treinta por ciento de representantes de la ciudadanía. Son designados por las *instancias locales de participación* y su conformación y funciones son definidas por la ley regulatoria en materia de planificación nacional (LOPC, 2010: Art. 66).

Son IP: (a) los Consejos Ciudadanos, (b) los Consejos Consultivos, (c) las instancias de participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y regímenes especiales, y

⁷⁹ La ley no indica con claridad la manera como serán seleccionados estos delegados (COPFP, 2010. Art. 28.4).

(d) las demás que se conformen para el ejercicio de la planificación participativa (COPFP, 2010: Art. 21.6). Adoptarán el nombre que se defina en cada nivel de gobierno. La máxima autoridad local convocará al menos tres veces en el año a las instancias locales de participación (LOPC, 2010: Art. 64; Art. 65 inc. 3ero).

Nótese que la política en materia de planificación participativa no está dirigida por las IP, sino por el Estado central y por los gobiernos descentralizados autónomos quienes tendrán la obligación de coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales, como partes del sistema nacional descentralizado de planificación participativa. Estos planes serán ejecutados a partir de las normas dictadas por los respectivos órganos legislativos locales⁸⁰.

La forma que domina en estas IP es la *territorial*. La selección de sus representantes es mayoritariamente *indirecta* y no se convalida con los ejercicios de elección por vía universal o asamblearia. La sociedad civil no escoge directamente a los representantes que integrarán estas instancias sino que son las autoridades ejecutivas elegidas local y nacionalmente las que se encargan de delegar estas funciones a personas afines. Las instancias de participación –compuestas por delegados de las autoridades centrales y locales, y por un tercio de representantes de la sociedad civil– tienen la capacidad de formar otros organismos de planificación de presupuestos en los que nuevamente corresponde un tercio de participación a la sociedad civil (LOPC, 2010. Art. 66).

El monopolio decisonal en materia de presupuestos participativo y rendición de cuentas no está dado a este organismo. Su espacio de existencia está definido por el marco de las reglas y dinámicas parlamentarias locales, y las decisiones tomadas se realizarán bajo los mismos procedimientos de toma de palabra, deliberaciones, debate y votaciones de los consejos provinciales y regionales como de los concejos municipales. Su margen de atribuciones también está confinado al espacio de los parlamentos locales y sus funciones están condicionadas por el Plan Nacional de Desarrollo que es trazado por el gobierno central.

⁸⁰ Con esta disposición la participación de la sociedad civil se reduce a un tercio de un tercio, es decir al 10% de la participación real (COOTAD, 2010. Art. 298 y 299).

El CPCCS e IP: ¿a qué problemas de representación conducen?

El CPCCS funciona a través de las CCS que son también espacios de funcionamiento parlamentario. Están presididos por uno de los representantes de la sociedad civil que ha resultado favorecido en el sorteo de las treinta mejores candidaturas, quien además goza del suficiente voto para dirimir los empates (LOCPCCS, 2009: Art. 26 inc. 5to; Art. 64). La instalación de las sesiones del pleno del CPCCS reproduce la tradición parlamentaria del quórum que será de cuatro concejeros de los siete posesionados, los que deberán estar presentes al momento de iniciar la sesión, lo que por analogía se entiende que se extiende a la instalación de las CCS. E inclusive el pleno del CPCCS emplea los mismos recursos del funcionamiento parlamentario liberal. El *orden del día* puede ser modificado con el voto de la mayoría absoluta del pleno; los *debates* se organizan en torno al presidente del Consejo quien concede la palabra y organiza las intervenciones; los concejeros mocionan y votan las mociones presentadas; las votaciones son nominales y solo excepcionalmente razonadas y las actas son aprobadas con el voto absoluto de sus miembros (Reglamento del Pleno del CPCCS, 2010: Art. 16-19; Art. 21; Art. 23).

La participación de la sociedad civil en estos espacios creados por la nueva institucionalidad constitucional ecuatoriana (2008) opera en el marco de la lógica parlamentaria y sus acciones están conducidas en un espacio de deliberación e interacción con otros actores de los denominados como *niveles de gobierno*. Estos últimos espacios –local y regionalmente ubicados– han sido configurados para ejercer sus funciones con la presencia de las IP, en representación de los dignatarios que ya están presentes en el parlamento local, de delegados del estado central y, finalmente, de la sociedad civil representada en el denominado poder ciudadano.

Por ser espacios que funcionan en el marco parlamentario local y regional, operan bajo la lógica *territorial* monopólica (juntas parroquiales, municipios, consejos regionales, etc.). Los requisitos explícitos de autorización se diluyen en la creación de nuevos espacios denominados participativos en los que dominan los representantes elegidos por los poderes centrales y locales. Su composición no responde a la lógica liberal representativa de legitimación por vía electoral, aun cuando las dinámicas de funcionamiento interno son las

mismas, y sus integrantes –salvo los representantes de la sociedad civil, cuya nominación no es muy clara todavía– actúan bajo el marco del sistema parlamentario local. En términos generales la representación de la sociedad civil, en el grueso de las instancias de participación, responde a un proceso de acumulación de representaciones, sin autorización para el ejercicio del monopolio de la soberanía (Avritzer, 2007: 444).

En estas instancias no se encuentra pensada la articulación entre delegados de los representantes elegidos por vía electoral y los delegados de la sociedad civil. La lógica asamblearia es desplazada por la intervención permanente de los poderes centrales y locales que ya gozan de espacios de decisión anterior a las IP y a los CCS. Para pensar en una manera de articular estas nuevas dimensiones, es necesario considerar el contexto en el que los dispositivos de la representación electoral pueden funcionar y cohabitar con la representación de la sociedad civil. Es importante notar que el papel del consentimiento en el establecimiento de la legitimidad de este nuevo diseño institucional no es tan importante frente a la actuación de actores en representación de los partidos y movimientos que ya gozan de representación por la vía electoral a nivel nacional y local (Avritzer, 2007: 456).

La naturaleza del órgano participativo local se funda en lo territorial, desplazando otras razones de *afinidad* como las razones sociales, étnicas, de género, de clase, etc., que cubren posibilidades más allá de las confinadas territorialmente. Su funcionamiento parlamentarizado y territorializado, la lógica de composición de sus integrantes y ocupación de las curules, las materias que cubren en políticas públicas y toma de decisiones dificulta las bajas posibilidades de representación por afinidad, lo que demuestra que en este nuevo diseño el estado los representantes elegidos por la vía de las elecciones son todavía los únicos autorizados a monopolizar la capacidad de actuación, representación y colocación de los intereses políticos en un territorio por encima de la idea de *representación por afinidad* (Avritzer, 2007: 448) presentes en los dispositivos creados para facilitar los cauces de participación en materia de deliberación pública.

En lugar de lograrse un efecto como este se retorna a las prácticas corporativistas donde unos pocos grupos de interés organizados gozaban de la capacidad de nombrar autoridades de control y jueces constitucionales, electorales y de casación. Antes los

partidos políticos y hoy el gobierno central, que en ultimas también está compuesto por un partido político o coalición de partidos políticos, armados bajo otros estímulos que no son los del consenso parlamentario, son los que nombran las autoridades y limitan los espacios de participación de la sociedad civil.

CAPÍTULO V: ¿DEMOCRACIA SIN PARTIDOS? DIAGNOSTICO DEL SISTEMA REPRESENTATIVO FRENTE A LA APARICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. PRIMERAS CONSECUENCIAS

Introducción.

En Ecuador, la reforma institucional de 2008 introduce constitucionalmente un mecanismo intermedio entre democracia directa y democracia indirecta bautizado bajo la denominación general de *poder ciudadano* (CPE, 2008: Arts. 95, 96, 289). En esta zona todavía indefinida se encuentran el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y las Instancias de Participación locales y regionales (IP). Ambos son órganos de estructura parlamentaria cuyos integrantes son elegidos bajo un procedimiento no universal de selección y legitimación⁸¹. Ambos órganos gozan de atribuciones propias de institutos parlamentarios elegidos universalmente y funcionan de tal forma que sustituyen en sus bases la construcción del *interés público* que antes de la reforma era un ejercicio atribuido a los partidos políticos como agencias que monopolizaban los cauces de representación política.

En este capítulo me propongo estudiar el diseño institucional de la representación en la política ecuatoriana, su involución en el parlamento y los desestímulos para la subsistencia de los partidos políticos. La línea metodológica empleada en este trabajo parte por reconocer las ambiguas relaciones entre el legislativo y el ejecutivo en las constituciones políticas desde el retorno a la democracia en Ecuador (Basabe et al, 2010, Basabe, 2009; Pachano, 2004; Isaacs, 2003) los efectos más visibles para el sistema representativo de la emergencia de un discurso de oposición al modelo de partidos políticos (Conaghan, 2003; Laporta, 2005), la generación de desestímulos para la acción de control entre las agencias del poder público horizontal (Dahl, 1992; Peruzzotti, 2010; Mejía &

⁸¹ El CPCCS es una forma intermedia porque a pesar de concentrar facultades que le permiten estimular procesos de auditoría de las decisiones del poder, el carácter de su control es de naturaleza horizontal en ciertas ocasiones, y en otras, de naturaleza vertical hacia abajo, así como sus formas de composición no generan ningún vínculo de representatividad.

Polga, 2011) y la circunstancia política de la emergencia de los actores sociales, sus agendas particularistas y la capacidad de colocación de sus demandas sectoriales y de pactos corporativistas (Montufar, 2004; De la Torre, 2009) en los términos de penetración en la reforma constitucional de 2008 (Machado, 2007, 2008; Conaghan, 2009)

Se dedica parte del esfuerzo a responder si estos espacios semirepresentativos no electorales colocados en el marco normativo ecuatoriano son mecanismos que vehiculizan la eliminación de los partidos políticos o si por el contrario los complementan. En este capítulo haré un estudio conceptual y empírico sociológico de la composición del CPCCS transitorio y definitivo, así como su circunstancia de emergencia en el diseño institucional ecuatoriano de 2008, responderé si estos órganos son formas democráticas de procesamiento del denominado en la Constitución ecuatoriana como *poder ciudadano* o si son formas que facilitan la concentración del poder en el ejecutivo.

Este capítulo se organiza en cinco partes. En la primera se hace un análisis de los principales puntos teóricos de la crisis de la representación política en Ecuador y del repliegue de los partidos políticos frente a las propuestas que plantean la disminución y hasta eliminación del sistema representativo. En la segunda se debate sobre las posibles causas del debilitamiento del parlamento y la consecuente fragmentación de la representación en el sistema político ecuatoriano. En la tercera parte se introduce al estudio institucional del modelo representativo y su configuración en el Ecuador, tomando como límites de referencia los conceptos de *soberanía* y *representación* en las constituciones ecuatorianas desde el retorno a la democracia (1978-2008). En la cuarta parte se somete a prueba la hipótesis del debilitamiento del parlamento y el fortalecimiento del ejecutivo haciendo un estudio sociológico de los concursos de selección de los vocales al CPCCS transitorio (2009) y definitivo (2010). En la quinta parte se colocan unas consideraciones finales sobre el capítulo.

Crisis de la representación y repliegue de los partidos políticos. El auge de las propuestas directistas.

Aunque el sistema representativo en Ecuador, desde el retorno a la democracia –y en los treinta y tres años sucesivos (1979-2011)– ha presentado progresivas cuotas de paridad representativa entre varones y mujeres, y de crecimiento del acceso universal al voto obligatorio y facultativo (Basabe et al, 2010), el balance demuestra que los sectores políticos partidistas aun cuando intentaron procesar la crisis de sus instituciones democráticas representativas con la instalación de Asambleas Constituyentes, lograron muy poco en términos de solidez institucional⁸².

La emergencia de nuevos actores, algunos de ellos con capacidad de veto, que pugnan por la apertura de nuevos canales participativos generaron condiciones clientelares para la administración de los gobiernos bajo la sombra de un discurso anti-político (Basabe et al, 2010; Mejía, 2002; Sánchez, 2008). Después de sucesivas reformas políticas en ninguno de los países andinos se introdujo cambios significativos en las condiciones para el juego electoral, sino que por el contrario, en la realidad, se han estrechado los campos de la representación y la participación. Incluso parte del discurso político empleado en torno a las crisis representativas estuvo dirigido a proponer la existencia de una democracia participativa y/o directa, como alternativa a la democracia de partidos, lo que ha minado la ya debilitada institucionalidad representativa de estos países, sin dar pasos concretos hacia la consolidación de las propuestas participativas (Pachano, 2004: 15)

En Ecuador las reformas electorales (1992) que abrieron la posibilidad a los partidos políticos de presentar candidatos sin afiliación permitieron la participación de los denominados como “independientes”, sin lograr resultados suficientes en términos de consolidación democrática sino que por el contrario produjo efectos perniciosos para la democracia (CORDES, 1999: 87). Estas reformas electorales colocaron en una condición de privilegio a estos nuevos actores frente a los militantes y simpatizantes inscritos en un partido, logrando un progresivo deterioro de las bases y de la estructura partidaria,

⁸² Venezuela, 1999; Ecuador, 1997, 2008; y, Bolivia, 2003 son los casos más representativos de la consolidación de un poder emergente por la vía de la reforma constitucional, con excepción de la reforma política en Colombia de 1991 (Conaghan, 2010).

debilitando sus formas de funcionamiento y generando condiciones de desestimulo para la militancia (Laporta, 2005: 50)

La ausencia de consolidación democrática también estuvo marcada por la debilidad de los acuerdos alcanzados entre los grupos representativos al interior del parlamento, lo que produjo la terminación anticipada de tres gobiernos consecutivos (Bucaram en 1997, Mahuad en 2000, y Gutiérrez en 2005) y la percepción ciudadana de que la democracia estaba secuestrada por los partidos políticos (De la Torre, 2009: 26; Conaghan, 2009: 115). Esto se comprueba en el progresivo aumento de los costos de transacción entre presidentes que buscaban promover políticas nacionales versus legislaturas interesadas en representar intereses locales (Basabe et al, 2010: 69) o en las inestables coaliciones de partidos que facilitaban el desfile de opositores y oficialistas en los altos cargos de los gobiernos de acuerdo al vaivén de la política (Mejía & Polga, 2011: 69). A esto debe sumarse la falta de fidelidad de los asambleístas con sus partidos que en cualquier momento podían independizarse ya en el parlamento, atentando a la creación de coaliciones estables (Isaacs, 2003).

Paradójicamente, en Latinoamérica y en términos de representación, las preferencias de los actores políticos se han dirigido a debilitar la democracia mediante la aplicación de fórmulas que desestimulasen la participación política en los cauces representativos, las que en lugar de procesar las demandas sociales insatisfechas, reducen las capacidad de los partidos políticos de servir de vínculos entre la sociedad y el estado, generando –además de una situación de debilidad institucional– un discurso generalizado de hostilidad a la democracia de partidos y una permanente demanda de sustituirla por una democracia sin mediaciones institucionales (Pachano, 2004: 17), partidos políticos, poder judicial o congreso representativo (Lander, 1997).

Todo este debate se asienta en dos posiciones no necesariamente distantes: una que busca fortalecer los canales representativos y otra que pretende defender los canales participativos. En esta última se convalidan la representación *social* con la representación *política*. Lo dicho significa que en lugar de entender a la democracia como sistema para expresar los intereses y procesar las demandas de los grupos mayoritarios, se busca

posicionar las agendas de grupos sociales específicos bajo la forma de mandatos vinculantes y revocables, versus una representación política que busque agregar los intereses diversos para construir un interés general en base a procesos de agregación (Pachano, 2004: 19).

Sin embargo, parte del desafecto de la sociedad por los partidos políticos se localiza precisamente en su incapacidad de procesar e incorporar las demandas sociales, en sus históricos conflictos internos y por la ausencia de generación de vínculos sólidos entre estos con grupos corporativistas de la sociedad civil como trabajadores, indígenas y campesinos⁸³. Esto se entiende si se parte de que la idea de democracia liberal representativa en sus orígenes no estuvo asociada con una matriz de distribución social del poder, sino que se produjo –en muchos países de la región– como receta para el tránsito entre los regímenes autoritarios y los sistemas de partidos (Lander, 1997)

Debido a la crisis del sistema representativo, Ecuador ha desarrollado un sistema multipartidario extremo y de actores políticos independientes a la escena partidaria, generando un ambiente de antipolítica, contra los partidos por sus constantes rupturas y escisiones (Conaghan, 2003: 236; Pachano, 2008: 11; Mejía, 2002: 11) y por la idea de que la política, la ciudadanía y la democracia son categorías agotadas (Lander, 1997).

Se puede decir que los cauces de representación nunca fueron lo suficientemente sólidos. Por ejemplo, entre 1978 y 1992, los partidos políticos ecuatorianos no nacieron de la sociedad civil organizada; tampoco en movimientos de base. Para Conaghan (2003) éstos se fundaron en los dos centros urbanos más poblados (Quito y Guayaquil), y sus líderes fueron disidentes de partidos más antiguos o jóvenes de la clase media o media alta que buscaban distinguirse en el escenario político. Esto último, fortalece el enfoque instrumentalista de los actores políticos sobre la democracia y de los partidos políticos que son abandonados por sus líderes bajo cualquier discrepancia para crear nuevas

⁸³ A excepción del Partido Comunista (posteriormente Frente Amplio de Izquierda, FADI) que gozó de una relación duradera con la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE). El Movimiento Popular Democrático (MPD) también ha cultivado relaciones con sindicatos individuales como los profesores públicos. No obstante, estos vínculos no son decisivos porque no constituyen un segmento importante en el electorado (Conaghan, 2003: 247). Actualmente, el movimiento indigenista MUPP-NP maneja una agenda étnica que agrupa sectores de izquierda vinculados a demandas de reconocimiento racial.

agrupaciones políticas sin la solidez de un partido político de masas (Conaghan, 2003: 236-238).

Como ha escrito Pachano (2008) las normas electorales vigentes desde 1979 intentaron favorecer la distribución de un sistema de pocos partidos que pudieran cerrar el paso a las crecientes tendencias populistas. Sin embargo, las sucesivas reformas contrapuestas, así como la presencia de los denominados independientes crearon singulares facilidades de entrada posibilidades para obtener puestos con votaciones relativamente bajas. Esto, según Pachano abrió el camino para la multiplicación del número de organizaciones perentorias. De esta manera,

(...) la obtención de un escaño legislativo con un porcentaje ínfimo de votación no estaba asociada a una organización previamente existente, ni se traducía necesariamente en el inicio de la construcción de una de esta naturaleza. Por lo general se trataba de esfuerzos individuales que no se materializaban en alguna forma organizativa y que no tenían más duración que la que establece el cargo (o incluso menor a ésta, ya que la organización tiende a desaparecer en cuanto se ha realizado la elección) (Pachano, 2008: 11).

Estas condiciones decantaron la posibilidad de un sistema débil de partidos en Ecuador. Para verificarlo, véanse como en las sucesivas experiencias de elecciones presidenciales (1996, 1998, 2002 y 2006) en las vueltas de definición (*ballotage*) se llegaron a disputar la presidencia candidatos sin ninguna trayectoria política y muchos de ellos hasta arengando un discurso en contra del modelo representativo⁸⁴. En esto se comprueba el desencanto de la sociedad por la política partidista y el retorno de la mirada a las dinámicas de organización local que desplazan la construcción de intereses anteriormente nacionales por las demandas sectoriales con una progresiva desestructuración del sistema político y la emergencia de propuestas antidemocráticas de oposición al modelo representativo (Basabe et al, 2010: 84)⁸⁵

⁸⁴ En 1996 se disputaron la presidencia el populista Abdalá Bucaram (PRE) y el conservador Jaime Nebot (PSC), en la que ganó el primero; en 1998, el socialdemócrata Jamil Mahuad (DP-UDC) y el populista bananero Álvaro Noboa (PRIAN); en 2002, el militar protagonista del golpe de Estado a Mahuad, Lucio Gutiérrez (PSP), con Noboa, ganó el primero; en 2006, un académico sin ninguna trayectoria en política representativa, Rafael Correa, y por tercera vez Noboa, cfr. Basabe et al, 2010.

⁸⁵ Los componentes de este discurso saltan de la propuesta anti política a convertirse en instituciones existentes en Ecuador que evitan la función de intermediación propia de los partidos políticos entre Estado y

Para Conaghan esto puede explicarse en Ecuador por la existencia de una economía escasamente industrial que es incapaz de sindicalizar masivamente a los obreros. Esta carencia impide establecer relaciones partidarias solidas entre líderes y militantes, y en ausencia de estas, como producto de una economía sostenida por sectores informales, la respuesta del electorado es de volatilidad de las preferencias políticas a la hora de ir a las urnas. Esto genera espacios no relacionados con los lugares de trabajo para establecer redes de socialización; por el contrario, los lugares de encuentro frecuentemente son las organizaciones vecinales, barriales, eclesiales, etc. (Conaghan, 2003: 249).

La razón más decidora del debilitamiento del sistema de partidos en Ecuador es la reforma electoral vigente desde 1992 que permite la participación de los candidatos a las curules legislativas, escogidos entre aspirantes no militantes en los partidos o ajenos a las filas de partidistas (llamados independientes), lo que abrió las puertas para el auge de aspirantes sin carrera política, con cualidades personalistas, elegidos por el “mandamás” del partido, privilegiando agendas partidarias y no programáticas, y desestabilizando el sistema de alianzas al interior del parlamento (Conaghan, 2003: 258)⁸⁶.

A esto debe sumarse el debilitamiento del sistema parlamentario que, desde la Constitución de 2008, atribuye a un órgano no electoral funciones que tradicionalmente eran debatidas y resueltas en espacios representativos. Este agotamiento sistemático de la relación entre poderes representativos del estado se puede comprobar en las relaciones cada vez más hostiles entre el ejecutivo y el legislativo en términos de conseguir alianzas que viabilicen una agenda común de reformas legislativas a través de incentivos orientados a la obtención de cargos públicos estratégicos de control político (Mejía & Polga, 2011: 66 y 70), lo que se ve entorpecido por la existencia de un órgano ajeno a la arena legítimamente

sociedad, la agregación de particularidades y la canalización de demandas, en un intento de desplazar a los partidos políticos y de debilitar al sistema representativo (Montufar, 2004: 92)

⁸⁶ Otra de las razones de la insubsistencia partidaria es la emergencia personalismos fuertes frente al deterioro de las agendas programáticas. A medida que los líderes partidarios se desgastan en dominar los recursos personalistas en medios populares, la dimensión programática de la vida partidaria se estanca. El auge de los personalismos ha lacerado la capacidad generadora de los partidos de catalizar nuevas ideas acerca de la política pública, manteniendo al margen de los procesos de determinación de políticas a las grandes mayorías (Conaghan, 2003: 252).

parlamentaria que la sustituye además en términos de nombramiento de autoridades de control y de definición de los cauces de la política de fiscalización pública.

Me refiero al recientemente creado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como su equivalente seccional –regional, municipal, parroquial, sectorial, etcétera– denominado como Instancias de Participación (IP), los cuales absorben las funciones de definición de la política participativa, el control de los asuntos de investigación en administración de recursos públicos (léase como *fiscalización*), y en otros casos hasta la designación de las autoridades de control estatal, judicial y electoral, etc., como se ha visto antes en esta tesis y como se comprobará enseguida.

Esto ha sido categorizado por parte del debate crítico de la materia como una reinterpretación de la democracia y un proceso sustitutivo del gobierno electoral que se manifiesta en la capacidad de intervención ciudadana en las decisiones públicas sobre el manejo de recursos y hasta sobre el control de cuentas a los representantes políticos (Dahl, 1992; Lissidini, 2007; Peruzzotti, 2010; Zovatto, 2002), lo que coloca en el mismo nivel de importancia política tanto a las personas que han sido elegidas mediante sufragio universal como a aquellas que intervienen por voluntad propia o dependen del Ejecutivo, lo que dicho en otros términos sitúa en condición de equivalencia a la representación política con la participación social (Basabe, 2009; Pachano, 2010; Conaghan, 2009)⁸⁷.

Fragmentación de la representación y debilitamiento del parlamento en el sistema presidencialista ecuatoriano.

El principal germen antipartidario en el Ecuador es, seguramente, un aporte del populismo. Desde la década del cuarenta el presidente Velasco Ibarra articuló un discurso de oposición a los partidos políticos, lo que tuvo resonancia en los gobiernos militares de la década de los sesenta y setenta. E inclusive, décadas más tarde, el derrocamiento de Bucaram (1997) responde a este germen antipartidario. El entonces presidente quiso aprobar el presupuesto del estado esquivando el debate en el pleno del Congreso Nacional. Lo hizo a través de la

⁸⁷ Sobre el control de cuentas horizontal y vertical cfr. Welp (2008, 2008b, 2009, 2010), y Breuer (2007) estudiadas en esta tesis.

comisión parlamentaria de la materia, cooptando a seis de siete miembros y aprobando el proyecto en el Plenario de las Comisiones Legislativas que era una cámara de 35 diputados controlada por los partidos más grandes, en donde disponía de 8 de 18 votos suficientes para la mayoría. Consiguió el voto de diez independientes y esquivar al Pleno con lo que aprobó preliminarmente su presupuesto. La respuesta de oposición no se hizo esperar y, sin contar con los votos suficientes para el juicio político, el conservador Partido Social Cristiano (PSC) reunió los votos para declarar la “incapacidad mental” del mandatario, esquivar los procedimientos y votación para el juicio político, y finalmente destituir al presidente (Mejía & Polga, 2011: 60).

Los ecos del germen antipartidario llegaron también el asenso (2003) y derrocamiento del presidente Gutiérrez (2005), alegorizaron los discursos de los aspirantes en las presidenciales siguientes (2006) e inundaron los debates de la sucesiva constituyente (2008). Las elecciones de 2006 que dieron la presidencia a Rafael Correa (AP AIS) estuvieron invadidas por discursos antipolíticos de los aspirantes, descontento popular frente a los partidos, indefinición de las reglas electorales y volatilidad en las encuestas.

Los candidatos que accedieron a la segunda vuelta presidencial (*ballotage*) en el 2006, ambos de cuño populista, articularon un discurso en contra de los partidos políticos dominantes en la década del noventa como el Partido Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID), Unión Demócrata Cristiana (UDC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Correa, quien contendió con el magnate bananero Álvaro Noboa (PRIAN), ofreció la instalación de una Asamblea Constituyente para reformar la estructura política del estado y dar vida a una nueva constitución. La propuesta, sumada con otras confrontaciones al sistema representativo, rindió frutos en términos electorales y fue elegido con un 56,67% frente a su contendor que obtuvo un 43,33% (Machado, 2007)⁸⁸.

La elaboración de la nueva constitución (2008) estuvo matizada en esta misma circunstancia. En las presidenciales y legislativas de 2006, el partido que fue conformado para impulsar la presidencia de Correa (AP AIS) no presentó candidatos para el Congreso

⁸⁸ Correa obtuvo el 22,8% de los votos y se adjudicó el segundo lugar en la primera vuelta del 15 de octubre. Este resultado le aseguró una segunda vuelta contra Noboa, quien había obtenido el primer lugar con el 26,8% (Conaghan, 2009: 117)

Nacional y de esta manera dar coherencia a su discurso antipolítico (Conaghan, 2009: 116). En el poder, el presidente Correa se vio solo al momento de decantar en el Congreso la convocatoria a la constituyente tal y como lo exigía la constitución de 1998 (Art. 283), y tuvo que ceder varias magistraturas en los órganos de control estatal al opositor Partido Sociedad Patriótica (PSP) del presidente derrocado Lucio Gutiérrez (2005).

Entre estás fue posesionado como presidente del Tribunal Supremo Electoral el abogado del presidente Gutiérrez, Jorge Acosta. En la presidencia de este funcionario se destituyeron a 57 de los 70 diputados opuestos a la propuesta de convocar a la constituyente. Los escaños fueron llenados por sus alternos que se reunieron a las afueras de Quito (Puembo) con representantes del gobierno. La nueva mayoría –ahora afín al oficialismo– se allanó a la convocatoria y poco después se instaló una Asamblea Constituyente con una mayoría absoluta a favor del oficialismo, lo que marcaría la ruta de desaparición de precario sistema de partidos ecuatoriano y el crecimiento del discurso anti-partidario (Machado, 2008: 194)⁸⁹.

Parte de la constitución política aprobada como producto de la reforma política de 2008 recupera las demandas de ampliación de fórmulas de democracia directa en mecanismos de rendición de cuentas, toma decisiones públicas y el establecimiento de mecanismos corporativos de participación dentro del Estado (Basabe et al, 2010; Basabe, 2009; Montufar, 2004; Pachano, 2010). Otra fuente señala que en los tres derrocamientos presidenciales en Ecuador –que son la circunstancia más influyente en términos de funcionamiento parlamentario–, los partidos políticos eludieron la posibilidad de iniciar el proceso de impugnación como mecanismo formal de rendición de cuentas del ejecutivo (Mejía & Polga, 2011) lo que también pudo haber erosionado sus atribuciones frente a la más reciente reforma política⁹⁰.

⁸⁹ Los resultados daban al oficialismo una mayoría de 73 escaños de los 130 posibles, además de otros 7 elegidos en alianzas con movimientos locales.

⁹⁰ Las destituciones presidenciales precedentes en Ecuador se han traducido como fórmulas de romper el bloqueo político, generando nuevas mayorías en el parlamento, sustituyendo al presidente de la república y provocando episodios de inestabilidad. La nueva estrategia constitucional de gobernabilidad en términos de democracia directa parecería dirigirse a blindar periódicamente al ejecutivo de legitimidad electoral, desbloquear a la oposición partidista en el parlamento, generar nuevos polos de adhesión frente a los emergentes resultados electorales y atribuir al presidente la capacidad de gobernar sin partidos políticos

Sin embargo esta suerte de hegemonía directista crea condiciones de desestímulo para consolidar pactos duraderos entre gobierno y oposición por las facilidades que presenta la convocatoria de una consulta en situaciones de bloqueo parlamentario, esto aun cuando los pactos partidistas desde el retorno a la democracia en Ecuador también han estado manchados por su provisionalidad⁹¹. En ausencia de cauces sólidos de concertación, se crea un ambiente desfavorable para la comunicación entre poderes, la definición de agendas, la consolidación de las estructuras institucionales representativas, la reinterpretación de la democracia en términos concretos, lo que termina por invertir las posibilidades de entendimiento político, generando caos y sembrando mayor inestabilidad para el futuro de la democracia (Basabe, 2010: 388)⁹².

Aun cuando parte de la tarea del sistema representativo es el procesamiento y agregación de particularidades para expresarlas como un todo universal, en Ecuador, esta tarea ha estado obstaculizada por un mal funcionamiento interno de los partidos políticos, representación de intereses empresariales, sectoriales o étnicos, corrupción generalizada, invasión de la justicia (Conaghan, 2009; Machado, 2007, 2008) y por la vigencia de reglas electorales en permanente mutación, otra lesivas a la representatividad de los grupos políticos organizados y hasta por la volatilidad electoral (Pachano, 2010, 2008d).

A esto debe agregarse la progresiva disminución de estímulos para el control entre agencias del Estado que en las constituciones anteriores (1945, 1978, 1998) emergieron

desmoronando las permanentes intenciones conspirativas y los chantajes de golpe de estado en los parlamentos.

⁹¹ *Verbi gracia*, el Frente de Reconstrucción que apoyó la candidatura a la presidencia Febres Cordero colapsó al final de su mandato; el Bloque Progresista (1984) generado en oposición al mismo gobierno sobrevivió menos de un año; la alianza de partidos a favor del presidente Borja (ID-DP) se fue a pique en las elecciones de medio periodo (1990); la coalición entre el PRE-PSC para facilitar la gobernabilidad del estrenado régimen de Bucaram duró solo unos pocos meses de 1996; la coalición de partidos que dio el triunfo a Gutiérrez en el 2003 (MPD-MUPP-NP) solo duró un mes en el gobierno, la sucesiva alianza con el PSC duró un año y la posterior compuesta por PSP-PRE-PRIAN hasta el derrocamiento frente a la alianza de oposición (PSC-ID-MUPP-NP-MPD) que logró 60 votos y 2 abstenciones que posibilitaron la destitución de Gutiérrez. Esto se debe en parte a la *instrumentalización* de los partidos (Conaghan, 2003) utilizados por sus candidatos como plataformas de acceso al poder, y bien cumplida esta finalidad estos no tenían empacho en cambiarse de bando o autoproclamarse como independientes (Isaacs, 2003: 269)

⁹² En el 2007 el oficialismo tuvo una mayoría de 80 de los 130 escaños, lo que significa que gozó de un 70% de presencia en la Constituyente. El siguiente partido con mayor votación fue el PSP del ex presidente Gutiérrez con apenas 19 curules. Para el 2011 el gobiernista MAP tiene 59 de 124 curules lo que es sensiblemente menos de lo que tuvo y ligeramente menos de la mitad de la Asamblea (47.6%). Fuente: wikipedia.org

como producto de una relación consensuada entre gobierno, partidos del oficialismo y oposición política, que debatían y acordaban la composición de los organismos de control estatal (como Contralor, Fiscal Nacional, Procurador, Superintendentes, Defensor del Pueblo, magistrados constitucionales, de casación judicial y electorales) lo que entonces generaba el ejercicio de aplicación de formulas fácticas de control y descompensación entre poderes (Basabe, 2010: 390)⁹³.

Esta capacidad de diálogo que intermedia entre el Estado y la sociedad se disminuye aun más por la incorporación de mecanismos no electorales con presencia nacional, regional y local que han sido catalogadas como “instancias paralelas y superiores a las de la democracia representativa” (De la Torre, 2009: 27). En Ecuador, las vigentes Constitución (2008) y Ley de participación (2010) incorporan instituciones de funcionamiento parlamentario como concejos, asambleas, instancias participativas, además de que se fortalece la convocatoria de los mecanismos de democracia directa iniciados desde las esferas del poder⁹⁴.

Esta reacción de gramática faccional con gran capacidad de resonancia en los debates constituyentes (2008) desde la década de los noventa es una contestación al crecimiento en la escena política de los movimientos sociales y sectoriales que no quieren intervenir bajo las reglas de la dinámica partidista electoral, y un ataque metódico al sistema representativo. Como consecuencia de esto se visualiza un débil y desprestigiado sistema de partidos políticos e instituciones representativas (Machado, 2007), invasión y multiplicación de manifestaciones de acceso no intermediado de intereses particulares a espacios de decisión pública y la emergencia de mecanismos corporativos de presencia política (Montufar, 2004: 91; De la Torre, 2009) lo que fomenta la proliferación de

⁹³ Por ejemplo, el denominado como *control social* que se canaliza en los sistemas representativos por la vía del fortalecimiento partidario pasa hoy a convertirse en un patrimonio del partido o partidos del oficialismo – y más concretamente del presidente de la República– a través de la colonización de los llamados espacios participativos, con lo que la responsabilidad de rendir cuentas se debilita en el caso del ejecutivo.

⁹⁴ Para Ippolito-O'Donnell (2008) los mecanismos de democracia directa se clasifican en formales e informales. Los primeros son aquellos que se encuentran definidos legalmente como los presupuestos participativos, los referendos, consultas populares; mientras que los mecanismos informales son las formas de control social (horizontal o vertical) como las auditorias ciudadanas, las asambleas vecinales y otras formas de acción colectiva. Todos estos mecanismos “apuntan en su conjunto a fortalecer las capacidades de los ciudadanos para expresar sus preferencias en materia de políticas públicas y controlar el accionar de los gobiernos y, al hacerlo, mejorar la calidad de la democracia” (2008: 63)

opciones antipolíticas y antisistémicas que repliegan las lógicas partidarias a los espacios locales (Basabe, 2010: 403).

Supuestos para la configuración del sistema representativo. Construcción político constitucional desde el retorno a la democracia (1978-2008).

El sistema político ecuatoriano retorna a la democracia en 1978. Desde este regreso hasta los días actuales los supuestos representativos de las sucesivas reformas constitucionales aparecen condicionados por una constante tensión entre populismo y oligarquía, entre nación y pueblo, y entre representación y participación (CORDES, 1999; Mejía, 2002; Sánchez, 2008). Se debe considerar también el obsesivo entusiasmo reformista en materia de reglas electorales que han producido en Ecuador un sistema disperso y en constante modificación (Sánchez, 2006: 11). Esta dispersión y obsesión de reforma se explica brevemente enseguida, así como a sus singulares formas de concebir a la representación, a los partidos políticos y a la soberanía como categorías constitucionales.

Desde la recuperación del cauce democrático los principales pilares constitucionales se nutren del diseño institucional vigente desde 1945. En ese año se redacta una nueva carta política como producto de la “Revolución Gloriosa” del mes de mayo de 1944, fecha en la que se derrocó al presidente Carlos Arroyo del Río (1940-1944) y que se nombró como presidente a José María Velasco Ibarra (1944-1947). Pero apenas un año después, el flamante presidente deroga esta constitución y convoca a una nueva constituyente en 1946.

La constitución de 1945 nació luego del intento de poner en vigencia una constitución laborista en 1938. Esta no llegó a entrar en vigencia, restableciéndose la constitución de 1906 (Icaza, 1992). Esta constitución (1945) emerge como efecto de un sistema representativo; la Asamblea Constituyente promulga la naciente carta política en “nombre del pueblo y en ejercicio de la representación nacional”; concibe a la nación ecuatoriana como un estado republicano y electivo, cuya soberanía radica en el pueblo y cuyo ejercicio se expresa en los órganos del poder público. Se mantuvo la reforma de la constitución de 1929 que recoge los logros de la Revolución Juliana (1925) cambiando sin embargo la radicación de la soberanía de la figura de la *nación* a la figura del *pueblo* (CPE, 1945: Art. 1-4).

En esta constitución el sufragio se entendió como un ejercicio de elección directa e indirecta. El sistema representativo garantizaba la participación de las minorías políticas y para la dirección del proceso electoral se creó un tribunal electoral de jurisdicción nacional integrado por dos representantes del sistema judicial (uno por la Corte Suprema de Justicia y otro por el Tribunal Constitucional), dos ciudadanos elegidos por el Congreso Nacional y un representante elegido por cada una de las fuerzas políticas al interior del parlamento (uno por la izquierda, otro por la derecha y otro por el centro). En total eran siete integrantes del flamante Tribunal Superior Electoral (CPE, 1945: Art. 18-20).

El parlamento se elegía bajo una fórmula mixta. Una parte de los diputados era elegido directamente y otro a través de sectores corporativos en representación del sistema educativo, cámaras industriales, agrícolas y comerciales, así como de agrupaciones laborales y campesinas. Todos ellos debían representar con sentido de actuación nacional (CPE, 1945: Art. 23-24). La constitución de 1945 se mantuvo en vigencia hasta que Velasco Ibarra la derogara; inmediatamente convocó a una constituyente que puso en vigencia una nueva constitución en 1946 que sería derogada por una nueva convocatoria constituyente realizada en la presidencia de Clemente Yerovi en 1966.

El presidente Velasco Ibarra emerge como figura que funda un nuevo estilo de hacer política que resquebraja las relaciones tradicionales de poder. Desde su emergencia como líder político indiscutible se consolida la democracia ecuatoriana en la lógica presidencialista y sus matices tienden a concentrar o a desconcentrar el poder en la imagen del presidente de la república. Esta permanente tensión se formula en la derogación de la constitución de 1945 y en la publicación de la nueva carta de 1946, expedida por Velasco. El debate sobre los supuestos configurativos del sistema representativos reaparece en las postrimerías de la dictadura que cedió espacio para la reaparición del sistema democrático en 1978 (CORDES, 1999: 45; Mejía, 2002: 22-29). Pero las lógicas de preferencia personalista en los sucesivos diseños institucionales tienen todavía costados que privilegian esta mecánica.

Se retorna al debate de la vigencia de la Constitución de 1945 cuando el Gobierno Militar que gobernó en Ecuador desde 1976 a 1979 convocó a un referendo para proponer a

la sociedad la legitimación de una nueva constitución. La propuesta consistía en dos proyectos de constitución sometidas a votación popular y propuestas por sendas comisiones. Ambas fueron elaboradas el mismo año y bajo el encargo del gobierno militar en 1977. La primera comisión elaboró una nueva, mientras que la segunda comisión introdujo reformas a la constitución de 1945. Se impuso la propuesta de la nueva constitución. Hubo una tercera comisión encargada de definir las regulaciones y procedimientos que regirían la organización de los partidos políticos y del proceso electoral (Isaacs, 2003: 264)

En ambas constituciones (1945-r y 1978) simbólicamente es el pueblo del Ecuador quien “expide y sanciona mediante referéndum su Constitución”; la soberanía radicaba en el pueblo y se ejercía por los órganos del poder público; el gobierno era republicano y electivo; y se reconocía y garantizaba la representación efectiva (1945-r) y proporcional (1978) de las minorías (Proyecto de CPE, 1945-reformada: Preámbulo y Art. 1-3; CPE, 1978: Preámbulo y Art. 1-3).

En el proyecto de reforma de la constitución de 1945 (1945-r) se reintrodujo la figura del Congreso Bicameral, compuesto por una cámara de senadores y otra de diputados. En la constitución de 1978 se conformó un poder legislativo de una sola cámara con representantes nacionales y provinciales. A partir de esta constitución y por primera vez se hacía explícito que los representantes eran elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, lo que significaba que el monopolio de la representación política estaba atribuido solamente a los partidos políticos que cumplían con requisitos procedimentales mínimos de inscripción (Isaacs, 2003). Siguiendo a la constitución de 1945, su proyecto de reforma, así como la constitución de 1978, todas atribuyen a la representación parlamentaria un sentido nacional (Proyecto de CPE, 1945-reformada: Art. 37 inc. 3ero, Art. 54 y Art. 62; CPE, 1978: Preámbulo, Art. 34, Art. 56 y Art. 62).

A pesar de los esfuerzos por consolidar la democracia representativa después del retorno a los gobiernos civiles en Ecuador, los partidos políticos y los procesos políticos en general continuaron plagándose de muchos de los problemas que debilitaron a la

democracia en el pasado. La escasa lealtad y fragmentación partidista, los conflictos entre el gobierno y la oposición, el ambivalente compromiso de las elites con la democrática constituyeron la herencia de esta transición militar a un régimen débil de partidos en lo posterior (Isaacs, 2003: 271; Sánchez, 2006: 17). A esto debe sumarse la ausencia de estímulos a la participación social y de un sistema de partidos que refleje las diversidades locales en un contexto de debate nacional, y la altísima concentración del poder en autoridades de la Función Ejecutiva (CORDES, 1999: 328)

La constitución de 1998 emerge como forma de atenuar la crisis política que provocó el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram en 1997. Fue convocada mediante una consulta popular que autorizó su instalación. En el pliego de preguntas se introdujo una dedicada a legitimar a Fabián Alarcón, sucesor de Bucaram y presidente del Congreso Nacional de entonces, en el sillón presidencial. El denominado como Congreso Constitucional, ya en funciones se autoproclamó como Congreso Constituyente para redactar una nueva constitución. En su preámbulo se retorna a la figura de la asamblea en representación de “el pueblo del Ecuador”. Consagró la forma de estado presidencial y republicano, y por primera vez se reconoció al estado como representativo y participativo a la vez; igual que sus antecesoras radicó la soberanía en el pueblo como base de la autoridad la que se ejercía a través de los órganos del poder público y de (una ambigua declaración en) los medios democráticos previstos constitucionalmente (CPE, 1998: Art. 1).

La participación democrática tiene un espacio especial en esta constitución. Capitalizó la participación en los partidos legalmente reconocidos, sin embargo les atribuye la capacidad de presentar o auspiciar candidatos por fuera de sus filas militantes para las dignidades de elección popular. Esto se introduce desde la reforma electoral de 1992 como se ha visto, lo que abrió la puerta para permitir a los ciudadanos presentarse libremente a las elecciones de representantes sin el anterior requisito de pertenecer a un partido político legalmente reconocido (CORDES, 1999: 87-90). Los estímulos de afiliación para la participación electoral y colateralmente la necesidad de reconocimiento legal de los partidos políticos se erosionó pues, además de esta desventaja comparativa, para el

reconocimiento legal de los partidos estos debían ser únicamente de carácter nacional (CPE, 1998: Art. 98, Art. 115).

En la constitución actualmente vigente (2008) el sistema representativo ha sufrido sensibles reformas. Fue convocada en un entorno de inestabilidad política y como filtro de procesamiento de conflictos anteriores. Los dos presidentes elegidos universalmente antes de la vigencia de esta constitución (Jamil Mahuad en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005) fueron destituidos por el Congreso Nacional en un entorno de presión popular y bajo demandas de supresión del sistema representativo (Machado, 2008). Fue iniciada por los movimientos sociales y sectores de la clase media que participaron en el derrocamiento presidencial contiguo de 2005 quienes colocaron en el debate público la idea de fortalecer los cauces de participación en la toma de decisiones públicas.

La reforma del diseño institucional de 2007 podría decantarse en la circunstancia de los tres derrocamientos presidenciales anteriores (1997, 2000, y 2005). Aquí las nociones de los discursos en contra del sistema representativo fueron hábilmente recogidas en la propuesta política que llevaría al poder a Rafael Correa (2006) como parte de su estrategia política de acceso al poder (Machado, 2007), cuyos episodios de rebelión fueron leídos por la sociedad como formas superiores de democracia y no como golpes de estado (De la Torre, 2009). Parte de los ofrecimientos presidenciales del entonces candidato Correa se focalizaban en la convocatoria a una Asamblea Constituyente que se eligió y posesionó para su funcionamiento en el año 2007. El órgano gozaba de plenos poder para reformar el sistema institucional⁹⁵.

Esta nueva constitución equipara como categorías epistemológicas a la representación con la participación; al sistema participativo atribuye cualidades del modelo representativo y a este último convierte en una modalidad de participación política (Pachano, 2001). Además, la política pública en materia de participación está concentrada en el CPCCS con alcance nacional y se ejerce localmente en las IP.

⁹⁵ La etiqueta de *plenos poderes* se entiende como una capacidad ilimitada de reformar la constitución política y hasta de desconocer los mandatos y las decisiones políticas adoptadas por los representantes elegidos universalmente con anterioridad en materia de elección de autoridades estatales y judiciales, como la reforma y derogación de las medidas de carácter fiscal y patrimonial. Sobre el tema cfr. Montúfar, 2008b.

El principio de soberanía nuevamente se radica en el pueblo como fundamento de la voluntad de la autoridad, sin embargo se reconoce por primera vez el ejercicio de la autoridad política en dos manifestaciones i) a través del los órganos del poder público, y ii) a través de las formas de participación directa. En este nuevo diseño institucional la *participación* se convierte en la matriz conceptual para la interpretación de una nueva forma de concebir a la representación; es un derecho de intervención “en todos los asuntos de *interés público*” y que se ejerce a través de tres formas de democracia: a) representativa, b) directa y c) comunitaria. Este proceso es denominado constitucionalmente como “construcción del poder ciudadano” (CPE, 2008: Art. 1 y Art. 95) (Cuadros 3a y 3b).

Debilitamiento del parlamento y fortalecimiento del ejecutivo en el nuevo diseño institucional (2008). Breve estudio sociológico en Ecuador.

En Ecuador, los presidentes han empleado los recursos de la democracia directa como formas de obviar la presencia de los parlamentos y de disminuirles sus facultades de fiscalización política. Sin embargo los resultados demuestran que estas herramientas no han servido para colocar en el debate político tensiones de naturaleza programática, sino para intentar legitimar propuestas directamente relacionadas con el rechazo o aceptación de los gobiernos. Por ejemplo el presidente Febres Cordero (1986) perdió el referendo para reformar la Ley de elecciones en materia participación de los actores no afiliados a los partidos políticos en los comicios electorales. La derrota fue tomada como un voto de censura. Duran Ballén ganó menos de una década después sobre la misma pregunta (1992) y apenas un año después perdió una consulta por su baja popularidad. Muy al contrario, el presidente Correa inmediatamente después de ganar las elecciones presidenciales (2006) convoca a una consulta popular con el fin de consolidar su hegemonía bajo la fórmula de la instalación de una Asamblea Constituyente, y logra hacerlo (2007) en un ambiente de recuperación de un discurso de desencanto popular por los partidos políticos y por el desprestigio del sistema representativo (Machado, 2007: 210)⁹⁶.

⁹⁶ El saldo de esta estrategia dio al gobierno una mayoría sin tenerla, y la posibilidad de cambiar a algunas autoridades de control en sectores estratégicos (Fiscal General de la Nación y Superintendente de Bancos) así como la recomposición de las fuerzas al interior del parlamento, desequilibrando las condiciones del poder y e inclinando la balanza a favor del ejecutivo (Machado, 2007)

**Cuadro 3a:
Involución de las atribuciones del Legislativo en el Ecuador**

Congreso Nacional, 1978 CPE, 1978 [1984]: Art. 59	Congreso Nacional, 1998 CPE, 1998: Art. 130	Asamblea Nacional, 2008 LOFL, 2009: Art. 9	Consejo de Participación, 2008 CPE, 2008: Art. 208
Fiscalizar los actos del Poder Público y conocer sus informes.	Fiscalizar los actos de la Función Ejecutiva y del Tribunal Supremo Electoral.	Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Control Social, y los otros órganos del poder público.	Establecer mecanismos de rendición de cuentas del sector público. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad,
Enjuiciar políticamente al Presidente y Vicepresidente de la República, a los secretarios de Estado; ministros judiciales, constitucionales y electorales; al Contralor, Procurador, Fiscal y Superintendentes	Enjuiciar políticamente, al Presidente y Vicepresidente de la República, os ministros de Estado, el Contralor y Procurador, el Defensor del Pueblo, el Fiscal; los superintendentes, los magistrados constitucionales y electorales. Autorizar el enjuiciamiento penal del Presidente y Vicepresidente de la República		
Nombrar al Contralor, al Procurador, al Fiscal y a los Superintendentes, de las ternas que le sean enviadas por el Presidente de la República y removerlos.	Nombrar al Procurador, Fiscal, al Defensor del Pueblo, superintendentes; magistrados constitucionales y electorales y los miembros del directorio del Banco Central. Elegir al Contralor	Posecionar al Procurador, Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Superintendentes, miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social;	Designar al Procurador y a los Superintendentes de las ternas presidenciales a la primera autoridad de la Designar al Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General y Contralor Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
	Expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas. Reformar la constitución e interpretarla con carácter generalmente obligatorio.	Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas. Participar en el proceso de reforma constitucional	

Fuente: Constitución Política del Ecuador, 2008; Constitución Política del Ecuador, 1998; Constitución Política del Ecuador, 1978 (codificada en 1984), Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009.
Elaboración: El autor.

**Cuadro 3b:
Involución de las atribuciones del Legislativo en el Ecuador**

**Atribuciones del legislativo ecuatoriano desde el retorno a la
democracia (1979-2008)**

	Control horizontal	Elección autoridades judiciales	Elección autoridades de control	Elección autoridades electorales	Iniciativa juicio político presidente	Juicio y destitución de los ministros de estado	Interpretación constitucional
Congreso Nacional, 1978	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Congreso Nacional, 1998	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Asamblea Nacional, 2008	No	No	No	No	No	Si	No
Consejo de Participación, 2008	Si	Si	Si	Si	No	No	No

Fuente: Constitución Política del Ecuador, 2008; Constitución Política del Ecuador, 1998; Constitución Política del Ecuador, 1978 (codificada en 1984), Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009.
Elaboración: El autor.

Para algunos, la principal problemática en torno a esta práctica engañosa (Zovatto, 2002) es la notable disminución de la capacidad de representación directa de otros sectores que no habiendo recurrido a esta estrategia propia de las agencias del poder político, y que han confiado al voto electoral su necesidad de presencia en los espacios parlamentarios, se ven marginados frente a la potencia de una convocatoria con fines legitimantes (Conaghan, 2003: 257). Esto produce un deterioro de los márgenes de separación de poderes y construye un poder personalista en un ejecutivo con capacidad de intervención sin mediaciones institucionales en todas las esferas de decisión política, con una gran capacidad de movilización, de identificación entre líder y sus seguidores, y de

desplazamiento de los procedimientos parlamentarios y del estado de derecho (De la Torre, 2009: 31).

E inclusive el nombramiento de las autoridades de control estatal de recursos y de políticas públicas, la interpelación a los ministros del gobierno y la aprobación presupuestal se dirigen a equilibrar las condiciones de poder entre las funciones estatales, a generar condiciones de control horizontal del poder político, así como a generar una arena de acercamiento y acuerdos políticos entre ambos poderes. Por el contrario, su disminución permite la emergencia de un poder que gobierna sin necesidad de partidos políticos (Pachano, 2001; Basabe, 2010, 2009; Mejía & Polga, 2011)⁹⁷.

Comparativamente, desde 1945 hasta 2008, las atribuciones del legislativo en materia de control del estado, toma de decisiones públicas y generación de condiciones para la concertación política empezaron a consolidarse en principio para finalmente debilitarse de manera importante. En la constitución de 1945 es parte de las atribuciones legislativas la interpretación y reforma de la constitución, así como la expedición, reforma y derogatoria de las leyes; conceder facultades presidenciales extraordinarias, votar sobre la censura con capacidad de destitución a los ministros de estado (y de forma extensiva al Tribunal Constitucional y Corte Suprema de Justicia), elegir a autoridades judiciales (Tribunal de Garantías Constitucionales, Tribunal Superior Electoral, Corte Suprema de Justicia), y de control (Contralor General del Estado, Superintendente de Bancos y Procurador General del Estado, estos últimos de ternas entregadas por el presidente de la República)⁹⁸ (Cuadros 3a y 3b).

En la constitución de 1978 se establece como parte de las atribuciones legislativas la interpretación de la constitución; la expedición, reforma o derogatoria de las leyes; se

⁹⁷ O'Donnell distingue dos tipos de control horizontal: uno electoral y otro no electoral. Este último es el control *social* y se explica como un conjunto de manifestaciones provenientes de asociaciones de ciudadanos y de movimientos que tienen por objetivo denunciar los errores gubernamentales, controlar a las autoridades políticas bajo procedimientos institucionales y no institucionales, y activar el funcionamiento de agencias institucionales de control vertical (O'Donnell, 2001: 20). En función de su direccionalidad, las formas de control se distinguen entre horizontales o *de balance*, y en verticales o *sociales*. Las primeras activan mecanismos de control *de* y *entre* agencias estatales, mientras que las verticales controlan los actos del poder político por iniciativas nacidas en espacios autónomos al poder político institucional.

⁹⁸ CPE, 1945: Art. 34

incluye por primera vez la tarea de fiscalización de los actos de la Función Ejecutiva y del enjuiciamiento político del presidente y vicepresidente de la República, de los ministros de estado y de los ministros judiciales y electorales (Corte Suprema de Justicia, y tribunales Contencioso Administrativo, Fiscal, Supremo Electoral y Constitucional) con capacidad de destitución; además se atribuye al parlamento la capacidad de elección de las autoridades de control (Contralor, Procurador, Superintendentes de Bancos y Compañías, todos en base a ternas enviadas por el presidente de la República).

La constitución de 1998, al igual que sus predecesoras, atribuía al Congreso Nacional la capacidad de reforma e interpretación constitucional; expedición, reforma, derogatoria e interpretación de leyes; enjuiciamiento al presidente y vicepresidente de la República; censura a los ministros de estado pero –solo en esta constitución– sin la capacidad de destitución; y de nombramiento y destitución de autoridades de control (Ministro Fiscal General, Defensor del Pueblo, vocales de los tribunales Constitucional y Supremo electoral, a los miembros del Directorio del Banco Central, Superintendentes, y al Procurador del Estado, estos dos último mediante ternas enviada por el presidente de la República) (CPE, 1998: Art. 130).

Sin embargo, desde la constitución de 2008 el parlamento dispone de menos atribuciones. Puede solamente participar en el proceso de reforma constitucional, y ya no reformarla e interpretarla por iniciativa propia; puede fiscalizar los actos de las funciones estatales pero ya no destituir directamente a los ministros de estado sino solo después del dictamen de admisibilidad emitido por la Corte Constitucional; y solamente puede tomar juramento a las autoridades de control (Contralor, Fiscal, Defensor del Pueblo, Defensor Público, Superintendentes, miembros de los consejos Nacional Electoral, de la Judicatura y de la Participación Ciudadana), ahora nombradas por el CPCCS (CPE, 1998: Art. 120 y Art. 129).

Lo que anteriormente correspondía a las arenas de consenso de sectores políticos en el parlamento (1945, 1978, 1998) luego se convirtió constitucionalmente en una tarea atribuida a un órgano en permanente riesgo de depender del ejecutivo (2008). Esto se demuestra en el estudio sociológico de los vocales del CPCCS transitorio y definitivo en

Ecuador en donde comprueba que la mayoría estos estaba vinculada directamente con el ejecutivo, lo que podría abrir las puertas al dominio de las nominaciones de los funcionarios de control estatal y, por esta misma causa, al desestimulo de la acción de los partidos representados en el parlamento que antes debían consensuar con el gobierno para alcanzar acuerdos de gobernabilidad⁹⁹. Con la migración de estas facultades de nominación de autoridades y fiscalización de recursos públicos del parlamento al CPCCS (Cuadros 3a y 3b) se habla de un proceso involutivo de las funciones de los partidos políticos en la Asamblea Nacional y de ésta misma manera de un progresivo debilitamiento del espacio de consenso democrático.

Los resultados del estudio demuestran que en el concurso convocado en 2008 para llenar las vacantes del CPCCS transitorio ordenado por la Constitución (2008):

- De las 201 postulaciones presentadas, los 14 aspirantes mejor puntuados ocuparon en orden de prelación las vocalías principales y suplentes; es decir, los siete primeros: principales, y los siete siguientes se posesionaron como suplentes¹⁰⁰.
- El proceso de calificación estuvo dirigido en función de dos evaluaciones: una de *meritos* y otra de *oposición*. Ambas sumaban 100 puntos. La evaluación de oposición estaba compuesta por 50 preguntas entre opción múltiple y de respuesta cerrada. Las preguntas valoraban los conocimientos del aspirante en materias de constitucionalismo elemental ecuatoriano, conocimientos de coyuntura política ecuatoriana, funcionamiento de la CPCCS, ética y moralidad¹⁰¹. Las evaluaciones fueron elaboradas

⁹⁹ Esta información se encuentra recogida en el informe sobre el régimen de transición elaborado por César Montufar entre los años 2008 a 2010. (Cfr. Montufar, César. “Informe de Investigación: Régimen de transición y excepcionalidad política. Aproximación al tránsito político constitucional post 2008”, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador/ Comité de Investigaciones, Mimeo, Quito, 2010).

¹⁰⁰ En orden: Julián Guamán, Mónica Banegas, Carlos Manuel Vera, Betsy Salazar, Pablo Cornejo, Emma Silva, Oswaldo Ruiz, Gabriela Mosquera, Gil Eloy Alfaro, Mariela Yambay, Pablo Sarzosa, Jaqueline Pachacama, Edgar Ortega, Leydi Mosquera.

¹⁰¹ Esta información se encuentra en las siguientes fuentes primarias: Comisión de Legislación Fiscalización. *Prueba de oposición para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, diciembre de 2009, 8 pp.

por docentes de la Universidad Andina Simón Bolívar, de la Universidad Politécnica Salesiana y Universidad de Cuenca¹⁰².

- La evaluación de los meritos calificaba el origen de la postulación (vinculaciones del aspirante con organizaciones sociales), experiencia de trabajo con organizaciones sociales, formación académica y capacitación en talleres y cursos en materia de participación comunitaria y/o colectiva, y finalmente se valoraban las publicaciones y distinciones del aspirante¹⁰³.
- De estos 14 aspirantes mejor puntuados, 5 de los 7 principales registran vinculaciones directas con el gobierno en funciones. De los dos vocales principales que faltan para completar la lista, una de ellas tiene antecedentes de relación con otro gobierno, y el último no registra vinculaciones políticas de ninguna naturaleza¹⁰⁴.
- De los 7 vocales suplentes dos están vinculados a gobiernos predecesores, 4 de ellos no registran antecedentes de relación política con ningún gobierno, y la última de los vocales, para completar la lista de suplentes, está relacionada con el gobierno en funciones¹⁰⁵ (Cuadro 4).

¹⁰² Cfr. Oficina del Centro Carter. *Informe sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización de Ecuador*, Quito, diciembre de 2008, p. 5.

¹⁰³ Esta información se encuentra en la siguiente fuente primaria: Comisión Especializada de Participación Social. *Hoja de vida de el o la postulante para aplicar al concurso de oposición y meritos para la selección de los y las integrantes del Consejo de Participación y Control Social transitorio*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, diciembre de 2009.

¹⁰⁴ El régimen que se encuentra en funciones al momento de realizar esta investigación es el gobierno de Rafael Correa del MAP. Los vocales en situación de relación con el gobierno actual son: Julián Guamán, Mónica Banegas, Carlos Vera, Emma Silva, Oswaldo Ruiz; la aspirante en relación con el gobierno de Lucio Gutiérrez: Betsy Salazar; el único aspirante que no registra relaciones con gobiernos es Pablo Cornejo.

¹⁰⁵ Los aspirantes relacionados con gobiernos pasados son: Mariela Yambay, funcionaria del régimen de Gustavo Noboa, y Edgar Ortega funcionario del gobierno de Alfredo Palacio; quienes no registran relación con ningún gobierno son: Gabriela Mosquera, Gil Eloy Alfaro, Pablo Sarsoza, y Leydi Mosquera; Mariela Pachacama presenta relación con el gobierno actualmente en funciones.

Cuadro 4:
Cuadro de vinculaciones de los vocales del CPCCS transitorio con gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones

Postulantes	Situación	Vinculación
Julián Guamán	Vicepresidente del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, dependiente del Ministerio de Inclusión Económica y Social . Gobierno de Rafael Correa.	Gobierno de Rafael Correa
Mónica Banegas	Consultora del Ministerio de Justicia, dependiente del Gobierno de Rafael Correa. Capacitadora de la Secretaría Pueblos, Movimientos Sociales y Participación ciudadana. Gobierno de Rafael Correa.	Gobierno de Rafael Correa
Carlos Vera	Asesor legislativo de César Rodríguez, asambleísta y segundo presidente en la Asamblea Nacional Constituyente. César Rodríguez es actualmente asambleísta en la Asamblea Nacional.	Gobierno de Rafael Correa
Betsy Salazar	Directora Técnica Administrativa del Fondo de Desarrollo Rural Marginal del Banco Central del Ecuador (FODERUMA) entre 1979 y 2005.	Gobiernos de Osvaldo Hurtado y Alfredo Palacio.
Pablo Cornejo	No se registra información relevante.	
Emma Silva	Consultora de la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), oficina dependiente del Gobierno del Rafael Correa. Elaboración, levantamiento y sistematización de información sobre metodologías de veedurías ciudadanas, mayo de 2008.	Gobierno de Rafael Correa
Oswaldo Ruiz	Funcionario de la Contraloría General del Estado, abogado regional 1, desde el 9 de febrero de 2005 hasta la actualidad.	Gobiernos de Alfredo Palacio y Rafael Correa.
Mosquera Gabriela	No se registra información relevante.	
Gil Eloy Alfaro	No se registra información relevante.	
Mariela Yambay	Funcionaria del Ministerio de Bienestar Social en el Proyecto para la creación del Código de la Niñez y adolescencia desarrollado en el 2000 en conjunto con el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).	Gobierno de Gustavo Noboa
Pablo Sarsoza	No se registra información relevante.	
Jaqueline Pachacama	Defensora pública penal nombrada por el Ministerio de Justicia (no se encontró fecha de nombramiento).	Gobierno de Rafael Correa
Edgar Ortega	Consultora del Ministerio de Bienestar Social, 2005-2006. Proyecto: Círculos de Recreación y Aprendizaje, Programa Nuestros Niños.	Gobierno de Alfredo Palacio
Leydi Mosquera	No se registra información relevante.	

Fuente: Hojas de vida de cada aspirante, Biblioteca de la Asamblea Nacional del Ecuador, información levantada el 10 de julio de 2010.

Elaboración: El autor

Nota: Las vinculaciones se han establecido en base unicamente al estudio sociológico de los documentos presentados al CFL por cada uno de los postulantes.

- De los 14 aspirantes mejor puntuados y posesionados como vocales principales y suplentes 6 de ellos están directamente vinculados al gobierno actualmente en funciones, 3 están vinculados a otros gobiernos, y 5 de ellos no registran vinculaciones con el gobierno actual o con gobiernos predecesores. Todos los vocales que no registran vinculaciones políticas, a excepción de Pablo Cornejo, son vocales suplentes (Cuadro 4).
- El balance de los 14 aspirantes, en la selección de 2008, puso al oficialismo en situación de predominio en el CPCCS con un 43% de influencia en el global de aspirantes posesionados como vocales (entre principales y suplentes), y con un 72% de influencia entre los aspirantes posesionados como vocales principales. En ese orden, 5 de 7 vocales principales afines al gobierno hacen mayoría al interior del CPCCS¹⁰⁶.

Para el concurso de designación de los vocales del CPCCS definitivo (2009), los resultados de la investigación arrojan los siguientes resultados:

- Al igual que en el concurso anterior (2008) en el actual (2009), de las 305 postulaciones presentadas, los 14 aspirantes mejor puntuados ocuparon en orden de prelación las vocalías principales y suplentes; es decir, los siete primeros: principales, y los siete siguientes se posesionaron como suplentes¹⁰⁷.
- Como en el concurso anterior, el proceso de calificación estuvo dirigido en función de dos evaluaciones: una de *meritos* y otra de *oposición*. Ambas sumaban 100 puntos.

¹⁰⁶ Sin embargo, el vocal principal Pablo Cornejo, quien no registra vínculos relevantes con el gobierno en funciones o con gobiernos anteriores, tiene como suplente a Jaqueline Pachacama, funcionaria del Ministerio de Justicia en el actual gobierno (Gráfico 1).

¹⁰⁷ En orden: Juana Miranda Pérez, Tatiana Ordeñana Sierra, David Rosero Minda, Mónica Banegas Cedillo, Luis Pachala Poma, Fernando Cedeño Rivadeneira, William Arias Palacios, Andrea Rivera Villavicencio, Oscar Canelos Castillo, Carlos Vera Quintana, Franklin Moreno Quezada, Evans Lorena Herrera, Lucy Estupiñan Sánchez, Linda Vidal Nazareno.

- De los 14 aspirantes mejor puntuados, 6 de los 7 principales registran vinculaciones directas con el gobierno en funciones. El restante registra vinculaciones con otro gobierno¹⁰⁸.
- De los 7 vocales suplentes 2 están vinculados a gobiernos predecesores, y 5 de ellos están relacionada con el gobierno en funciones¹⁰⁹ (Cuadro 5).
- De los 14 aspirantes mejor puntuados y posesionados como vocales principales y suplentes 11 de ellos están directamente vinculados al gobierno actualmente en funciones, 2 están vinculados a otros gobiernos, y 1 de ellos no registran vinculaciones con el gobierno actual o con gobiernos predecesores (Cuadro 5).
- El balance de los 14 aspirantes mejor puntuados, en la selección de 2009, el oficialismo goza de una situación de predominio en el CPCCS con un 78% de influencia en el global de aspirantes posesionados como vocales (entre principales y suplentes), y con un 85% de influencia entre los aspirantes posesionados como vocales principales. En ese orden, 6 de 7 vocales principales afines al gobierno hacen mayoría al interior del CPCCS¹¹⁰.
- Las decisiones al interior del Pleno de la CPCCS se toman por mayoría absoluta (5 de 7) y en caso de empate dirimirá el presidente o presidenta de la comisión (LOPC, 2009, Art. 39). El presidente o presidenta será elegido o elegida de entre los vocales con el voto de la mayoría de sus miembros (LOPC, 2009, Art. 38.1).

¹⁰⁸ El régimen que se encuentra en funciones al momento de realizar esta investigación es el gobierno de Rafael Correa del MAP. Los vocales en situación de relación con el gobierno actual son: Juana Miranda Pérez, Tatiana Ordeñana Sierra, David Rosero Minda, Mónica Banegas Cedillo, Fernando Cedeño Rivadeneira, William Arias Palacios; el aspirante relacionado con otro gobierno es Luis Pachala Poma.

¹⁰⁹ Los aspirantes relacionados con gobiernos pasados son: Franklin Moreno Quezada y Linda Vidal Nazareno Mariela Yambay; los demás: Andrea Rivera Villavicencio, Oscar Canelos Castillo, Carlos Vera Quintana, Evans Lorena Herrera, Lucy Estupiñan Sánchez, presentan vinculaciones con el gobierno actualmente en funciones.

¹¹⁰ Sin embargo, el vocal principal Pablo Cornejo, quien no registra vínculos relevantes con el gobierno en funciones o con gobiernos anteriores, tiene como suplente a Jaqueline Pachacama, funcionaria del Ministerio de Justicia en el actual gobierno (Gráfico 1).

Cuadro 5:
Cuadro de vinculaciones de los vocales del CPCCS definitivo con gobiernos precedentes o con el gobierno actualmente en funciones

Postulantes	Situación	Vinculación
Juana Miranda	Cofundadora (2003) y presidenta (2007 y 2009) de la Cooperativa "De Todas" con Ricardo Patiño, actualmente canciller del gobierno.	Gobierno de Rafael Correa
Tatiana Ordeñana	Asesora del Ministerio del Litoral (2008) donde fue ministro el propio Patiño. Representante del INFA, Guayas e integrante de Jubileo 2000.	Gobierno de Rafael Correa
David Rosero	Candidato a asambleísta provincial de Imbabura por el MPD (2007). Miembro de la Juventud Revolucionaria del Ecuador (JRE), y vicepresidente de la FEUE nacional, todos afines al MPD. En su formulario de inscripción anota que en el 2008 participó en la campaña por el Sí a la Constitución.	Vinculado al MPD, ex aliado del gobierno de Rafael Correa
Mónica Banegas	Vicepresidenta del CPCCS transitorio (2008). Funcionaria del Ministerio de Justicia. Suscribió con esa cartera un convenio de consultoría de observatorios ciudadanos para el sistema judicial por un monto de \$ 30 mil, el 16 de septiembre del 2008.	Gobierno de Rafael Correa
Luis Pachala	El Supremo Electoral (TSE) lo destituyó -junto a 56 diputados - por no dar paso a la consulta popular para la instalación de la Constituyente. Asesor de asuntos indígenas del ejecutivo y viceministro de Agricultura durante el gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez. Candidato a alcalde de Guaranda (Bolívar) en los comicios del 2009, en representación de Sociedad Patriótica. Trabajó como asesor 2 del asambleísta Kléver García, del mismo partido.	Gobierno de Lucio Gutiérrez
Fernando Cedeño	Ha ocupado distintos cargos en el gobierno actual en Manabí. Fue secretario general del Ministerio de Economía en la época de Ricardo Patiño y su representante en la Corporación del Manejo Hídrico de Manabí y la Aviación Civil, después también lo fue con Fausto Ortiz. Luego fue subdirector del IESS.	Gobierno de Rafael Correa
William Arias	Pertenece al movimiento Jubileo 2000 al igual que el canciller Ricardo Patiño, ambos fueron sus fundadores en 1999 para denunciar los manejos de los créditos concedidos y el exceso de sus pagos. En 2006 fue designado por el ex presidente Alfredo Palacio para integrar una comisión de auditoría oficial de la deuda. Fue durante ese encargo que mantuvo sus primeros contactos con el entonces Ministro de Economía, Rafael Correa. Trabajó en el Ministerio de Finanzas en el actual régimen e integró la Comisión de Auditoría de la Deuda Externa. Fue delegado del presidente Rafael Correa ante la Junta Bancaria.	Gobierno de Rafael Correa
Andrea Rivera	Militante y afiliada al Movimiento Popular Democrático (MPD), en Azuay. Ha sido su candidata en varias ocasiones: en el 2006, a diputada; en el 2007, a asambleísta; en el 2009, a concejal de Cuenca.	Vinculada al MPD.
Oscar Canelos	También integrante de la organización Jubileo 2000, del Ministerio de Finanzas en el actual régimen y de la Comisión de Auditoría de la Deuda Externa.	Gobierno de Rafael Correa
Carlos Vera	Asesor de César Rodríguez (PAIS) en la Asamblea. Al igual que Banegas, integró el Consejo de transición. Paralelamente a esta función se desempeñó como vocal del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), aunque la ley prohíbe recibir dos salarios del Estado.	Gobierno de Rafael Correa
Franklin Moreno	Legislador, presidente del Tribunal Electoral del Guayas y defensor del Pueblo del Guayas por el PSC.	Vinculado al PSC.
Evans Lorena	Asesora y subsecretaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social en el actual Gobierno (2007-2009)	Gobierno de Rafael Correa
Lucy Estupiñan	Candidata suplente a la Asamblea en el 2009, por la Izquierda Democrática. Además integra, como vocal alterna y miembro de la Comisión Jurídica, la veeduría que el Consejo de transición formó para investigar los contratos de Fabricio Correa. En su formulario anotó que presentó una propuesta de veeduría para las elecciones internas de PAIS.	Gobierno de Rafael Correa
Linda Vidal	Directora nacional de la Defensoría del Pueblo (2007-2008), legisladora por el PSC (suplente del titular, Patricio Dávila); candidata a diputada en Guayas por Sociedad Patriótica (2006) y, presentada como precandidata a la Asamblea por el mismo partido (2007).	Vinculada al PSC y al PSP

Fuente: Hojas de vida de cada aspirante, Consejo Nacional Electoral (CNE), información levantada el 10 de julio de 2010.

Elaboración: El autor

Nota: Las vinculaciones se han establecido en base unicamente al estudio sociológico de los documentos presentados al CNE por cada uno de los postulantes.

CONCLUSIONES.

- En términos generales, el diseño institucional ecuatoriano de 2008 debilita al sistema representativo, fortalece el plebiscitarismo por la vía de la democracia directa institucional, introduce mecanismos paralelos y no necesariamente complementarios, de funcionamiento parlamentario y de origen no electoral, sofoca las estructuras partidarias y reduce los estímulos de emergencia de nuevas manifestaciones políticas de naturaleza partidista. Tanto la constitución política como las leyes de la materia colocan nuevas categorías de participación y representación política, las equiparan como equivalentes, e introducen requisitos contradictorios de ejercicio generando confusiones.
- En el estudio realizado sobre las experiencias de democracia directa a nivel regional son mayoritarias las experiencias iniciadas por el poder político institucional, con motivaciones legitimantes, para ampliar la base electoral del grupo gobernante, y para disolver las tensiones entre el ejecutivo y el parlamento, frente al minoritario grupo de experiencias iniciadas por la ciudadanía y que –del conjunto de países analizados– se concentran sobre todo en Uruguay, un país con una institucionalidad representativa sólida y un sistema de partidos estable.
- En el estudio empírico de la estructura institucional de las Instancias de Participación en los gobiernos locales y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la definición de la política participativa nacional se demostró las ambigüedades y contradicciones en el uso de estas categorías, la emergencia de estos mecanismos sin legitimidad de representación, los espacios mayoritariamente dominados por los delegados del presidente de la República, la debilitación de los sistemas de representación electoral local y nacional, la disminución de estímulos para la existencia de los partidos y movimientos políticos de igual alcance, y la ausencia de actores de la sociedad civil no dependientes del gobierno central.
- El monopolio decisonal en materia de presupuestos participativos y rendición de cuentas no está dado a los organismos de democracia participativa (CPCCS, IP, etc.). Su espacio de existencia está definido por el marco de las reglas y dinámicas parlamentarias locales, y las decisiones tomadas se realizarán bajo los mismos

procedimientos de toma de palabra, deliberaciones, debate y votaciones de los consejos provinciales y regionales como de los concejos municipales y en términos generales del modelo liberal representativo. Su margen de atribuciones también está confinado al espacio de los parlamentos locales y sus funciones están condicionadas íntegramente por el Plan Nacional de Desarrollo que es trazado por el gobierno central, lo que margina las potencialidades de acción de la sociedad civil organizada.

- Queda aun sin estudiar la consolidación del modelo representativo sin el cual es impracticable la propuesta de una democracia directa y participativa de largo alcance, independiente de las presiones de los grupos dominantes del poder institucional, que permita la expresión de los sectores no representados y libre de la manipulación política de actores emergentes o emergidos dentro de la altamente costosa notoriedad de la democracia plebiscitaria. Pese a todas las críticas en este trabajo se reconoce en la práctica de una democracia directa autentica la promoción del debate público, el aumento del control social del poder político, la generación de niveles de legitimidad de las decisiones, el fortalecimiento de la relaciones entre ciudadanos y políticos, la capacidad de incorporación de la ciudadanía en las agendas del poder institucional.
- Desde la reforma política de 2008, la existencia de los dispositivos denominados participativos estudiados en este trabajo (CPCCS e IP) atenúan los estímulos relacionales entre los poderes ejecutivo y legislativo, debilita la capacidad de control y fiscalización de las decisiones públicas en materia de gobierno antes atribuida a los partidos políticos y sectores sociales representados en los parlamentos (locales y nacionales), desplaza los espacios de consenso entre poderes y descompensa sus relaciones de equilibrio favoreciendo el predominio de los poderes ejecutivos. Con esta circunstancia, los partidos políticos pierden sus estímulos de representación de las pluralidades sociales, de procesamiento del interés público y su finalidad intrínseca de control del estado que en este nuevo diseño institucional ha generado sus propios cauces de control focalizados en órganos dependientes del ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta, Alberto (2008). “Representación, participación y democracia”, en: Franklin Ramírez (edit.) *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*, Quito: ILDIS-FES.
- Altman, David (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y gobierno*, vol. 12, nro. 2, 2do semestre, México DF: CIDE, pp. 203-232.
- _____ (2006) “Mecanismos de democracia directa en Uruguay como agentes de responsabilidad vertical y legitimidad democrática”, Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD, noviembre, ciudad de Guatemala.
- _____ (2010) “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?”, *Perfiles Latinoamericanos*, nro. 35, México DF: FLACSO, pp. 9-34.
- Altman, David y Aníbal Pérez Liñán (2002). “Assessing the Quality of Democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries”, *Democratization*, vol. 9, no. 2, Londres: Taylor & Francis Journals, pp. 85-100.
- Arenas, Nelly (2000). “El gobierno de Hugo Chávez: populismo de otrora y de ahora”, *Revista Nueva Sociedad*, nro. 200, Buenos Aires: FES, pp. 38-50.
- Avritzer, Leonardo (2007). “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação”, *DADOS-Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, nro. 3, Rio de Janeiro: UCAM, pp. 443-464.
- Battle, Margarita (2009). “Distribución territorial de los apoyos electorales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006)”, *Análisis Político*, nro. 67, Bogotá: UNAL, pp. 3-20.
- Basabe Serrano, Santiago (2009). “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, nro. 2, Santiago: PUC, pp. 381-406.
- Basabe Serrano, Santiago; Simón Pachano y Andrés Mejía (2010). “La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, nro. 1, Santiago: PUC, pp. 65-85.

- Breuer, Anita (2007). "Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies", *Democratization*, vol. 14, no. 4, Londres: Taylor & Francis Journals, pp. 554-579.
- Conaghan, Catherine (2003). "Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano", Burbano de Lara, Felipe (comp). *Antología, democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO.
- _____ (2009). "Ecuador: La presidencia plebiscitaria de Correa", *Journal of Democracy en Español*, nro. 1, Santiago: PUC, pp. 112-128.
- Constant, Benjamín (1998). "De la libertad de los antiguos comparada con la libertad de los modernos", en: Fernando Vallespín y Rafael del Águila (comp). *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza.
- CORDES (1999). *La ruta de la gobernabilidad. Informe final del proyecto CORDES-Gobernabilidad*, Quito: V&O Gráficas.
- Dagnino, Evelina; Alberto J. Olivera y Aldo Panfichi (2006). "Para otra lectura de la disputa por la construcción democracia en América Latina", en: Dagnino, Olvera y Panfichi. *La disputa por la construcción democracia en América Latina*, México DF: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Dalh, Robert (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Ediciones Paidós.
- De la Calle, Humberto (2005). "Democracia directa en los países de la Región Andina. Efectos en la consolidación de la democracia", en: Sample, Kristen y Daniel Zovatto (edit.). *Democracia en la región andina, los telones de fondo*, Estocolmo: IDEA.
- De la Torre, Carlos (2008). "Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez", en: Margarita López Maya y otros (editores), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2009) "Populismo radical y democracia en los Andes", *Journal of Democracy en Español*, nro. 1, Santiago: PUC, pp. 24-37.
- De Sousa Santos, Boaventura y Leonardo Avritzer (2004). "Para ampliar el canon democrático", en: De Sousa Santos y Avritzer. *Democratizar la democracia*, México: FCE.
- Donis, Julio (2006). *Guatemala: experiencias de democracia directa*, Working paper series no. 1, Centre for Research on Direct Democracy (C2D), Ginebra: UNIGE.

- Drake, Paul (1982). "Populism in South America", en: *Latin American Research Review*, vol. 17, no. 1, San Francisco: LASA.
- Durán Martínez, Angélica (2009). "Referendos en América Latina: ¿una herramienta que fortalece o debilita las instituciones democráticas?" *Revista Perspectiva*, nro. 21, Bogotá: ICP, pp. 32-35.
- Ellner, Steve (2004). "Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis de dos variantes de populismo", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, nro. 1, Caracas: UCV, pp. 13-37.
- Escobar Fornos, Iván (2002). "El sistema representativo y la democracia semidirecta", en: Hugo Concha Cantú (coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México DF: IJ- UNAM.
- Font, Joan (2003). "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa", Ponencia presentada a las Jornadas sobre Democracia Participativa, UPV/EHU, junio, País Vasco.
- Fung, Archong, y Erik Olin Wrigth (2003). "En torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión", en: Archong Fung, y Erik Olin Wrigth (edits). *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá: Proyecto Utopías.
- García Guitián, Elena (1998). "El discurso liberal: democracia y participación", en: Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín (edit.). *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial.
- García Montero, Mercedes (2004). "El procedimiento legislativo en América Latina", en: *América Latina Hoy*, nro. 38, Salamanca: USAL, pp. 17-55.
- Gargarella, Roberto y Félix Ovejero (2005). "Democracia representativa y virtud cívica", en: Carbonell, Miguel (comp). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México DF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Groppi, Tania (2010). "La democracia directa. El caso italiano", Ponencia presentada en el II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, octubre, México DF.
- Edward Gibson y Julieta Suárez-Cao (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition", *Comparative Politics*, vol. 43, no. 1, Nueva York: CUNY.
- Hevia de la Jara, Felipe (2010). "La iniciativa popular legislativa en América Latina", *Convergencia*, vol. 17, nro. 52, México DF: UAEM, pp. 155-186.

- Icaza Ponce, Marcelo (1992). “La constitución política y los sindicatos o asociaciones profesionales”, *Revista Jurídica*, nro. 6, Guayaquil: UCSG, pp. 263-272.
- Insunza Vera, Ernesto (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en: Insunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México DF: Porrúa.
- Isaacs, Anita (2003). “Los problemas de consolidación democrática en Ecuador”, en: Felipe Burbano de Lara (ed.) *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Izquierdo, José Miguel y María Trinidad Valdés (2007). “Un debate desde América Latina: Democracia Representativa y Democracia Directa”, *Instituto Libertad. Informe especial*, vol. 18, nro. 177, Santiago: Instituto Libertad. Disponible en: <http://institutolibertad.cl>. Acceso: 2011-09-19.
- Ippolito-O'Donnell, Gabriela (2008). “Bajo la sombra de Atenas. Avances y retrocesos de la democracia directa en América Latina”, en: Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coord.). *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires: IDEA/UNSAM, Prometeo Libros.
- Lafferriere, Emilio (2007). *Mecanismos de democracia directa en Argentina: Evolución institucional y maduración ciudadana*, Buenos Aires: C2D/ UNSAM/ IDEA.
- Lander, Edgardo (1997). “Democracia, participación y ciudadanía”, Ponencia presentada en la XVIII Asamblea General del CLACSO, Buenos Aires: CLACSO. Disponible: <http://cátedras.fsoc.uba.ar>. Acceso: 2011-08-26.
- Laporta, Francisco (2005). “El cansancio de la democracia”, en: Carbonell, Miguel (comp). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México DF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____ (2005b). “Los problemas de la Democracia deliberativa: una réplica”, en: Carbonell, Miguel (comp). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México DF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Le Brazidec, Gwénaél (2002). “Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política los ciudadanos”, en: Concha Cantú, Hugo (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México DF: IIJ-UNAM/IFE.

- Lissidini, Alicia (1998). “Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, nro. 12, México DF: FLACSO-México, pp. 169-200.
- _____ (2006). “Democracia directa en América Latina: ¿amenaza populista o una voz que evita la salida?”, Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, ciudad de Guatemala.
- _____ (2007) “¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios”, Documento de trabajo Nro. 27, Buenos Aires: UNSAM.
- _____ (2008) “Democracia directa en Venezuela: ¿Participación política controlada?”, Documento de trabajo Nro. 32, Buenos Aires: UNSAM.
- Luna, Matilde (2005). “Las redes de acción pública: ¿un nuevo ‘circuito’ de la ciudadanía?”, en: Benjamín Arditi. *¿Democracia Post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, México DF: Anthropos.
- Machado Puertas, Juan Carlos (2007). “Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales”, *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, Santiago: PUC, pp. 129-147.
- _____ (2008). “Ecuador: ...hasta que se fueron todos”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, nro. 1, Santiago: PUC, pp. 189-215.
- Manín, Bernard (1995). “La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo”, *Revista Sociedad*, nro. 6, Buenos Aires: UBA.
- _____ (1992) “Metamorfosis de la Representación”, en: Mario R. Dos Santos (coord.) *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas: CLACSO/NUSO.
- _____ (2013) “Direct democracy in Uruguay and Venezuela: new voices, old practices”, en: Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg, y Kenneth Sharpe (edit.) *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*, New York: Palgrave/MacMillan, forthcoming.
- Mejía Acosta, Andrés y John Polga-Hecimovich (2011). “Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, nro. 4, Quito: CELAEP, pp. 49-73.
- Mejía Acosta, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador*, Quito: Konrad Adenauer.

- Michels, Robert (1996). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Mill, John Stuart (1878). *El gobierno representativo*, Madrid: Biblioteca Científico-literaria/ Librería Victoriano Suarez.
- Montufar, César (2004). “Antipolítica, representación y participación ciudadana”, *Revista Ecuador Debate*, nro. 62, Quito: CAAP, pp. 83-101.
- _____ (2008). “Representación y participación ciudadana en el Ecuador: tensiones y complementariedades”, en: Julie Massal (comp.) *¿Representación o participación? Los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*, Bogotá: UNAL-IEPRI-IFEA.
- _____ (2008b). “Estado constitucional de derecho y democracia sustantiva”, en: Julio Echeverría y César Montúfar (edit.) *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito: Abya-Yala/ Diagonal-Ecuador.
- _____ (2010). “Informe de Investigación: Régimen de transición y excepcionalidad política. Aproximación al tránsito político constitucional post 2008”, en prensa, Quito: UASB.
- Nohlen, Dieter (1996). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, México DF: IFE.
- O'Donnell, Guillermo (2001). “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Isonomía*, nro. 14, México DF: ITAM, pp. 11-31.
- _____ (2009). “Democracia Delegativa”, *Journal of Democracy en Español*, nro. 1, Santiago: PUC, pp. 8-23.
- Oszlak, Oscar (2009). “Implementación participativa de las políticas: aportes a la construcción de un marco analítico”, en: Alejandro Belmonte, et al. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Vol. 2, Buenos Aires: CIPPEC/ Presidencia de la Nación.
- Pachano Simón (2001). “Partidos y clientelismo en Ecuador”, *Quórum*, nro. 02, Madrid: UAH, pp. 21-39.
- _____ (2004). “Partidos y representación en la Región Andina”, en: VV.AA. *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Lima: Ágora Democrática/IDEA.

- _____ (2007). “El territorio de los partidos, 1979-2002”, en: Simón Pachano. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- _____ (2008). “Democracia directa en Ecuador”, en: Simón Pachano (Comp.). *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*, Quito: FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura.
- _____ (2008b). “Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador”, en: Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comp). *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Quito: FLACSO-Ecuador/InWent/SENPLADES.
- _____ (2008c). *Democracia directa. Principios básicos y su aplicación en Ecuador*, Quito: IDEA/Ágora Democrática/ NIMD/ Participación Ciudadana (Ecuador).
- _____ (2008d). “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador”, Ponencia presentada en el seminario de Partidos políticos y calidad de la democracia, noviembre, IFE, México DF.
- _____ (2010) “Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa”, *Policy Paper*, nro. 6, Quito: ILDIS/FES.
- Panfichi, Aldo (2002). “Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XXI”, en: Alberto Olivera (comp.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México DF: PUCP/ FCE.
- Paramio, Ludolfo (2002). “Reforma del Estado y desconfianza política”, Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Lisboa.
- _____ (2006). “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Revista Nueva Sociedad*, nro. 205, Buenos Aires: FES, pp. 62-74
- Peruzzotti, Enrique (2010). “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”, *Journal of Democracy en Español*, Santiago: PUC, pp. 47-64.
- Peruzzoti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). “Accountability social: la otra cara del control”, en: Peruzzoti y Smulovitz (edit.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Temas.
- Pettit, Philip (1999). “Antes de la libertad negativa y la libertad positiva”, en: *Republicanism*, Barcelona: Paidós.

- Phillips, Anne (1999). “La política de la presencia: la reforma de la representación política”, en: García, Soledad y Steven Lukes (comps). *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*, Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Przeworski, Adam (1999). “Democracia y representación”, *Metapolítica*, vol. 3, nro. 10, México DF, pp. 227-257.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2008). “El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 32), Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 61-73.
- Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición [en línea]. Madrid, 2001. Disponible en: <http://rae.es>. Acceso: 2011-02-18.
- Rial, Juan (2000). *Instituciones de democracia directa en América Latina*, Washington DC: Red de Partidos Políticos/ National Democratic Institute. Disponible: <http://ndipartidos.org>. Acceso: 2011-07-29.
- Rodés, Adrià (2010) *Una visión introductoria sobre la democracia directa en Estados Unidos*, Working Paper nro. 286, Barcelona: ICPS-UAB.
- Rodríguez Blanco, Maricel (2011). “Participación social no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina”, en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 40, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 89-103.
- Rousseau, Jean-Jacques (1964). “De los diputados o representantes”, en: *El contrato social*, Libro III, Capítulo XV, Paris: Editorial Gallimar.
- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la Democracia*, Madrid: Alianza editorial.
- _____ (1992). “Representación”, en: *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- _____ (1999) “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, nro. 91, Madrid: Promotora General de Revistas, pp. 2-6.
- Sánchez, Francisco (2006) “Uso y abuso de las reformas en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral”, en: *Íconos*, nro. 25, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 9-19.
- _____ (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador*, Quito: FLACSO-Ecuador/ USAL.

- Sánchez Parga, José (2009). “La democracia caudillista en Ecuador”, *Aucaria*, vol. 11, nro. 22, Sevilla: US, pp. 186-214.
- Schmitt, Carl. *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2002.
- Sokal, Alan y Jean Bricmont. *Imposturas intelectuales*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999.
- Tanaka, Martín (2007). *La participación ciudadana y el sistema representativo*, Lima: USAID-Perú/PRODES.
- Tanaka, Martín y Sofía Vera (2010). “Reforma política y movimientos sociales en el Perú”, en: Martín Tanaka y Francine Jácome (edit.) *Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político institucionales y movimientos sociales en la región andina*, Lima: CRDI/INVESP/IEP.
- Valdés, Francisco (2010). “América Latina: Entre minimalismo democrático y maximalismo cesarista”, en: *Programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe*, San José: FLACSO-Costa Rica/AECID.
- Valenzuela, J. Samuel (1997). *La Constitución de 1980 y el Inicio de la Redemocratización en Chile*, Working Paper no. 242, Norte Dame: Kellogg Institute.
- Vatter, Miguel E. “La democracia, entre representación y participación”, en: Porras Nádales, Antonio (edit.) *El debate sobre la crisis de la representación política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.
- Welp, Yanina (2008). “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 31, Quito: FLACSO-Ecuador, pp. 117-130.
- _____ (2008b). “Sobre la errática marcha de la democracia directa en América Latina”, Ponencia presentada en la II Conferencia Internacional sobre Democracia Directa ¿Hacia dónde va la democracia en América Latina?, Centre for Research on Direct Democracy (C2D), octubre, Montevideo.
- _____ (2009) “El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia”, *Diálogos Latinoamericanos*, nro. 16, Dinamarca: Aarhus University, pp. 136-155.
- _____ (2010) “El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder”, en: *Nueva Sociedad*, nro. 228, Buenos Aires: FES, pp. 26-42.

Welp, Yanina, y Jonathan Wheatley (2009). “¿Democrático o autoritario? El referéndum en la ‘zona gris’: Análisis de Kirguistán, Belarús, Perú, Ecuador, Moldova y Chile”, *Iberoamérica*, vol. 3, nro. 54, Moscú: ILARAN, pp. 43-74.

Zovatto, Daniel (2002). “La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000”, en: Hugo Concha Cantú (coord.). *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México DF: UNAM-III.

Fuentes primarias

Asamblea Nacional Constituyente (1945). *Constitución Política del Ecuador*, Quito: Registro Oficial.

_____ (1978). *Constitución Política del Ecuador*, codificada en 1985, Quito: Registro Oficial.

_____ (1998). *Constitución de la República del Ecuador*, 11 de agosto, Sangolquí: Registro Oficial nro. 1.

_____ (2008). *Constitución Política del Ecuador*, 20 de octubre, Montecristi: Registro Oficial nro. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador (2009). *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, 9 de septiembre, Quito: Registro Oficial (suplemento), nro. 22.

_____ (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 19 de octubre, Quito: Registro Oficial nro. 303.

_____ (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, 20 de abril, Quito: Registro Oficial nro. 175.

_____ (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, 22 de octubre, Quito: Registro Oficial nro. 306.

_____ (2009). *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas*, 27 de abril, Quito: Registro Oficial (suplemento) nro. 578.

Comisión de Legislación Fiscalización. *Prueba de oposición para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, diciembre de 2009, 8 pp.

Comisión Especializada de Participación Social. *Hoja de vida de el o la postulante para aplicar al concurso de oposición y meritos para la selección de los y las integrantes del Consejo de Participación y Control Social transitorio*, Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, diciembre de 2009.

Comisión de juristas delegada por el gobierno militar. *Proyecto de Constitución Política del Ecuador* (Constitución de 1945 reformada), Quito, 1978.

Congreso Nacional del Ecuador. *Informe del primer debate de la ley*. Oficio N-626 CEPGPUSS-LV-04, Comisión de Gestión Pública (Luis Vizcaíno, presidente), Quito, 18 de mayo, 2004.

Congreso Nacional del Ecuador. *Informe del segundo debate de la ley*. Oficio N-689 CEPGPUSS-LV-04, Comisión de Gestión Pública (Luis Vizcaíno, presidente), Quito, 23 de junio, 2004.

Congreso Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones políticas*, RO. 280, Quito, 2001.

Consejo Nacional Electoral de Venezuela. *Resultados del tercer Boletín con el 99,75% de las actas escrutadas*, Caracas, 2009. Disponible en <http://cne.gov.ve>. Acceso: 2011-07-12.

Corporación Participación Ciudadana. *Presentación del Proyecto de Ley reformativa a la Ley de gasto electoral y de la propaganda electoral* (oficio suscrito con firmas ilegibles), Quito, 9 de febrero, 2004.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. *Reglamento de funcionamiento del Pleno del CPCCS*, RO-S. 22, Quito, 9 de septiembre, 2010.

Oficina del Centro Carter. *Informe sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización de Ecuador*, Quito, diciembre de 2008.

Presidencia de la República del Ecuador. *Decreto ejecutivo No. 1577. 26*, RO. 535, Quito, 26 de febrero, 2009.

Entrevista

Simón Jaramillo, Subdirector de la Corporación Participación Ciudadana (PC). Tema: *Iniciativa popular normativa impulsada por PC en materia de reforma electoral en Ecuador (2004)*, Quito, 11 de octubre, 2011.