

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria 2011 - 2014

Tesis para obtener el título de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialización en
Estudios Andinos

ECUADOR: MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA A
NIVEL SUBNACIONAL

Herrera Llive Klever Vinicio

Asesor: Pachano Holguín Rodrigo Simón

Lectores: Welp Yanina Edith, Sánchez López José Francisco, Tuaza Castro Luis Alberto,
Ramos Jiménez Alfredo Ezequiel

Quito, febrero de 2025

Contenido

Contenido	1
Índice de ilustraciones	5
Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis	7
Resumen	8
Agradecimiento	9
Introducción	11
Capítulo 1. Representación y participación: reflexiones sobre su complementariedad ..	15
1.1. La Democracia: un debate continuo	16
1.2. Conceptualizando a la democracia	18
1.3. Democracias y no democracias	23
1.4. La democracia representativa	26
1.5. La democracia directa y participativa.....	28
1.6. Democracia representativa y democracia participativa: ¿complementarias o antagónicas?	30
1.7. Conclusiones.....	39
Capítulo 2. Los mecanismos de democracia directa en el Ecuador	41
2.1. Los mecanismos de democracia directa	41
2.2. Los mecanismos de democracia directa en el Ecuador	45
2.3. La iniciativa popular normativa.....	46
2.3.1. Implementación de la iniciativa popular normativa	48
2.4. Consultas populares, referendos y plebiscitos en el Ecuador.....	55
2.4.1. La Consulta popular en el período 1978 – 2014.....	59
2.4.2. El proceso de la consulta popular	65
2.4.3. Período 2009–2014. El trámite avanza o se retrasa de acuerdo al proponente	67
Los procesos que fueron tramitados con agilidad	67
Reestructurar la Función Judicial	67
La Concordia y su redefinición territorial	68
Caspigasi del Carmen define su pertenencia a una parroquia de Quito	68
Los procesos que fueron tramitados con lentitud	68
Pedido sobre los enlaces ciudadanos	68
La explotación petrolera en el Yasuni	69
Quimsacocha	69
Otros ejemplos.....	71
Colectivo Compromiso Ecuador	71

Partido Sociedad Patriótica- 21 de enero.....	71
Movimiento “Democracia Si”	71
Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik.....	71
2.5. La revocatoria de mandato	83
2.5.1. La revocatoria de mandato en el Ecuador	85
2.5.2. La revocatoria de mandato en el período 2009 – 2014	91
2.6. Conclusiones	102
Capítulo 3. Los mecanismos de democracia participativa en el Ecuador	104
3.1. Mecanismos de democracia participativa.....	105
3.2. Ecuador: Mecanismos de democracia directa	108
3.2.1. Mecanismos de participación de la gestión pública	109
Audiencias públicas.....	109
Cabildos populares	110
Silla vacía	111
Veedurías.....	112
Observatorios.....	114
Consejos consultivos	115
3.2.2. Espacios participativos locales	116
Asambleas locales	116
Consejos locales de planificación.....	117
Presupuestos participativos	120
Sistema de participación ciudadana.....	121
Consejos barriales y parroquiales urbanos	122
Consejos cantonales para la protección de derechos.....	123
3.2.3. Mecanismos de control social	124
Rendición de cuentas.....	124
3.3. Conclusiones.....	124
Capítulo 4. Mecanismos participativos en los municipios de la región sierra	126
4.1. Mecanismos participativos en los municipios de la región sierra	126
4.2. Quito.....	140
4.3. Cuenca	145
4.4. Guaranda.....	153
4.5. Azogues	157
4.6. Tulcán.....	159

4.7. Latacunga	163
4.8. Riobamba.....	166
4.9. Ibarra.....	169
4.10. Loja.....	173
4.11. Ambato	175
4.12. Conclusiones.....	178
Capítulo 5. Mecanismos participativos en los municipios de la región costa y galápagos	180
5.1. La región costa e insular.....	180
5.2. Guayaquil	193
5.3. Esmeraldas.....	203
5.4. Portoviejo	207
5.4. Santa Elena	210
5.5. Babahoyo.....	214
5.6. Santo Domingo.....	219
5.7. Machala	224
5.8. San Cristóbal	231
5.9. Conclusiones.....	241
Capítulo 6. Mecanismos participativos en los municipios de la región oriente	243
6.1. La región oriental	243
6.2. Lago Agrio.....	255
6.3. Francisco de Orellana	259
6.4. Tena	263
6.5. Pastaza	267
6.6. Morona	269
6.7. Zamora.....	275
6.8. Conclusiones.....	277
Capítulo 7. Análisis comparado de casos	279
7.1. A manera de antecedentes	279
7.2. Los Gobiernos autónomos descentralizados.	281
7.3. Situación socio-económica de los cantones estudiados.....	284
7.4. Situación política de los gobiernos autónomos descentralizados.....	288
7.5. Legislación local sobre mecanismos de democracia participativa	294
7.5.1. Municipios sin legislación sobre mecanismos de democracia participativa	294
Quito.....	294

Cuenca	295
Lago Agrio.....	296
Ambato	296
Santo Domingo de los Tsáchilas	297
Zamora.....	298
Morona	298
San Cristóbal (Galápagos).....	298
7.6. Mecanismos de democracia directa y participativa en los municipios del Ecuador	306
7.6.1. En la región sierra.....	309
7.6.2. En la región costa y la región insular	310
7.6.3. En la región oriental	311
7.7. Conclusiones.....	312
Bibliografía.....	314

Índice de ilustraciones

Tabla 1.1. Índice de la democracia según región, 2006 - 2014.....	17
Tabla 1.2. Índice de democracia según tipo de régimen, 2014	23
Tabla 2.1. Información básica para impulsar mecanismos de iniciativa ciudadana	48
Tabla 2.2. Iniciativas legislativas presentadas en la asamblea nacional, mayo 2009 - diciembre 2014.....	50
Tabla 2.3. Proyectos de ley presentados en la asamblea nacional, 2009 - 2014	54
Tabla 2.4. Consultas populares, plebiscitos y referendos. Temas y resultado.	59
Tabla 2.5. Temas sometidos a consulta popular, plebiscito, referendo, período 1978 - 2014. 64	
Tabla 2.6. Proceso para realizar una consulta popular	66
Tabla 2.7. Pedidos de consulta popular, período 2009 - 2014	74
Tabla 2.8 pedidos de revocatoria de mandato, período 2009 - 2014	95
Tabla 4.1. Implementación de mecanismos de democracia participativa en los municipios de la región sierra, período octubre 2009 - mayo 2014	128
Tabla 4.2. Pedidos de utilización de la silla vacía, octubre 2009 - mayo 2014	142
Tabla 4.3. Asambleas de presupuesto participativo. Enero 2009 - junio 2013	144
Tabla 4.4. Utilización de la silla vacía. Octubre 2009 - mayo 2014	148
Tabla 5.1. Mecanismos de democracia participativa en los municipios de la región costa. Octubre 2009 - mayo 2014	183
Tabla 5.2 integrantes de asamblea cantonal de participación ciudadana de guayaquil.....	196
Tabla 5.3. Integrantes de asamblea cantonal de participación ciudadana de machala.....	226
Tabla 5.4. Situación de los mecanismos de participación ciudadana.....	235
Tabla 6.1. Mecanismos de democracia participativa en los municipios de la región oriente. Octubre 2009 - mayo 2014	245
Tabla 7.1. Datos generales de los 24 cantones cabeceras provinciales.....	285
Tabla 7.2. Alcaldes de capitales provinciales y sus partidos políticos.....	289
Tabla 7.3. Composición de los consejos municipales de las capitales provinciales período 2009 - 2014	291
Tabla 7.4. Legislación sobre mecanismos de democracia participativa en municipios de las capitales provinciales.	300
Tabla 7.5. Estado de los mecanismos de democracia directa y participativa en los municipios de las capitales provinciales. Período octubre 2009 - mayo 2014	307

Índice de gráficos

Gráfico 2.1. Temas sometidos a consulta popular, período 1978 - 2014.....	63
Gráfico 2.2 procesos realizados vs revocatorias aprobadas, período 2010 - 2011.....	93
Gráfico 2.3 proceso de revocatorias para alcaldes, período 2010 - 2011.....	94
Gráfico 3.1 conformación del consejo de planificación regional.....	118
Gráfico 3.2. Conformación del consejo de planificación provincial.....	119
Gráfico 3.3. Conformación del consejo de planificación cantonal	119
Gráfico 3.4. Conformación del consejo de planificación parroquial	119
Gráfico 3.5. Sistema de participación ciudadana. Nivele, mecanismos, instancias e instrumentos	122
Gráfico 4.1. Organizaciones políticas que ganaron las alcaldías de la región sierra	127
Gráfico 5.1. Organizaciones políticas que ganaron las alcaldías de la región costa	181
Gráfico 5.2 municipios de santa elena y guayas que implementan la silla vacía.....	213
Gráfico 5.3. Informe de rendición de cuentas del municipio de san cristóbal. Sección participación ciudadana	237
Gráfico 5.4. Informe de rendición de cuentas del municipio de san cristóbal. Sección participación ciudadana	238
Gráfico 6.1 organizaciones políticas que ganaron las alcaldías en la región oriental	244
Gráfico 7.1. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas en capitales provinciales	286
Gráfico 7.2. Porcentaje de analfabetismo en capitales provinciales	287
Gráfico 7.3. Legislación participativa en municipios de capitales provinciales.	305
Gráfico 7.4. Organizaciones políticas que dirigen los municipios en capitales provinciales y aprobación de legislación participativa. Período 2009-2014.....	306

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Klever Vinicio Herrera Llive, autor de la tesis titulada “Ecuador: mecanismos de democracia directa y participativa a nivel subnacional” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY –NC–ND 3.0 HC) para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, 13 de febrero de 2025



Klever Vinicio Herrera Llive

Resumen

Esta tesis analiza la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa en los 24 municipios de los cantones que son capitales provinciales del Ecuador en el período 2009 – 2014 y los cambios provocados en las democracias sub-nacionales. Los mecanismos de democracia directa y participativa que se examinaron son aquellos que están determinados en la legislación vigente: Iniciativa Popular Normativa, Consulta Popular y Revocatoria del Mandato. Audiencias Públicas, Cabildos Populares, Silla Vacía, Veedurías Ciudadanas, Observatorios Ciudadanos, Consejos Consultivos, Presupuestos Participativos, Consejos Cantonales, Asambleas Locales y Rendición de Cuentas.

Iniciamos revisando los enfoques conceptuales de democracia representativa y democracia directa y participativa, argumentando a favor de su complementariedad, considerando que las visiones excluyentes han limitado la atención de demandas de las sociedades contemporáneas. Luego analizamos el apareamiento de los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y su evolución en el período 2009 – 2014 para confirmar que la incorporación ciudadana no ha variado sustancialmente a etapas anteriores. En el tercer capítulo hacemos un desglose de los mecanismos de democracia participativa que están en la normativa vigente considerándolos un complemento de la democracia representativa y una respuesta institucional a la demanda ciudadana por nuevos espacios de interacción con lo político y gubernamental. En los capítulos, cuarto, quinto y sexto analizamos la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de la región sierra, costa, insular y oriente, respectivamente. La información presentada se obtuvo de una encuesta realizada a autoridades locales, de los Informes de Rendición de Cuentas entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT). Además, de entrevistas a actores sociales, políticos, recopilación de periódicos, videos y redes sociales. Finalmente hacemos un análisis comparado de los cambios suscitados en las democracias sub-nacionales en relación con la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa. Revisamos la definición, el rol y los alcances que la normativa vigente transfiere a los Gobiernos Locales, luego se hace una comparación de la situación socio – económica, del contexto político y de las condiciones actuales de la democracia.

Agradecimiento

La elaboración de una tesis doctoral viene acompañada de ilusiones curiosidades, dudas, incertidumbres y premuras. Ya sea por la validez del tema que se plantea estudiar, por los resultados que se espera alcanzar, por no rebasar los tiempos académicamente permitidos, por conseguir recursos económicos suficientes para levantar la información de campo, por obtener fuentes de información válidas, etc. Un largo camino que sería intransitable sin la ayuda de personas a las que deseo expresar mi gratitud por el apoyo recibido.

Por cierto, no será fácil transmitir en unas pocas líneas mi reconocimiento a quienes estuvieron presentes en esta etapa. A la Flacso como institución, a sus docentes, funcionarios y empleados. De manera especial a Simón Pachano, director de tesis, mi eterno agradecimiento por la asesoría, paciencia y consejos recibidos durante el ciclo doctoral. Gracias porque siempre hubo espacios, en su cátedra o fuera de ella, para dialogar e intercambiar ideas sobre la tesis, la coyuntura nacional y la Ciencia Política. Gracias por su generosidad académica, pero fundamentalmente por su calidad humana por las palabras de aliento en momentos de desasosiego y quizá lo más importante, por haberme brindado su amistad. Mi gratitud infinita Maestro.

Para los compañeros del doctorado, hombres y mujeres de distintos lugares del país y del continente con quienes transitamos este largo y difícil camino, solo tengo palabras de reconocimiento. Más allá de los acuerdos y desacuerdos que se suscitaron durante varios momentos, se pudo compartir conocimientos y experiencias académicas que fueron de gran valor. Gracias por ser desprendidos en la participación de su sapiencia, por los momentos de camaradería vividos y por hacerme sentir que más allá de las distancia físicas y las distintas rutas ya emprendidas, somos amigos.

La realización de este trabajo fue posible por la colaboración de autoridades nacionales y municipales, periodistas, dirigentes políticos-sociales y ciudadanos de los 24 cantones del país donde se hizo el estudio, a todos mis agradecimientos sinceros. Un total de 120 entrevistas que me permitieron conocer de manera directa el desarrollo de la democracia sub nacional, de los partidos políticos locales, de la política pública municipal, del accionar político y social cotidiano en los territorios. Unos diálogos fueron gratos, amenos, otros complicados, pero todos enriquecedores.

Debo agradecer especialmente a Medardo Chimbolema (Guaranda), Virgilio Saquicela (Cañar), Gustavo Barquet (Babahoyo), Carolina Martínez (Cuenca), Roberto Andrade (Pastaza), Juan Pérez (Riobamba), Pedro Mero (Santo Domingo de los Tsáchilas), Lupe Caicedo (Tulcán) porque compartieron visiones, experiencias, datos, anécdotas personales y varias horas de conversación enriquecedora. A dos dirigentes políticos de Ibarra y Tena que pidieron su anonimato y a Pablo Gordillo (Isabela) gracias por la sinceridad y frontalidad al transmitir la información.

A mi familia por tanto apoyo. A mi madre, hermanos, sobrinos porque siempre me animaron a continuar. A la Mire, el Nico y el Marco por su amor, incondicionalidad e infinita comprensión. Porque aguantaron los cambios de carácter, las restricciones económicas, el poco tiempo para compartir. Por el abandono durante las 21 semanas de viajes para levantar la información en los territorios y las muchas otras para la redacción de la tesis. Por los días de angustia ante las repetidas crisis de vértigo Menière, por el robo de la casa. Gracias de corazón. Esto hubiera sido imposible sin ustedes.

A los compas de ayer, con quienes compartimos sueños y anhelos de cambio social. Estoy convencido que si de algo puedo presumir en la vida, es que tengo grandes y buenos amigos. A Carlos Chicaiza quien nunca dudó en firmar la garantía para iniciar el doctorado. A Carlos Guerrón, el viejo y querido “tibu”, que me acompañó durante gran parte del viaje por las provincias del país. A los compas de hoy, Pato Changuan, Lenin Muela, Mónica Arguello que me ayudaron en distintos momentos a “fondear la caja chica”. A las amistades de provincias, quienes me ayudaron con la logística local. Y a muchos otros que no hace falta nombrarlos pero que ellos saben quiénes son y el cariño que les guardo.

Introducción

Los estudios sobre la democracia se mantienen vigentes y ocupan un espacio significativo en la investigación contemporánea. Más allá de las desafecciones sociales de los últimos años como resultado de la ineficiencia institucional, de la repulsa a la política, del estancamiento económico y la desatención a demandas ciudadanas, recogidas en la literatura reciente, se han hecho importantes contribuciones a las interpretaciones conceptuales, nuevas visiones, actores modernos, a su evolución, vigencia o deterioro, que aportan a entender los altibajos de los regímenes democráticos.

Al finalizar el siglo XX, la "tercera ola" llevó el sufragio universal y las elecciones competitivas a un número sin precedente de países en el mundo. Sin embargo, al mismo tiempo que este sistema parecía haberse consolidado como la única alternativa de gobierno legítimo, desde distintas fuentes han surgido tensiones que han obligado a repensar y reconstruir el sentido de los valores, instituciones y prácticas asociados a la democracia.

La presente investigación analiza la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa en los municipios de las 24 capitales provinciales del Ecuador, durante el período 2009 – 2014 y los cambios que esto ha provocado en las democracias sub-nacionales.

Para el efecto se estableció que los cambios en las democracias sub nacionales es la variable dependiente. Mientras que las variables independientes son los mecanismos de democracia directa y participativa, determinadas en la Constitución del Ecuador del año 2008 y en la legislación vigente: Iniciativa Popular Normativa, Consulta Popular y Revocatoria del Mandato. Audiencias Públicas, Cabildos Populares, Silla Vacía, Veedurías Ciudadanas, Observatorios Ciudadanos, Consejos Consultivos, Presupuestos Participativos, Consejos Cantonales, Asambleas Locales y Rendición de Cuentas.

Este trabajo está compuesto de varios capítulos, cada uno de los cuales tiene una finalidad, sin embargo, su conjunción nos posibilitará abordar de manera integral, por una parte, los conceptos teóricos sobre la democracia representativa y los mecanismos de democracia directa y participativa, y por otra, la realidad existente sobre su implementación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales del Ecuador.

En el primer capítulo se exploran los enfoques conceptuales sobre democracia representativa, democracia directa y participativa, argumentando a favor de su complementariedad. La idea principal es que las visiones mutuamente excluyentes no han posibilitado una construcción

conjunta de propuestas que permitan procesar las demandas de inclusión, equidad y pluralismo de las sociedades contemporáneas.

Esta sección se divide en cuatro partes. Primero se describe la evolución del concepto de democracia y las distintas visiones que fueron construyendo el corpus teórico existente. Luego se analizan los fundamentos, virtudes y defectos de la democracia representativa, democracia directa y participativa para entender su viabilidad actual. La tercera parte se hace un recorrido por las propuestas de varios autores sobre democracia representativa y la directa y participativa para entender si existe o no antagonismo y finalmente se realiza una síntesis del trabajo que se expresa en conclusiones varias.

En el segundo capítulo, luego que se ha revisado los conceptos de representación y participación, se procederá a analizar el apareamiento de los mecanismos de democracia directa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y su evolución en el período 2009 – 2014. La idea central es que por desconocimiento o apatía, la incorporación ciudadana a la elaboración, discusión y ejecución de las políticas públicas no ha variado sustancialmente a etapas anteriores.

Para una mejor explicación del estado actual de los mecanismos de democracia directa, examinamos en primer lugar las Iniciativas Ciudadanas, luego las Consultas Populares y finalmente las Revocatorias de Mandato presentadas durante el período de estudio. En cada uno de los casos, adjuntamos datos estadísticos que facilitan el análisis y graficar su progreso. Dejamos en evidencia que las propuestas realizadas por la población no han llegado a culminar exitosamente en la Asamblea Nacional, mientras que otras, no han logrado arrancar o se han estancado indefinidamente en el Consejo Nacional Electoral, en la Corte Constitucional o en el Legislativo.

En el tercer capítulo hacemos un desglose de los mecanismos de democracia participativa que están contenidos en la Constitución del Ecuador (2008), en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2012), considerándolos un complemento de la democracia representativa y una respuesta institucional a la creciente demanda ciudadana por nuevos espacios de interacción con lo político y gubernamental.

Se dejará claramente establecida su definición, alcances y limitaciones, a partir de los textos legales vigentes. El diagnóstico toma en cuenta una revisión de las páginas web institucionales, una encuesta desarrollada en los 24 municipios de los cantones cabeceras

provinciales del Ecuador realizada durante el año 2014, los informes de Rendición de Cuentas presentadas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entrevistas con alcaldes, concejales, líderes sociales, periodistas y una revisión de información publicada en medios de comunicación.

En el cuarto capítulo analizaremos la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de región sierra del Ecuador. La información presentada la obtuvimos de una encuesta personal realizada a las autoridades locales en cada cantón. Además, la revisión de los Informes de Rendición de Cuentas anuales entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como entrevistas a actores sociales y políticos y recopilación de periódicos y videos publicados en redes sociales.

Destacamos que un instrumento participativo puede ser diseñado para cumplir una labor específica, en un tiempo definido y con actores determinados o en función de un proyecto continuo y con objetivos más complejos de lograr. En cualquiera de los casos se requiere promover un modelo de intervención ciudadana, individual o colectiva, que tome en cuenta su heterogeneidad, los intereses en común y que encamine sus acciones dentro de los espacios institucionales, de tal manera que vayan adquiriendo una forma de aporte a la democracia.

En el quinto capítulo se analiza la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de región costa e insular del Ecuador. Para ello utilizamos una encuesta personal realizada en los territorios a las autoridades locales, revisión de los Informes de Rendición de Cuentas anuales entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), así como entrevistas a actores sociales, políticos y recopilación de periódicos y videos publicados en redes sociales.

Asumimos que los mecanismos participativos permiten generar debates colectivos sobre la realidad circundante. Desde inquietudes macro como el progreso y/o deterioro del hábitat hasta cuestiones más usuales para el ciudadano común que incluyen el rol del cabildo y las autoridades locales, o las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Esto no significa desconocer la capacidad decisional de los representantes electos por la ciudadanía, sino buscar que la población se incorpore y aporte con ideas, mediante estos procesos que están formalizados, al quehacer político cotidiano.

En el sexto capítulo analizamos la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de región oriental del Ecuador. La fuente principal de información es la encuesta realizada en los territorios a las autoridades locales, además la revisión de los Informes de Rendición de Cuentas anuales entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como entrevistas a actores sociales y políticos y recopilación de periódicos y videos publicados en redes sociales.

Se enfatiza en el hecho que la democracia participativa supone incorporar una serie de mecanismos que movilicen a la ciudadanía dentro de la democracia representativa para consolidarla y no para suplantarla, teniendo en cuenta que su equivocada implementación pudiera provocar, por un lado, el acrecentamiento de la desilusión política de la gente y el incremento de la desconfianza hacia las instituciones del Estado, así como a las organizaciones políticas y por otro lado, derivar en prácticas demagógicas y populistas que alteren el orden constituido. A pesar de todo, en la actualidad es más complejo encontrar opiniones contrarias a la complementación de la participación y representación.

En el séptimo capítulo se hace un análisis comparado de los cambios suscitados en las democracias sub-nacionales en relación con la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Iniciamos con una revisión sobre la definición, el rol y los alcances que la normativa vigente transfiere a los Gobiernos Locales, luego se hace una comparación de la situación socio – económica, del contexto político y de las condiciones actuales de la democracia.

Con el ánimo de enriquecer el análisis y la comparación, se resolvió segmentar a los objetos de estudio de acuerdo a las regiones naturales del país: sierra, oriente, costa y galápagos. A pesar que estos territorios tienen marcadas diferencias en el ámbito político, económico y social, es muy probable que la democracia, el control social, la participación ciudadana y la representación tengan mayor importancia en unas regiones que en otras, así como en unos cantones más que en otros, de ahí que los criterios territoriales pueden resultar importantes a la hora de analizar la evolución de la democracia sub nacional y de los mecanismos de democracia directa y participativa.

Capítulo 1. Representación y participación: reflexiones sobre su complementariedad

Uno de los temas de permanente discusión en el ámbito académico, político y social es la democracia. Suele aparecer como un complejo abstracto, perfectible, ineludible, a veces indescifrable, pero finalmente responsable de todo lo bueno o lo malo que las sociedades viven a diario. Esto ha provocado que en todos los niveles, desde partidos políticos, movimientos sociales, organizaciones populares, hasta investigadores sociales, personalidades, dirigentes y dirigidos, surjan inquietudes.

El denominado “giro a la izquierda” de América Latina (Arditi 2008; Cleary 2006; Paramio 2006), producido al iniciar el siglo XXI, renovó el debate en torno a la validez de la democracia representativa y/o la democracia directa y participativa.¹ A la primera se la presenta como un ejercicio elitario que prescinde de la ciudadanía en la gestión del poder, mientras que la segunda aparece como una práctica más plural, que nutre sus acciones con la opinión del demos y que ejecuta sus mandatos mediante actos de gobierno.

Pero más allá de ciertas características agregadas a los conceptos anteriormente referidos, cabe señalar que la democracia moderna no puede funcionar condicionada a un factor único. Su desarrollo teórico y práctico es demasiado vasto, “...se encuentra enraizado en la historia, deriva de ella y, en consecuencia, es portadora de una experiencia histórica en un sentido general” (Sartori 1991, 330), por lo que resulta forzado tratar de comprenderla desde un término puro, sea este representativo, directo o participativo.

Este trabajo describe los enfoques conceptuales de democracia representativa y democracia directa y participativa, aboga por su complementariedad y reflexiona sobre los aportes que esta articulación puede brindar a las democracias actuales. El argumento principal de la investigación es que los sesgos anti representación y/o anti participación no han permitido la construcción conjunta de propuestas que permitan procesar las demandas de inclusión, equidad y pluralismo de las sociedades contemporáneas y mejorar la calidad de las democracias actuales.

¹ “...ha habido un giro a la izquierda en la política latinoamericana aunque sólo sea porque el paisaje actual está poblado por gente como Hugo Chávez, Evo Morales, Cristina Kirchner, Tabaré Vázquez, Lula da Silva, Daniel Ortega, Rafael Correa y Fernando Lugo en lugar de Alberto Fujimori, Carlos Menem, Carlos Andrés Pérez o Gonzalo entender lo que denota el término desde que el grueso de los partidos socialistas y las organizaciones de centro-izquierda comenzó a dejar de lado sus resistencias a la economía de mercado y a desechar paulatinamente el lenguaje de Sánchez Lozada. También es un lugar común afirmar que el vocablo *izquierda* se ha vuelto ambiguo. Es cada vez más difícil la lucha de clases, la liberación nacional, el internacionalismo, la soberanía westfaliana estricta y demás” (Arditi 2010, 145)

Se recurre a la teoría política para clarificar los conceptos involucrados, contrastar sus contenidos y repensar en la viabilidad conjunta de los modelos en cuestión. Por ello se destacarán las afinidades y las posibilidades de apoyo mutuo, sin dejar de señalar las diferencias existentes, considerando que este encuentro puede aportar a la cimentación de una sociedad con convicciones más profundas de sus derechos y sus obligaciones en el ámbito político, económico y social.

Los datos de esta investigación fueron recogidos de fuentes bibliográficas y de entrevistas a dirigentes políticos nacionales e internacionales, funcionarios de gobierno y académicos interesados en la temática, buscando voces diversas que permitan enriquecer el debate existente. Sin olvidar que las distintas etapas históricas y las diversas corrientes del pensamiento han generado líneas de discusión, coyunturales o estructurales, que en varios casos todavía buscan soluciones.

El trabajo se divide en cuatro partes. Primero se describe la evolución del concepto de democracia y las distintas visiones que fueron construyendo el corpus teórico existente. Luego se analizan los fundamentos, virtudes y defectos de la democracia representativa, democracia directa y participativa para entender su viabilidad actual. La tercera parte se hace un recorrido por las propuestas de varios autores sobre democracia representativa y la directa y participativa para entender si existe o no antagonismo y finalmente se realiza una síntesis del trabajo que se expresa en conclusiones varias.

1.1. La Democracia: un debate continuo

La democracia es una construcción social que aparece en un contexto histórico concreto, en respuesta a condiciones económicas, sociales y políticas determinadas. Una de sus características más importantes es que los ciudadanos deciden, voluntaria y conscientemente, su implementación y su deseo de cumplir con un conjunto de derechos y obligaciones que garantizan su sostenibilidad, quizá esto le hace particular. Como forma, régimen o sistema de gobierno se ha generalizado ampliamente durante los tres últimos siglos, rebasando incluso su base originaria en occidente, tal como se puede apreciar la Tabla 1.1.

Tabla 1.1. Índice de la democracia según región, 2006 - 2014

	Región	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014
1	América del Norte	8.64	8.64	8.63	8.59	8.59	8.59	8.59
2	Europa Occidental	8.60	8.61	8.45	8.40	8.44	8.41	8.41
3	América Latina y las Antillas	6.37	6.43	6.37	6.35	6.36	6.38	6.36
4	Asia y Australasia	5.44	5.58	5.53	5.51	5.56	5.61	5.70
5	Europa Central y Europa Oriental	5.76	5.67	5.55	5.50	5.51	5.53	5.58
6	África negra	4.24	4.28	4.23	4.32	4.32	4.36	4.34
7	Oriente Medio y Norte de África	3.54	3.48	3.52	3.68	3.73	3.68	3.65
	Promedio	6.08	6.09	6.04	6.05	6.07	6.08	6.09

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con base a datos de The Economist, 2006-2014 ²

Sus orígenes se remontan al siglo V a.C. cuando los griegos adoptan una forma de gobierno que reconoce la igualdad de la ciudadanía y que se legitima mediante el consenso.³ Estos cimientos se mantuvieron, aunque en medio de un sinuoso proceso social que duró cientos de años, hasta que Europa empieza a deponer las monarquías absolutas y recompone la idea republicana del poder, de hecho “su uso moderno se encuentra asociado a las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental del siglo XVIII” (Huntington 1994, 19).

La historia de la humanidad ha recogido innumerables esfuerzos por dilucidar sus cambios, sus transformaciones y por dotarle de un significado universal, sin embargo, transcurridos

² The Economist realiza una medición bianual desde el 2006, para establecer el rango de democracia en 167 países (165 miembros de NNUU). Los resultados son producto de 60 indicadores, agrupados en categorías como: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. El índice democrático es un ponderado de respuestas a un cuestionario de 60 preguntas con dos o tres opciones que se transforma en 0 o 1 (0,5 para alternativas triples). Luego se suma por categorías, se multiplica por diez y se divide el valor obtenido por el número de preguntas dentro de cada categoría. Informe completo en: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-index-2014.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy0115>

³ Aunque no hay datos bibliográficos que soporten su nacimiento “los ideales y objetivos de la democracia ateniense están extraordinariamente expuestos en la famosa oración fúnebre, atribuida a Pericles...Tenemos un régimen político que no envidia las leyes de los vecinos y somos más bien modelo para algunos imitadores de los demás. Recibe el nombre de democracia porque se gobierna por la mayoría y no por unos pocos; conforme a la ley, todos tienen iguales derechos en los litigios privados y respeto a los honores, cuando alguien goza de buena reputación en cualquier aspecto se le honra ante la comunidad por sus méritos y no por su clase social; y tampoco la pobreza, con la oscuridad de consideración que conlleva, es un obstáculo para nadie” (Held 1996, 32-33)

más de 20 siglos de controversias y con una vasta cantidad de publicaciones que recogen perspectivas teóricas y posturas ideológicas muy disímiles, la falta de claridad conceptual prevalece, tanto que Collier y Levitsky identificaron más de 550 subtipos de democracia, donde predominan características institucionales específicas, aunque muchas de ellas coincidentes de múltiples formas.

Se la ha examinado como ideal, principio de legitimidad y sistema político (Sartori), con requisitos mínimos (Dahl), limitada (O'Donnell y Schmitter), formal (Diamond), de conflicto (Weffort), dialogante (Giddens), cosmopolita (Held), liberadora (Touraine), etc., sin embargo, los desacuerdos respecto a su concepción e implementación permanecen vigentes, sin una definición precisa y de alcance universal que subsane la polémica, confirmando que “se trata de un término extremadamente complejo que incluso ha dado lugar a su propia teorización” (Alcántara 1995, 129).⁴

De hecho, estamos frente a un debate que se vislumbra perdurará por un buen tiempo más, no sólo porque las sociedades están cambiando sustancialmente, se vuelven más complejas y demandan repensar las propuestas existentes sobre la titularidad y el ejercicio del poder; sino porque las democracias no son inalterables y siguen apareciendo interpretaciones e inquietudes respecto al “carácter universal e irreversible de la democracia como sistema político” (Huntington 1998, 38); o “la validez del ideal democrático para toda la humanidad” (Gellner 1996, 173), lo que exige tener una mayor claridad conceptual.⁵

1.2. Conceptualizando a la democracia

La democracia ha experimentado una serie de transformaciones conceptuales y procedimentales como resultado de las desavenencias sociales afrontadas, pero también de una práctica disímil de los actores involucrados con su desarrollo. Posiblemente esto hizo que durante siglos se mantuviera una larga incertidumbre respecto a su capacidad de generar las condiciones necesarias para gobernar un país y que voces críticas, como Rousseau, señalaran

⁴ Según Barry Holden los diversos estudios han dado paso al apareamiento de propuestas teóricas, como la: “teoría democrática radical; (la) nueva teoría democrática radical; (la) teoría democrática pluralista; (la) teoría democrática elitista y (la) teoría democrática liberal (según la versión de Holden)...(la) democracia madisoniana; (la) democracia populista y (la) democracia poliárquica (en los términos de Dahl); o bien (la) democracia electoral; (la) democracia participativa; (la) democracia de referéndum y la teoría competitiva; (observándose que) el contraste mayor es el que se establece en términos de teorías de la democracia participativa versus teorías de la democracia competitiva” (Sartori 1988, 35)

⁵ Han aparecido estudios más recientes para analizar su “calidad” (Pachano 2011; Diamond y Morlino 2005; Munck 2004; Altman y Pérez-Liñán 2002); “su estado actual” (Cameron 2010; Camargo Chávez, García Orellana y García Yapur 2010; Sample y Zovatto 2005); o los “problemas que enfrenta” (Mainwaring 2008).

que “sólo es realizable en una república de dioses y no de hombres”. De hecho, en el epílogo del siglo XIX y en los umbrales del siglo XX se mantenían pocas expectativas del régimen democrático.⁶

En cuanto a las definiciones, si bien han puesto énfasis en las características, los procedimientos e instituciones, los diversos estudios han optado por adscribir a dos grandes líneas de análisis: la normativa o la empírica.⁷ La primera se centra en “el deber ser de la democracia”, esboza tipos ideales, que se vuelven referenciales pero inalcanzables; mientras la segunda se detiene en el “ser de la democracia”, observando realidades y elaborando mediciones para construir propuestas teóricas. Dividir ambos enfoques no es fácil, ya que regularmente confluyen en los procesos investigativos.⁸

Desde la perspectiva empírica se han examinado los sistemas políticos vigentes, en esencia representativos-liberales, como un método y con requisitos que deben cumplir para ser considerados como tales. En este marco, se considera a la democracia como "...el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular". (Schumpeter 1996, 321). Se enfatiza el carácter primordial de la competencia, aunque deja implícitos elementos esenciales que deberían existir en un régimen democrático, tales como la existencia de individuos (partidos políticos), reglas electorales, líderes y el papel clave del sufragio.⁹

⁶ Incluso ha llegado a plantearse que “...es un nombre enfático de algo que no existe” (Sartori 1975, 5).

⁷ Collier y Levitsky (2000) señalan que es fundamental mantener la rigurosidad al usar conceptos y/o definiciones polémicas, como democracia, no sólo por las interpretaciones divergentes y los desencuentros generados en el ámbito político o académico, sino también por los resultados que puede generar una utilización simplista y desatinada.

⁸ Respecto a las dificultades para alcanzar el ideal democrático no debe entenderse como una resignación a la búsqueda de sistemas políticos cada vez más perfectos, por el contrario, hay que mirarlo como una oportunidad de convertir a esos ideales en elementos cuestionadores de las acciones habituales que van moldeando la democracia real y en el caso de concreciones parciales situarlas como etapas recorridas que tienden a reducir la brecha entre la democracia ideal y la democracia real, de ahí que “...el problema no radica en maximizar, ni tampoco en renunciar a los ideales, sino en optimizarlos” (Sartori 1988, 113)

⁹ Los críticos de la versión schumpeteriana de la democracia han señalado que es un concepto minimalista, que la reduce a un asunto metodológico, más si se toma en cuenta los elementos propuestos para que un régimen sea considerado democrático -tener una gran industria moderna; las decisiones políticas deben estar en manos de especialistas; contar con una burocracia capacitada; y, autodisciplina democrática (respeto a la ley y tolerancia a la opinión ciudadana)- se puede observar que “el concepto desborda el ámbito estrictamente político y se adentra en el terreno de las libertades civiles o del Estado de derecho...En consecuencia la característica mínima del concepto se ve rebasada en la propia definición, lo que significa que al indagar sobre la calidad de la democracia se hace necesario superar el ámbito de lo electoral y sus procedimientos” (Pachano 2011, 313-314).

Entonces, la idea de democracia se apoya en hechos e instituciones que le permiten su normal desarrollo, más que en un análisis abstracto o de mecanismos ideales, con lo cual se facilita comprobar su desaparición o su existencia, en la mayoría de los casos. Esta entrada analítica le permitió al autor, excluir imprecisiones anexas a la teoría democrática, como aquellas de ser "la voluntad del pueblo", "la voluntad general" o "el bien común", aforismos que desde su óptica, generalmente, servían a gobiernos con pocas características democráticas.¹⁰

Otro concepto que ha influido en el debate moderno es el de poliarquía. Se considera que no existen democracias puras, sino aproximaciones a los tipos ideales de Weber, "...regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma (...) sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público." (Dahl 1989, 18) que deben reunir cinco requisitos indispensables: participación con independencia; voto universal y de igual valor; conocimiento general de las políticas y sus posibles consecuencias; capacidad para definir los temas a tratar en la agenda a decidir; incorporación de la mayor cantidad de adultos capacitados en la toma de decisiones.

Un aspecto a tener en cuenta es que, según el autor, las poliarquías solo han existido en países con economías de mercado, donde el crecimiento económico ha favorecido la reducción de conflictos sociales y/o políticos, ha estimulado la formación de una ciudadanía mejor capacitada e informada y han aportado a la consolidación de las instituciones democráticas, aunque no posibilita un desarrollo más amplio de la democracia, sino hasta el nivel de poliarquía, en vista que no crea las condiciones para llegar a la igualdad política.¹¹

En esta línea de pensamiento destacan los trabajos de Sartori, quien concibe a la democracia como un principio de legitimidad, un sistema político y un ideal. Entonces, el poder deriva del pueblo, está condicionado por procesos electorales libres y periódicos; se transfiere mediante mecanismos representativos, sin que le afecte la implementación de instituciones de democracia directa; y, supone que la realidad dista mucho del deber ser. Además, se esgrime la posibilidad de una definición doble que englobe la compleja dualidad "real – ideal", para el

¹⁰ Aunque hay opiniones que señalan que circunscribirle a nivel de un "método", sin fines ni objetivos, le resta posibilidades para medir cuantitativa y cualitativamente los avances o retrocesos que se han producido históricamente y entre sistemas políticos.

¹¹ Las reflexiones sobre la poliarquía se han posicionado de manera importante en los diversos estudios de la Ciencia Política y aunque para varios analistas posee criterios minimalistas, sin duda constituye uno de los esfuerzos más serios por entender a la democracia en el período contemporáneo. (Morlino 1986; Sartori 1988; Linz 1990 y 1993; Bobbio 1994; Przeworski 1997; Huntington 1998; Lijphart 2000; Shugart y Mainwaring 2002).

primer caso asume el concepto dahliano de poliarquía, y, para la segunda adopta la vertiente democrático-liberal.¹²

Reflexiona respecto a la dificultad de construir una definición de democracia y sugiere tener cuidado para no caer en trampas que tiendan a simplificar el concepto y dejar de lado la riqueza de elementos que confluyen e interactúan en su evolución, por ello critica: i) el simplismo etimológico que la mira como el gobierno del pueblo; ii) el simplismo realista que cree que la única opción válida es la democracia real; iii) el simplismo perfeccionista que piensa en la democracia sólo si existe el precepto “ideal”.¹³

En cuanto a los estudios normativos, uno de los aportes más destacados es realizado por David Held, quien realiza una comparación de la evolución histórica y teórica de la democracia, desde la antigua Grecia hasta finales del siglo XX, su articulación a los procesos político-sociales y describe ocho modelos: i) clásica, ii) protectora, iii) desarrollista, iv) directa, v) elitista-competitiva, vi) pluralista, vii) legal, viii) participativa. Señala que “...al valorar estos modelos debemos prestar atención a la naturaleza y coherencia de sus pretensiones teóricas, a la pertinencia de las afirmaciones empíricas y al carácter práctico de sus prescripciones” (Held 1996, 23)¹⁴

Es muy probable que esta valoración última y su insatisfacción con los modelos estudiados le hayan impulsado a construir una propuesta propia, fundamentada en las tradiciones de pensamiento sobre la democracia, el liberalismo, la autonomía democrática. Para el efecto plantea que “el concepto de autonomía connota la capacidad de los seres humanos de razonar de forma consciente, de ser autoreflexivos y de autodeterminarse. Implica la capacidad de deliberar, juzgar, elegir y actuar” (Held 1997, 182), sin embargo, una actuación autónoma sin

¹² Al respecto se señala “...Para evitar un mal comienzo debemos, conservar en mente que: a) el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal y b) que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del deber y la resistencia del es” (Sartori 1988, 27).

¹³ “...el discurso sobre la democracia está lleno de trampas. El primer engaño es el terminológico: discutir sobre la palabra ignorando la cosa. Ese simplismo que trataré primero bajo la expresión “democracia etimológica” o literal. El segundo simplismo es el “realístico” o, mejor dicho, del realismo malo: declarar que lo que cuenta es lo real y para nada lo ideal. El tercer simplismo es, por el contrario, el “perfeccionista”: el ideal a toda marcha y en dosis siempre en aumento. Después de tales engaños mi hilo expositor será el convertir lo ideal en real: cuál es la relación correcta entre deber ser y ser...” (Sartori 1993, 10)

¹⁴ Para realizar este trabajo Held recurre a una larga lista de autores que van desde Madison, Bentham, James Mill, Rousseau, Stuart Mill, Marx Engels, Weber, Schumpeter, Truman, Dahl, Nozick, Hayeck, Poulantzas, Macpherson, Pateman hasta Aquino, Calvino, Gramsci, Hobbes, Locke, Lutero, Macquavelo, Marcuse, Michels., Mostesquieu, Offe, Paine, Saint-Simon, Tocqueville.

control, del lado estatal o popular, podría ocasionar conflictos por lo que mantener un punto de equilibrio resulta indispensable en esta relación.

Por su parte, Benjamín Barber realiza una tipificación de las democracias, representativas y directas, a partir de lo cual establece diferencias. La primera se presentaría en tres formas: i) de autorización.- un ejecutivo centralizado garantiza la seguridad y el orden, ii) jurídica.- un órgano judicial-representativo e independiente gobierna indirectamente “arbitra las diferencias y hace cumplir los derechos y deberes constitucionales” (Barber 1984, 284), iii) pluralista.- los conflictos se resuelven negociando en “mercados libres” que son gobernados por un contrato social con promesas vinculantes.

Mientras que la segunda asumiría dos variantes: i) unitaria.- el consenso comunitario resuelve los conflictos, aunque hay el riesgo que se vuelva “conformista, colectivista y coercitiva” y derivar en un totalitarismo, ii) participativa.- es el autogobierno de los ciudadanos que se concreta con instituciones que promueven la participación, agenda, deliberación, legislación y ejecución de políticas. Puntualiza que “cuando las masas comienzan a deliberar, actuar, compartir y contribuir, dejan de ser masas y se convierten en ciudadanos. Sólo entonces participan” (Barber 1984, 293).

Dentro de esta misma perspectiva, está la obra de Mcpherson (1977) “La democracia liberal y su época” donde se propone cuatro modelos de democracia: como protección, como desarrollo, como equilibrio, como participación y hace una valoración de la implementación del sufragio universal, así como la creación de los partidos políticos. También los aportes a la teoría de la democracia que hace Habermas en “Facticidad y validéz”, donde fusiona los componentes liberales-democráticos existentes en la modernidad política y presenta los modelos democráticos: liberal, comunitario-republicano y la teoría del discurso.

El breve análisis anterior demuestra que las concepciones de democracia, los ideales proclamados desde sus inicios y su ejercicio práctico continúan generando reflexiones, incertidumbres, certezas y confrontaciones, entre normativistas o empíricos, entre críticos y defensores. “En la región andina, como en el resto de América Latina, el debate sobre la democracia ha involucrado, más que en otras partes del mundo, una discusión acerca de qué se entiende por democracia...En efecto, entender la democracia en la región andina requiere entender cómo han evolucionado conjuntamente la teoría y la práctica de la democracia” (Munck 2010, 150)

De hecho, todavía hay un camino por recorrer tratando de corregir las fallas, nuevas o recurrentes, que aparecen en los sistemas democráticos y buscando que las aproximaciones para abordar las nociones de democracia sean suficientes para contribuir a su perfeccionamiento.

1.3. Democracias y no democracias

La democracia se ha extendido ampliamente por el mundo. En su variante liberal es el modelo político dominante, sus parámetros, normas e instituciones son utilizados para organizar el poder en muchos Estados, ha adquirido una especie de capacidad legitimadora de regímenes gubernamentales y puede establecer diferencias con otros tipos de sistemas políticos. “Desde 1974, más de cincuenta países han intentado realizar la transición desde distintas formas de autocracia hasta algo que se aproxima a la democracia liberal. Son países de la periferia y semiperiferia mundial que tratan desesperadamente de adquirir las mismas instituciones de las democracias establecidas.” (Offe y Schmitter 1995, 5)

En la Tabla 1.2. se puede mirar los regímenes de gobierno que hay en el mundo, donde se destacan aquellos que tienen características democráticas, el 69.5% de países estudiados, que con problemas y limitaciones tienen un espacio significativo en el ámbito territorial. Mientras que el 62.9% de la población vive en países o Estados con normas e instituciones, plenas o cercanas a la democracia. Sin embargo, es fundamental conocer ¿cuáles son las condiciones mínimas que debe tener un régimen político para ser considerado democrático? y ¿por qué las sociedades optan por la democracia y no por otra forma de gobierno?

Tabla 1.2. Índice de democracia según tipo de régimen, 2014

Tipo de régimen	Países	% de países	% de la población mundial
Democracias plenas	24	14,4	12,5
Democracias imperfectas	52	31,1	35,5
Regímenes híbridos	39	23,4	14,4
Regímenes autoritarios	52	31,1	37,6

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con base a datos de The Economist 2014 ¹⁵

¹⁵ En cuanto a la denominación del tipo de régimen se lo hace de acuerdo a la valoración obtenida en las encuestas: democracias plenas de 8 a 10 puntos; democracias defectuosas de 6 y 7,9 puntos; regímenes híbridos, de 4 y 5,9 puntos y regímenes autoritarios son los que tienen menos de 4 puntos. En el estudio realizado en el 2012, el Ecuador está ubicado en el puesto 87, se lo califica como un régimen híbrido y tiene un índice de 5.78.

Schmitter y Karl (1991) plantean que una democracia requiere elementos, pero también procedimientos básicos. Los primeros serían: gobernantes, ciudadanos, dominio público, competición –para que haya un gobierno de mayoría- y cooperación.¹⁶ Para los segundos, recurren al modelo poliárquico de Dahl y destacan: i) control de las decisiones gubernamentales sobre políticas públicas, ii) cargos públicos elegidos periódicamente sin coerción, iii) los adultos tienen derecho al voto, iv) los adultos tienen derecho a ser candidatos a cargos públicos, v) derecho a la libre expresión, vi) derecho a una información sin restricciones, vii) derecho a formar partidos políticos.¹⁷

Del mismo modo especifican, qué no son las democracias. En el plano económico y administrativo dicen que tienen deficiencias en las prestaciones de servicios sociales y lentitud en los procesos, respectivamente, por lo que “no son más eficientes que otras formas de gobierno”, aunque destacan las mejoras evidenciadas en el largo plazo y su transparencia. Asimismo señalan que “...no es probable que las democracias aparezcan como más ordenadas, consensuadas, estables o gobernables que las autocracias que reemplazan” lo cual acarrea problemas de gobernabilidad y desencanto ciudadano.¹⁸

Un trabajo colectivo encabezado por Mainwaring (2001) define a la democracia como un régimen con cuatro propiedades: i) patrocina elecciones libres, competitivas y justas para el poder legislativo y ejecutivo, ii) inclusividad total de la ciudadanía adulta, iii) protección de las libertades civiles y los derechos políticos, iv) los gobiernos elegidos son los que realmente gobiernan y el ejército está bajo control civil. No plantean como un requisito la pluralidad partidista, aunque se deja muy claro que los componentes señalados anteriormente son trascendentales y sin los cuales un régimen perdería sus características democráticas.

Además, se destaca la elaboración de una clasificación ternaria, basada en el estudio de 19 países latinoamericanos, con regímenes democráticos, semidemocráticos y autoritarios,

¹⁶ Estos elementos surgen de su definición de democracia como “un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son hechos responsables de sus acciones en el dominio público por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competición y la cooperación de sus representantes elegidos” (Schmitter y Karl 1991, 87).

¹⁷ Los autores agregan dos procedimientos adicionales: viii) la representación política debe ejercer sus funciones sin una “oposición invalidante” de otros cargos públicos no elegidos, como militares, burocracias, etc, ix) la politeia actuará con independencia ante las presiones que puedan venir del exterior, como poderes neocoloniales.

¹⁸ Señalan “muchas de las democracias más exitosas y bien establecidas de la actualidad, han recurrido al proteccionismo y al cierre de fronteras, y se han apoyado extensamente en las instituciones públicas para promover su desarrollo económico. Mientras la compatibilidad a largo plazo, entre la democracia y el capitalismo no parece estar en duda, a pesar de su continua tensión, no es claro, todavía, si la promoción de metas económicas liberales tales como el derecho de los individuos a la propiedad y a la ganancia, la función aclaradora de los mercados, el arreglo privado de las disputas, la libertad para producir sin la regulación gubernamental, o la privatización de empresas estatales, necesariamente contribuye a la consolidación de la democracia” (Schmitter y Kar 1991, 87).

estableciendo una categoría intermedia para países que no justifican ubicarlos en los extremos. Así como su desacuerdo con lo que califican definiciones sub mínimas pues posibilitan incluir a regímenes que no cumplen con las características esenciales, que asumen definiciones procedimentales y excluyen derechos políticos y civiles que son fundamentales.

En un estudio realizado por Diamond y Morlino (2004) se reconoce como democrático al régimen que mínimamente tenga: 1) sufragio universal de los adultos; 2) elecciones recurrentes, libres, competitivas y justas; 3) más de un partido político serio; 4) fuentes alternativas de información. Complementan su valoración, señalando que “una vez que el régimen cumpla con estas condiciones básicas, se puede realizar un mayor análisis empírico para evaluar lo bien que se consigue los objetivos principales de la libertad, la democracia política y civil, los ideales, la soberanía popular, y la igualdad política...” (3) es decir, no se puede examinar calidad si antes no hay las circunstancias elementales.

Otra mirada respecto a los regímenes políticos la presentan Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi. Asumen una definición mínima de régimen democrático, sin establecer debates filosóficos o hacer interpretaciones, fundamentada en hechos observables, concluyendo que un gobierno es democrático si cumple lo siguiente: i) Elección del Ejecutivo; ii) Elección del legislativo; y iii) La posibilidad real de la alternancia. Si la oposición gana las elecciones que pueda asumir el cargo. De ahí que, para los autores resultan fundamentales los procesos electorales y la alternancia, siendo esta última una razón suficiente para demostrar que un régimen es democrático.

La dictadura aparece como una categoría residual, si un régimen no es democrático se deduce que es una dictadura y tendría características como: i) un Ejecutivo no elegido; ii) un Legislativo no elegido; iii) existencia de partido único; iv) no existe alternancia. Entonces, un gobierno puede ser catalogado como democrático si tiene elecciones abiertas, libres, competitivas, plurales; y con posibilidades reales para que haya alternancia en el ejecutivo y legislativo

A manera de corolario se puede manifestar que existe un acuerdo general entre los estudiosos de la temática, respecto al umbral básico de elementos necesarios que debería reunir un régimen político para ser considerado democrático y que en términos concretos son: i) legislación clara que sea respetada por mandatarios y/o mandantes; ii) elecciones universales, limpias, libres, plurales y recurrentes; iii) derecho a la organización política sin retaliaciones; iv) acceso a diversas fuentes de información; v) posibilidades reales de alternancia en el

poder; vi) control sobre las decisiones gubernamentales.

1.4. La democracia representativa

La representación tuvo sus orígenes en el medioevo al amparo de las monarquías y las aristocracias europeas pero con la evolución político-social de estas sociedades, el fracaso de la nobleza y el ascenso de nuevos sectores poblacionales, hubo un giro significativo a sus prácticas originarias. La posterior asociación con la democracia, la construcción de un gran corpus teórico, la implementación de mecanismos para mejorar su funcionamiento, así como la universalización de las normas y procedimientos, posibilitaron una gran expansión en las sociedades contemporáneas.¹⁹

Su desarrollo estuvo acompañado de un intenso debate y de fuertes críticas de intelectuales como Rousseau que miraba en la representación una forma de “expropiar” la voluntad del pueblo. Castoriadis para quien la “democracia representativa no es democracia”. Schmitt que pensaba a la democracia como “una mera forma” o la idea weberiana del “Estado de partidos” producto del sufragio y la existencia de partidos políticos. Hasta los supuestos más extremos proclamados por marxistas y anarquistas que la consideran una herramienta para promover la explotación de clases.

En la orilla contraria se destaca su valía planteando que “con este sistema es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en concordancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado para este fin” (Madison 1974, 39); “el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser democrático y representativo” (Mill 1985, 85), o que la representación no debe estar subordinada a requerimientos específicos grupales – clases sociales, gremios, corporaciones- sino responder a los intereses de la nación.²⁰

En general, liberales y demócratas del siglo XIX – Mill, Sieyes, Madison, Jefferson- concluyeron que la única opción válida de democracia era la representativa. Opinión sostenida por el apareamiento de las primeras instituciones y procedimientos democráticos, por su

¹⁹ En sus inicios la representación tuvo un carácter corporativo. Las cortes reales y los consejos reales, actuaban como estructuras representativas estamentales en donde confluían miembros de la nobleza, iglesia, feudales, artesanos y comerciantes, aunque se reunían por separado, quizá por ello se ha mencionado que “...la actual popularidad del concepto está muy fundamentada en el hecho de aparecer vinculado a la idea de democracia, así como a las ideas de libertad y justicia. Sin embargo, en el transcurso de su historia, tanto el concepto como la práctica de la representación han tenido poco que ver con la democracia y la libertad” (Pitkin 1985, 2).

²⁰ “El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad (...) en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general” (Burke 1984, 312-313)

práctica política cotidiana y por las amplias posibilidades que les brindaba para resolver los problemas habituales de la época. Sin duda alguna que “la transformación que experimentaron la teoría y la práctica democráticas como consecuencia de esta amalgama con la representación tuvo profundas consecuencias” (Dahl 1992, 42) en las distintas sociedades.²¹

Entonces, la existencia de la representación no estuvo sujeta a la imposibilidad de impulsar otros mecanismos de gobierno mejores, como equivocadamente se suele plantear.²² Sino que aparece como una alternativa superior a las formas existentes, tanto que para la segunda mitad del siglo XX dejó de ser una opción y se convirtió en un sistema generalizado, “que involucra a muchas personas y grupos, y que opera de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala (...) no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante, sino la estructura global y el funcionamiento del sistema, las pautas que son producto de las actividades de mucha gente” (Pitkin 1985, 246)

Respecto a las características que debe reunir un gobierno para ser considerado representativo, se valora la capacidad para elaborar leyes vinculantes, que los ciudadanos puedan controlar al gobierno, la existencia de elecciones “genuinas” y “libres, así como de equidad” (Pitkin 1985, 261). En lo posterior se añade que los gobernantes sean elegidos con intervalos, que puedan tomar decisiones con cierto nivel de independencia del electorado, que los gobernados expresen sus opiniones sin control ni restricciones y que las decisiones públicas se someten a debate. (Manin 1997, 17) ²³

A partir de lo anotado en líneas anteriores, se puede concluir que las democracias representativas tienen como característica fundamental la competencia y la participación

²¹ “...la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como vehículo a los procesos electorales y a la construcción de la representación política (...) basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al sufragio entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo” (Hobsbawm 1998, 43)

²² “El indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, se ha producido más por falta de alternativas que por convicción. La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a las formas de gobierno democráticas dentro y fuera de occidente, coinciden con un periodo en que estas instituciones no gozan precisamente de su mejor estado de salud en aquellos países donde más tiempo llevan instaladas: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas” (Font 2001,16)

²³ Desde estas dos visiones parecería que la relación gobernantes-gobernados utiliza el control ciudadano como un eje transversal que les permite niveles de legitimación en el escenario político y que deriva en un accountability (rendición de cuentas), sin que esto genere una relación de dependencia mutua. Resulta interesante esta perspectiva ya que complementa dos características fundamentales de un gobierno representativo: la independencia de los representantes con el derecho de los representados a recibir información directa. Esto posibilita finalmente, evaluar los actos de gobierno y que el ciudadano defina el respaldo mediante su voto.

electoral periódica, que se efectúa con reglas y normas establecidas de común acuerdo entre los distintos actores y que por tanto se vuelven obligatorias para representantes y representados, aunque no inalterables pues siempre habrá la posibilidad de establecer nuevos arreglos institucionales para mejorar sus perspectivas y sus prácticas.²⁴

1.5. La democracia directa y participativa

La democracia griega que funcionó con limitaciones de acceso a los derechos políticos efectivos para la gran mayoría de la población –esclavos, extranjeros, mujeres, pobres y desahuciados- aparece como la experiencia del modelo directo más importante que se ha producido hasta la actualidad. Un régimen contradictorio, si se toma en cuenta los parámetros actuales, pero que tenía como objetivo garantizar la continuidad del sistema esclavista de trabajo y permitir que los “ciudadanos” se beneficien de un tiempo libre para ocuparlo en las actividades de gobierno.

Del mismo modo destacan las experiencias de participación en Italia y Suiza durante la edad media y en los siglos XVIII y XIX el modelo estadounidense. Al respecto Alexis de Tocqueville señala que “...unas veces el pueblo en bloque hace las leyes, como en Atenas; otras veces, unos diputados, que el voto universal ha creado le representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi inmediata” (1969, 61), poniendo en evidencia dos elementos que suelen aparecer inalcanzables en el modelo actual, la participación ciudadana y el control político sobre los representantes.²⁵

Vistos algunos referentes históricos de la evolución de la participación ciudadana directa es preciso revisar varios planteamientos teóricos. Rousseau establece que la democracia resulta antagónica a cualquier régimen representativo ya que "la soberanía no puede ser representada, de la misma manera que no puede enajenarse. Consiste esencialmente en la voluntad general, y ésta no puede delegarse... Los diputados del pueblo, no pueden ni deben ser sus representantes. Son sus comisarios, nada más... Toda ley no ratificada por el pueblo en

²⁴ Se destaca que “la democracia es un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones. Existen partidos: divisiones de intereses, valores y opiniones, y existe una competencia organizada mediante un conjunto de normas. Y periódicamente unos ganan y otros pierden. Desde luego, no todas las democracias son idénticas; podríamos enumerar incontables variaciones y diferenciar diversos tipos de instituciones democráticas. Sin embargo, más allá del abanico de variaciones institucionales, para identificar un sistema político como democrático basta un rasgo esencial: su carácter de competencia abierta a la participación” (Przeworski 1995, 14)

²⁵ Durante este período algunos gobiernos utilizan la consulta popular plebiscitaria con fines legitimatorios, esto no significa necesariamente que estaban interesados en profundizar las expresiones democráticas de sus sociedades. Sin embargo, destaca el hecho que las ideas sobre participación encuentran terreno fértil para su desarrollo en las acciones desplegadas por el movimiento obrero, durante el siglo XIX y principios del siglo XX, aunque sin experiencias reales de trascendencia.

persona es nula, no es tal ley...”(2000, 75)

A mediados de la década de los 80, Benjamín Barber presenta su propuesta de “democracia fuerte” que la asocia a la construcción de una nueva cultura cívica, sustentada en una ciudadanía políticamente activa y comprometida socialmente, con lo cual se busca restablecer el rol del individuo frente al mercado privado. Hace una distinción con la democracia liberal a la que denomina “democracia blanda” ya que habría trastocado sus valores esenciales, dejando de lado el bienestar colectivo para colocarse al servicio de intereses individuales o privados.

Difiere con los que piensan que el exceso de democracia ha puesto en riesgo a las instituciones liberales, pues considera que los hechos han demostrado todo lo contrario y que es el exceso del liberalismo el que no ha permitido consolidar a las instituciones democráticas, sin embargo, plantea que el problema fundamental está en la teoría política que sustenta la democracia liberal, porque ha sido la fuente de las dificultades que enfrenta actualmente. Desde esta perspectiva, no se piensa a la democracia como un gobierno de mayoría o mandato representativo, sino como un autogobierno ciudadano.

Por otra parte, Budge argumenta sobre dos variantes de democracia directa, con un elemento común entre sí, el voto popular. La primera considera que es la única forma de definir propuestas en disputa, previo a la realización de un debate popular por medios electrónicos, donde los partidos políticos no tendrían cabida y el gobierno cumpliría funciones netamente administrativas. Y la segunda, que reconoce el papel mediador de los partidos políticos, la necesidad de un gobierno elegido electoralmente, quien tendrá la responsabilidad de consultar a la ciudadanía los aspectos políticos-legislativos y será esta la que defina la ruta a seguir mediante el sufragio (Budge 2007, 17)

En general las teorías participativas defienden el rol del ciudadano, su participación, su opinión, más allá del proceso electoral de gobernantes, y consideran que este se debería abordar en todas las interpretaciones de la democracia. En este sentido Cohen y Arato critican las denominadas posturas elitistas que desconocen los elementos esenciales del concepto, “autodeterminación, participación, igualdad política, proceso discursivo, y formación de la voluntad, influencia de la opinión pública sobre el proceso de toma de decisiones” (1992, 6)

Es importante destacar que estudios realizados en varios países, como los de Almond y Verba, dejan en evidencia la autoconfianza que se tiene la ciudadanía para influir en las decisiones políticas, así como en su aptitud para participar, no solamente en el proceso electoral, sino en

los asuntos fundamentales de su comunidad (1965, 206). Los resultados de esta investigación estarían demostrando que hay una importante predisposición para participar y una elevada confianza en la eficacia de su acción, cuando menos en los países desarrollados.

Pero a pesar de todo el optimismo demostrado por los estudiosos de la democracia participativa para presentarla como el paradigma a alcanzar, no han logrado explicar con claridad el proceso a seguir en sociedades tan complejas y diversas como las actuales, mucho menos puntualizar el tipo de arreglos institucionales que se deben impulsar, para que la ciudadanía total participe en las complejas decisiones de gobierno, en donde confluyen un sinnúmero de intereses, y pueda garantizar la construcción de una política pública que responda a sus aspiraciones.

1.6. Democracia representativa y democracia participativa: ¿complementarias o antagónicas?

En los orígenes de la democracia se produjeron las primeras discrepancias entre el ideal participativo propuesto por Atenas y las posibilidades reales promovidas por la república romana. En realidad fueron diferencias que marcaron el rumbo de un dilatado debate sobre los procesos de democratización y que ha atravesado por varias etapas, como “...el tránsito de hegemonías y oligarquías competitivas a regímenes cuasi poliárquicos durante el siglo XIX (...) la modificación de las cuasi poliarquías a poliarquías plenas (...) o la democratización total de las poliarquías, tras la Gran Depresión...” (Dahl 1989, 20) ²⁶

Al iniciar el siglo XXI, se produce el llamado “giro a la izquierda” de América Latina con lo cual se vuelve a contraponer representación y participación, aunque adquiere un sentido más ideológico que conceptual. “El desarrollo de la izquierda en la región es tan heterogéneo, como sus políticas, pero todos aceptan la democracia, al menos en principio (...) Sin embargo, las actitudes hacia la democracia, varían y también el grado en que las izquierdas están dispuestas a seguir una estrategia más intervencionista en la economía” (Cameron y Hershberg 2010, 9)

²⁶ Otras divergencias son abordadas en las primeras décadas del siglo XX. Autores como Schmitt, Weber, Michels, Kelsen, focalizaron sus estudios en la dimensión normativa, su naturaleza y su deseabilidad. Más adelante, Huntington, Przeworski, Moore, indagaron sus cualidades económicas, sociales y las relaciones existentes con el mercado. Últimamente, Lijphart, O'Donnell, Held, entre otros, examinan su diversidad, trayectoria, contextos en los que surge y modelos alternativos, en un escenario donde se cuestiona principalmente “las promesas incumplidas” o su “reduccionismo electoral”

Tanto que las políticas neoliberales aplicadas durante los años 90 y los enormes costos sociales que se derivaron de ellas, dieron nuevos argumentos a las fuerzas gobernantes de la nueva izquierda para discursar sobre antiguos y recientes desacuerdos: la crisis u obsolescencia de la democracia representativa, el hastío ciudadano con la política –partidos, instituciones, representantes- la falta de espacios de participación, las demandas sociales no satisfechas por el Estado, las limitaciones en el funcionamiento de los regímenes, etc.²⁷

Entonces, se han retomado criterios respecto al carácter elitario y formal de la representación, a su olvido de los mandantes en la gestión del poder, calificándola como un simple “...mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, no un tipo de sociedad ni un conjunto de objetivos morales; y en segundo lugar que el mecanismo consiste en una competencia entre dos o más grupos auto-elegidos de políticos (élites), organizados en partidos políticos, a ver quién consigue los votos que les darán derecho a gobernar hasta las siguientes elecciones” (Macpherson 1977, 96).

Sin embargo, en distintos momentos, teóricos de la democracia coinciden en señalar que el sufragio es un recurso válido que utiliza la ciudadanía para expresarse políticamente, más allá del derecho a nombrar representantes, y legitimar al régimen vigente, con lo cual se excluyen posibles conflictos sociales, incertidumbres y desconfianzas entre los distintos actores. Además, la democracia representativa no se limita a las elecciones, aunque es un hecho fundamental en su desarrollo, incorpora deliberación, discusión, diálogo y negociaciones que facilitan llegar a acuerdos, amparados por las instituciones establecidas.²⁸

²⁷ “El desarrollo de la izquierda en la región es tan heterogéneo, como sus políticas, pero todos aceptan la democracia, al menos en principio. Del mismo modo, en ninguna parte la izquierda busca un proyecto radical estatista que es contrario a los intereses de la empresa y la comunidad en su conjunto. Incluso en Venezuela, donde el sector público históricamente ha tenido un papel destacado en la economía impulsada por el petróleo, el sector privado es muy temeroso (...) Sin embargo, las actitudes hacia la democracia, la comprensión de lo que significa (...) varían considerablemente, y el grado en que las izquierdas en el gobierno están dispuestas a seguir una estrategia más intervencionista en la economía...”(Cameron y Hershberg 2010, 9)

²⁸ “La teoría de la democracia representativa transformó radicalmente los términos de referencia del pensamiento democrático: los límites prácticos que una vasta ciudadanía impone a la democracia –hasta entonces el centro de atención crítica (antidemocrática)- fueron eliminados. La democracia representativa pudo entonces ser acogida como una forma de gobierno responsable y factible, potencialmente estable a lo largo de grandes territorios y espacios de tiempo (...) Solo con la efectiva conquista de la ciudadanía para todos los hombres y mujeres mayores de edad, la democracia liberal adquirió su forma distintivamente contemporánea: una constelación de reglas e instituciones que permite una amplia participación de la mayoría de los ciudadanos en la selección de los representantes encargados de tomar las decisiones públicas (...) La consolidación de la democracia representativa, así entendida, es un fenómeno del siglo XX. Porque sólo en las últimas décadas de este siglo la democracia pudo ser instaurada con (relativa) seguridad en Occidente y ampliamente adoptada como un modelo de gobierno en principio aceptable más allá de Occidente” (Held 1997, 31-33)

Ahora, a pesar de la inconformidad expresada por varios de los estudiosos que defienden la participación, resulta importante destacar que no consideran necesario la disolución del Estado liberal y sus instituciones, sino que precisan la urgencia de emprender un conjunto de transformaciones sistémicas que viabilicen superar las dificultades político-institucionales que no han permitido fomentar una ciudadanía informada en temas políticos, que coopere con su comunidad, que respete las voces diversas, que participe activamente y que exija la rendición de cuentas de sus representantes. (Barber 1984; Macpherson 1977; Pateman 1970).

Inclusive, hay quienes consideran que las herramientas de la democracia directa y participativa suplen las limitaciones de la representación porque recogen el sentimiento social y “...cuando la voluntad se expresa directamente, sin mediación de ningún tipo, está limitada a la expresión exacta” (Butler y Ranney 1978, 31). Citando como ejemplo, que las políticas públicas construidas sin gestión popular pueden desviarse de las aspiraciones generales y beneficiar a grupos particulares, siendo necesario el autogobierno ciudadano, donde la actitud cívica sea el eje alrededor del cual se articulen los objetivos comunes y la práctica política.

Aunque el distanciamiento ciudadanía-política, también se ha intentado explicar a partir de ciertas prácticas institucionales equivocadas, no desde sus elementos sustantivos y/o normativos, que obedecerían a un manejo inescrupuloso e interesado de las élites y que tendría tres consecuencias: i) repudio ciudadano a la corrupción y a la transgresión del Estado de Derecho de los grupos de poder, no a las reglas de la democracia; ii) pérdida de soberanía a cambio de espacios en la globalización económica, generando dudas respecto a la real capacidad de gobernar; iii) falta de claridad respecto a la definición y alcance del concepto de ciudadanía. (Offe 2001, 212)²⁹

En general, los autores o los dirigentes políticos y sociales que defienden la participación tienden a pensar la política como una cuestión que no es exclusiva de los partidos ni de actores particulares, ya que esto limita la capacidad ciudadana de actuar en términos colectivos y sociales. “La democracia representativa y la democracia participativa no son incompatibles, lo que pasa es que la representativa es una expresión restringida de democracia y los pueblos están exigiendo una democracia amplia, donde puedan participar activamente

²⁹ “La actual hegemonía simbólico-ideológica de la democracia muy bien podría desvanecerse mientras aumenta la desilusión por su funcionamiento y los actores inconformes reviven los viejos temas autoritarios o inventan nuevos. En otras palabras, el tipo de “legitimidad negativa” (Lipset 1994, 8) que los nuevos regímenes democráticos tienden a disfrutar tan sólo porque han abandonado la dura represión de sus predecesores, es un recurso político no renovable” (Offe y Schmitter 1995, 6)

para poder concretar los cambios que les benefician” (entrevista a Clara López, Quito, 30 de septiembre de 2014).³⁰

Mientras que desde la perspectiva de quienes adhieren a la representación se ha planteado que "...la doctrina democrática había imaginado un Estado sin cuerpos intermedios, característicos de la sociedad corporativa de las ciudades medievales y del Estado de castas o de órdenes precedente a la afirmación de las monarquías absolutistas..."(Bobbio 1996, 27), pero el desarrollo -demográfico, institucional, económico- de los Estados modernos, incrementó los conflictos e hizo imposible que la ciudadanía decida, de manera directa, sobre los hechos que afectan a la comunidad, dando paso a la elección de representantes.³¹

Con una mirada más autocrítica y propositiva se dice que "...si bien las instituciones de la poliarquía no garantizan que la participación ciudadana sea tan cómoda y vigorosa como podría serlo, en principio, en una pequeña ciudad-Estado, ni que los gobiernos sean controlados de cerca por los ciudadanos..."(Dahl 1992, 269), en los Estados modernos hay un conjunto de derechos adquiridos en el transcurso del tiempo, como el veto a la reelección, que posibilitan expresar la inconformidad con los gobernantes y que dadas las características de las democracias contemporáneas suele convertirse en una eficaz forma de fiscalización.³²

Una postura contraria a la concepción clásica de democracia, como gobierno del pueblo, cree que no es factible una sociedad autogobernada, aunque si tiene la posibilidad de escoger a quién o quienes formarán la instancia u organismo que le gobernará. "Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que

³⁰ Clara López es una política colombiana, militante del Nuevo Liberalismo, luego integro la Unión Patriótica y fue candidata a la presidencia de Colombia, en el 2014, representando al Polo Democrático Alternativo

³¹ "Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación (ni en la representación de los intereses particulares u orgánica): a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables; b) el gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no sólo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; c) el referéndum. De estas tres formas de democracia directa, la segunda y la tercera no pueden por sí solas sustituir, y de hecho jamás han sustituido, a las diversas formas de democracia representativa practicables en un Estado democrático, como por lo demás las diversas formas de democracia representativa jamás han pretendido sustituir, y de hecho jamás han sustituido, formas autoritarias del ejercicio del poder, como son, por ejemplo, las propias del aparato burocrático en todos los Estados que si bien se llaman democráticos; y en consecuencia no pueden por sí mismas constituir una verdadera y propia alternativa al Estado representativo: la segunda porque solamente es aplicable en las pequeñas comunidades, la tercera porque únicamente se aplica en circunstancias excepcionales y de especial relevancia" (Bobbio 2002, 217)

³² "...Si el control ciudadano sobre las decisiones colectivas es más anémico que el firme control que deberían ejercer para que el sueño de la democracia participativa se realice alguna vez, por otro lado la capacidad de los ciudadanos para vetar la reelección de los funcionarios o sus medidas es un arma poderosa, a menudo esgrimida, para impedirles adoptar políticas objetables a juicio de muchos..." (Dahl 1992, 269)

estrechar nuestra definición acudiendo a otro criterio identificador del método democrático: la libre competencia entre los pretendientes, al caudillaje por el voto del electorado.” (Schumpeter 1942, 362). En todo caso, la soberanía, en el sentido más amplio del término, sigue en manos de la ciudadanía mediante el ejercicio del voto.

Pero los promotores del modelo directo y participativo sostienen que es posible “una comunidad de ciudadanos autogobernada, unidos más por la educación cívica que por los intereses homogéneos y con capacidad de congeniar fines comunes y acciones mutuas en virtud de sus actitudes cívicas e instituciones participativas, más que por su altruismo o su naturaleza afable” (Barber 1984, 116-117). Confiriendo nuevas funciones al ciudadano en el intento de construir un espacio público “cuasi celestial”, distinto al creado por la representación y donde su participación deberá legitimar o deslegitimar un proyecto político, actores, o políticas públicas.

De hecho, los procedimientos de democracia directa y participativa han sido exhibidos como instrumentos válidos para promover una ciudadanía integral, con capacidad de influir positivamente en el desarrollo humano y en el funcionamiento del sistema político.

Planteando que "para alcanzar la máxima participación de todos en el nivel de la socialización, o capacitación y entrenamiento social para la democracia, ésta debe ubicarse asimismo en otras esferas para que puedan desarrollar las necesarias actitudes individuales y cualidades psicológicas" (Pateman 1970, 42).³³

En este sentido también se ha planteado que

el modelo más sencillo de lo que cabe calificar correctamente de democracia participativa sería un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. Así se empezaría con una democracia directa a nivel de barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría, y la elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio, como un distrito o ciudad, y así sucesivamente hasta el nivel más alto, que sería un consejo

³³ Cuando la autora hace referencia a “otras esferas”, alude a: la función educativa de la participación y el rol central de la industria. La primera aborda los aspectos psicológicos y prácticos para el ejercicio de los procedimientos democráticos, y la segunda al espacio donde se desarrolla gran parte de la vida de los individuos.

nacional para asuntos de gran importancia y consejos locales y regionales
(Macpherson 1977, 96) ³⁴

No obstante, las voces críticas dicen que la dinámica social es tan vertiginosa, que el ciudadano común no tiene el espacio necesario, los conocimientos suficientes, ni la visión global de la sociedad como para tomar decisiones fundamentales de política pública, por lo que la democracia directa sería una “democracia de los señoritos que pueden pasarse todo el día en el ágora debatiendo y parlotando incesantemente porque no tienen necesidad de hacer otra cosa...” (Laporta 2005, 37), con lo cual se formarían castas especiales, desvirtuándose el sentido amplio que se pretende construir.

Por lo demás su implementación conduciría a cuatro riesgos fundamentales:

a)...debilitan el poder de los representantes elegidos por los ciudadanos; b) el ciudadano común no puede tomar decisiones informadas (incluso racionales) sobre problemas extremadamente complejos; c) el participante de un MDD actúa aisladamente, sin discusión, y, por lo tanto, no hay posibilidades de medir la intensidad de las opiniones, y d) establecen un juego de suma cero, a través del cual, la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo; no hay posibilidad de concesiones respecto a los problemas presentados y, además, existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría por sobre la minoría. (Altman 2007, 206) ³⁵

Sumado a lo difícil que resulta sostener democracias directas en sociedades modernas, basta recordar que existen las denominadas mega-ciudades, los mega-estados, las transnacionales que tienen mayor capacidad de decisión y más importancia que muchos Estados. Estados plurinacionales y multiculturales, tribus urbanas, minorías sexuales, étnicas y religiosas que pugnan por su reconocimiento y un espacio propio dentro del Estado, por lo que el sentido

³⁴ Desde la visión del autor la democracia participativa tiene un carácter aún preparatorio, pues el método democrático debe ser el acuerdo institucional para la toma de decisiones políticas, ya que en este espacio los ciudadanos logran poder de decisión mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo.

³⁵ “La diferencia básica entre una democracia directa y una democracia representativa es que en esta última el ciudadano sólo decide quién decidirá por él (quién le representará), mientras que en la primera es el propio ciudadano quien decide las cuestiones: no elige a quien decide sino que es el decisor. Por tanto, la democracia representativa exige del ciudadano mucho menos que la directa y puede operar aunque su electorado sea mayoritariamente analfabeto (véase la India), incompetente o esté desinformado...una democracia directa en tales circunstancias está condenada a la autodestrucción. Un sistema en el que los decisores no saben nada de las cuestiones sobre las que van a decidir equivale a colocar la democracia en un campo de minas. Hace falta mucha ceguera ideológica y una mentalidad muy “cerrada”, para no caer en la cuenta de esto”. (Sartori 1999, 6)

fundamental de “cualquier” democracia tiene que ver con su adaptación a la complejidad social existente.³⁶

En este panorama complejo, de acelerados cambios y transformaciones, de variadas crisis con distintas dimensiones y de incertidumbres, se reiteran argumentos que han sido exhibidos insistentemente en los últimos años, se profundizan las críticas a las formas de organización política de las sociedades y a los modelos de representación. Entonces, se replican con fuerza los discursos anti-todo: partidos, representación, institucionalidad, las exigencias por una radicalización del modelo y por la vigencia de una supuesta democracia real, conduciéndonos a pensar que esta democracia es ficticia.

Inclusive se plantea que en este escenario habría surgido un “...fascismo social donde el Estado moderno constitucional, que ha prevalecido en este lado de la línea, está siendo reemplazado por obligaciones contractuales privatizadas y despolitizadas, bajo las cuales la parte más débil está más o menos a la misericordia de la parte más fuerte...” (Santos 2010, 42), con lo cual estaríamos viviendo una lenta desaparición de las libertades, la cosificación del Estado y la emergencia de un nuevo modelo de dominación, salvo que se produzca un reequilibrio de fuerzas que les permita a los “débiles” enfrentar los riesgos existentes y construir una nueva forma de vivir o cambios radicales.³⁷

A la par se dejan de lado las “virtudes” de la representación, empezando por la operatividad que brinda para reflejar la voluntad popular en sociedades modernas y desarrolladas; para construir un Estado, sostener su unidad política y garantizar la expresión colectiva de la sociedad mediante el sufragio electoral. También el proceso para consolidar sus instituciones, definir funciones, reglas y responsabilidades sociales. Derechos para garantizar la deliberación de creencias y opiniones ciudadanas, así como mecanismos de control y rendición de cuentas.

³⁶ Lo complejo de implementar democracias directas no obedecería solamente a las dimensiones geográficas de los Estados modernos, sino a cuestiones económicas y sociales “en primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregarse al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo,” (Rousseau 2000, 100-101)

³⁷ “Como régimen social, el fascismo social puede coexistir con la democracia política liberal. Más allá de sacrificar la democracia a las demandas del capitalismo global, esto trivializa la democracia hasta tal grado que ya no es necesario, o incluso ya no es conveniente, sacrificar la democracia para promover el capitalismo. Esto es, por lo tanto, un fascismo pluralista, es decir, una forma de fascismo que nunca existió. De hecho, esta es mi convicción, podemos estar entrando en un período en el cual las sociedades son políticamente democráticas y socialmente fascistas” (Santos 2010, 44)

En este mismo sentido, hay quienes opinan que el proceso de deslegitimación de la democracia es más complejo que las periódicas tensiones surgidas alrededor de su rumbo y definición, ya que “la desfiguración de la democracia bajo la hegemonía neoliberal no se ha realizado fuera de los marcos de la democracia liberal –elecciones periódicas, libres y multipartidarias, sufragio universal, derecho a ser elegido en elecciones, libertades civiles y políticas de pensamiento, palabra, información y reunión” (Held 2001, 142), dejando en evidencia la precaria convicción democrática de las sociedades y una desmemoria colectiva sobre los riesgos que acarrea su desgaste o eliminación.³⁸

En todo caso una línea de investigación que ha cobrado importancia en este período, ubica mayor atención a las complementariedades que a las diferencias. Desde esta perspectiva no habrían dos modelos diferentes y separados de democracia que circunstancialmente tomen “prestados” elementos del otro, ya que el “continuum de formas intermedias” no permitiría diferenciar con claridad los puntos de inicio y finalización de una u otra, sino que hay dos sistemas complementarios que pueden constituir un modelo de democracia integral.³⁹

John Stuart Mill, plantea que debido a la complejidad que significa la gestión de la administración pública a gran escala, la representación es imprescindible, sin embargo, se debe contar con la intervención del ser humano medio. Específicamente señala 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, aún en las más humildes de las funciones públicas, es útil; que, por tanto, debe procurarse que 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

³⁸ Un destacado estudio señala, “...el proyecto de la globalización neoliberal ha favorecido la aceleración y profundización de los procesos de des-democratización del Estado, la política y la sociedad” (Tilly 2010).

³⁹ Uno de los trabajos que destaca esta complementación señala que “...entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias y que por ello, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas” (Bobbio 1994, 60-61)

Gobierno representativo (Stuart Mill 2000, 43) ⁴⁰

Del mismo modo se ha planteado que los mecanismos utilizados por la democracia directa y participativa son una opción válida “para mejorar la calidad y la profundidad de la representación política, aumentar la participación y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas” (Payne et al. 2006, 241), es decir, que podrían aunar esfuerzos para superar las falencias institucionales, las brechas entre representantes-representados y la falta de mecanismos de control de la democracia representativa.⁴¹

Es importante destacar que de acuerdo con numerosos estudios de apoyo a la democracia,

los ciudadanos de las democracias bien establecidas y nuevas continúan compartiendo un fuerte compromiso con los ideales y principios de la democracia representativa (...) Paradójicamente, estos mismos ciudadanos son cada vez más "críticos" e "insatisfechos" con la actuación de sus instituciones democráticas nacionales, especialmente a sus parlamentos y partidos políticos, por lo que han llamado a la “re-inención del gobierno” por medio del referéndum y las iniciativas legislativas. (Freire y Baum 2003, 135)

Evidenciando que los aportes realizados desde las distintas vertientes, no sólo que enriquecen la teoría de la democracia, acrecientan el debate y lo mantienen vigente, sino que logran incorporar y movilizar a sectores poblacionales cada vez más amplios.

No se trata de asumir una actitud de defensa ciega de la representación, ni mucho menos encubrir sus limitaciones, pero todo parece indicar que,

No sólo está en juego el Estado benefactor, es decir, el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia, vale decir, el otro gran acuerdo histórico precedente entre el

⁴⁰ Cayo Lara, Coordinador General de la Izquierda Unida de España plantea: “La democracia representativa no tiene límites. La democracia representativa es la participación popular en la cosa pública. La participación del pueblo de una manera directa, pero hay niveles. La participación requiere que nos sintamos representados, todos no podemos ser representantes de todo. Yo tengo que sentirme representado por alguien que está defendiendo mis ideas, mis propuestas y que las lleva a las instituciones o el gobierno. Pero debe haber una correa de transmisión permanente entre representantes y representados, un encuentro permanente.

La democracia representativa y la democracia participativa son dos que tienen que estar de la mano. Yo no entiendo la una sin la otra. Es decir, la participación es mi derecho como ciudadano a participar en la cosa pública y la representativa también es mi derecho a que tú también me puedas representar en esa idea que hemos elaborado colectivamente para que tú seas el representante o la persona que la va a llevar en aquel sentido, por tanto no hay disfunción posible...”. (entrevista, Quito, 30 de septiembre de 2014)

⁴¹ “no se puede prescindir de los representantes políticos, la democracia representativa debe ser usada en la sociedad pero no de manera exclusiva ni excluyente.” (Machperson 1977, 127) representación no es mala per se.

tradicional privilegio de la propiedad y el mundo del trabajo organizado, del que nació directa o indirectamente la democracia moderna (mediante el sufragio universal, la formación de los partidos de masas, etcétera). (Bobbio 1983, 122)

De ahí que el objetivo inmediato debería apuntar a corregir las deficiencias -pocos espacios para la deliberación política por parte de la ciudadanía, débiles mecanismos de control político y de rendición de cuentas, alejamiento entre representantes y representados, etc.- y caminar hacia una evolución de la representación, que permita superar las limitaciones y continuar con su fortalecimiento institucional, mediante la recomposición de los espacios de participación política, de sus formas y de los actores, con un reconocimiento cierto de la diversidad social, con respeto a la división de poderes y con sujeción irrestricta a los procedimientos democráticos.

1.7. Conclusiones

A pesar de la antigüedad del concepto de democracia, es en los albores del siglo XX que se prestan las condiciones político-sociales para que el modelo representativo sea aceptado como una forma de gobierno posible y extrapolable. Sin embargo, mientras más Estados se organizan como democracias representativas, paradójicamente, más ciudadanos expresan molestias, apatía y desconfianza en los procesos políticos, dando paso a nuevas realidades que no pueden ser interpretadas desde la sola intuición o contraponiendo “modelos alternativos” autosuficientes y/o mutuamente excluyentes.

No está en discusión el hecho que las teorías clásicas sobre la democracia representativa se sustentan en la legitimidad entregada por el pueblo, en la voluntad popular o en preceptos similares, pero es necesario que el Estado y las instituciones en su conjunto, como tutores del poder popular, asuman la responsabilidad de promover las acciones necesarias para que se garantice la incorporación plena de la ciudadanía en la discusión y aprobación de la política general en un marco de libertad, igualdad y respeto a las voces divergentes.

Es fundamental tener en cuenta que los elementos, los conceptos y las tesis que se debaten, no difieren por cuestiones semánticas entre participación y representación. Sus contrastes no surgen por las dimensiones geográficas de los Estados modernos, ni son apreciaciones formales respecto a las limitaciones de una u otra democracia, por el contrario, hay un debate teórico y político intenso que en lo esencial ha buscado apropiarse de los elementos discursivos, generar hegemonías e invalidar a una u otra forma de gobierno.

Tampoco se puede perder de vista que los condicionamientos y las presiones ejercidas en las distintas sociedades han marcado el rumbo del debate sobre la democracia, de ahí que las comparaciones o contradicciones actuales, adquieren mayor fuerza por la nueva correlación de fuerzas existentes en Latinoamérica o por el denominado el “giro a la izquierda” y los intentos de las nuevas elites políticas y económicas por construir una forma de “participación ciudadana” para transformarla en el sostén de lo que se ha denominado “socialismo del siglo XXI”.⁴²

Esto de ninguna manera pretende desconocer las limitaciones o peor aún ocultar las falencias que han existido en el funcionamiento de las democracias representativas, sino de poner en una justa dimensión los problemas existentes y buscar soluciones haciendo que sus mecanismos funcionen mejor, que se ajusten a las necesidades y posibilidades de las sociedades actuales, esencialmente a los niveles de calidad y de exigencia participativa que demanda la ciudadanía de nuestro tiempo.

Entonces, la democracia no puede ser entendida, ni mucho menos analizada, solamente desde su construcción etimológica originaria, sino como un concepto polisémico, teniendo en cuenta que hay diversas visiones e intereses de orden -conceptuales, políticos, sociales, económicos, culturales- que entran en conflicto a la hora de definirla, por ello, es importante tener presente que hay un ideal democrático y una democracia real que mantienen una constante tensión, que aportan a su desarrollo y hacen de ésta un elemento perfectible.⁴³

Por último, siempre será importante reflexionar sobre las formas, los tiempos y los actores que permitan articular las visiones “tradicionales” de democracia con las “nuevas” propuestas, con el afán de presentar conceptos mejor contruidos y espacios de integración social para mejorar la práctica de las democracias liberales.⁴⁴

⁴² “En la región andina, como en el resto de América Latina, el debate sobre la democracia ha involucrado, más que en otras partes del mundo, una discusión acerca de qué se entiende por democracia. Y éste es un punto cuyas implicaciones no son siempre reconocidas. En efecto, entender la democracia en la región andina requiere entender cómo han evolucionado conjuntamente la teoría y la práctica de la democracia” (Munck 2010, 150)

⁴³ “La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal (...) Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.” (Sartori 1991, 118)

⁴⁴ “En términos sintéticos se puede decir que representación y participación son complementarias y no excluyentes. En las sociedades contemporáneas es imposible pensar en una democracia que tenga exclusivamente uno de los dos atributos, ya que eso la transformaría en una democracia con limitaciones. Sin embargo, con mucha frecuencia se escuchan argumentos en favor de una u otra como condición básica y única de la democracia. Por varias razones,

Capítulo 2. Los mecanismos de democracia directa en el Ecuador

Los mecanismos de democracia directa no son nuevos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sin embargo, en la primera década del siglo XXI adquieren notoriedad en un escenario de ascendente crítica social al Estado, al gobierno y sus instituciones. El texto constitucional del 2008 establece su implementación en consonancia con la línea gubernamental, con las demandas locales y regionales por “ciudadanizar la política”, buscando acotar el monopolio de la representación que tenían los partidos políticos, darle un nuevo ímpetu al régimen democrático y generar formas alternativas de vincular a la ciudadanía con el poder político.

En esta etapa histórica, la participación ciudadana tuvo un cambio en su sentido interpretativo y la retórica gubernamental llegó a convertirlo en un concepto redentor, casi supra terrenal que supuestamente iba a generar profundas transformaciones en el sistema político ecuatoriano.⁴⁵ Sin embargo, las valoraciones generadas por el repetitivo discurso oficial no pudieron convertirse en realidad pues los datos empíricos no permiten corroborar que las instituciones de democracia directa hayan influido en el talante democrático del país.

Por razones institucionales o sociales, la ciudadanía tuvo poca influencia en el ejercicio gubernamental o en la construcción de políticas públicas durante el período de estudio y sus afectos o desafectos se siguieron expresando en las calles o mediante el voto. Como se revisará más adelante, la mayoría de propuestas se quedaron con ese status, unas porque no fueron aprobadas en el legislativo, otras porque ni siquiera fueron aceptadas por el Consejo de Administración Legislativa y otras porque se empantanaron indefinidamente en el Consejo Nacional Electoral, la Corte Constitucional o la Asamblea Nacional.

2.1. Los mecanismos de democracia directa

A fines del siglo XX, las instituciones asociadas a la participación directa de la ciudadanía en la vida democrática de los países adquieren un renovado interés para la Ciencia Política. No sólo porque se reavivan los antiguos y poco armoniosos debates entre sus detractores y promotores, sino porque teóricamente se los presenta como una respuesta institucional ante la

que serán señaladas de inmediato, las sociedades contemporáneas obligan a prestar similar tratamiento a ambos atributos. De esta manera, el problema central, lo que se encuentra en debate, no es el principio básico de la participación, sino la manera en que ella se realiza en las democracias modernas” (Pachano 2010, 6-7)

⁴⁵ El artículo 95 de la Constitución vigente señala: “Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano...”

progresiva crisis de representación y el hastío ciudadano con la política. Sin embargo, para entender los resultados heterogéneos de su implementación, hay que tener en cuenta el contexto político en el que emergen y fundamentalmente quienes los promueven.

Los instrumentos de democracia directa se incorporaron a los textos constitucionales debido a “la crisis de los sistemas de partidos que produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política (...) y por la extrema crisis institucional que llevó a la élite dominante a incorporar los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático” (Zovatto 2002, 32), esto no ha significado que se haya generalizado ni cualificado su utilización (Rial 2000; Altman y Pérez-Liñan 2002; Welp y Uwe 2009).

Los estudios sobre la temática han analizado la validez de los instrumentos, los resultados de su aplicación y la sostenibilidad institucional (Zimmerman 1986; Cronin 1989; Kobach 1993; Butler 1994; Budge 1996; Welp 2008; Zovatto 2008; Pachano 2010). Otros se han detenido en casos nacionales (Monestier 2010; García 2009; Altman 2002; Gandásegui 1999; Panzer y Paredes 1991) y también en experiencias regionales (Lissidini et al 2008; Payne et al 2002; Rial 2000) pero a pesar de la diversa producción académica hay un insuficiente análisis comparativo de la realidad continental y de las herramientas a nivel sub-nacional.

El argumento expuesto por los promotores de los mecanismos de democracia directa se sustenta en los límites establecidos por las sociedades contemporáneas para que exista una efectiva participación ciudadana en el desarrollo de la política gubernamental cotidiana, con lo cual se subestima el aporte que pueden realizar “...para mejorar la calidad y la profundidad de la representación política (...) y fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas” (Payne et al 2006, 241) con lo cual el Estado y los grupos de poder mantienen esa potestad.

Debemos destacar que estudios realizados sobre la situación de la democracia, coinciden en que existen niveles de compromiso por parte de los ciudadanos con los ideales y principios de la democracia representativa, aunque mantienen una postura crítica a la acción que desarrollan cotidianamente sus instituciones con especial énfasis en los órganos legislativos y en las organizaciones políticas, lo que ha dado paso a la búsqueda de alternativas como la llamada “re-inención del gobierno” utilizando instrumentos como el referéndum o las iniciativas legislativas.

Entonces, se ha planteado la implementación de los mecanismos de democracia directa como una opción válida para suplir los límites de la representación, no solo porque “(...) cuando la

voluntad se expresa directamente, sin mediación de ningún tipo, está limitada a la expresión exacta” (Butler y Ranney 1978, 31), sino porque tiende a promover una amplia integración popular más allá de ideologías, aperturan espacios para la disertación de ideas, valoran el pensamiento ciudadano y buscan que estos incidan en las decisiones gubernamentales.

Además, se ha enfatizado que “(...) podrían mejorar sustancialmente la atención que prestan los representantes a las preferencias e intereses de sus votantes y la preocupación por responder efectivamente a tales demandas” (Pitkin 1985; Stimson, Mackuen y Erikson 1995). Que aportan a la calidad del ejercicio gubernamental mediante el control social en distintas instancias y que pueden transmitir criterios de valoración cercanos a la realidad, ya que alcanzar una objetividad total requeriría el alejamiento de sesgos de diversa índole.

Los múltiples trabajos sobre las cualidades de los instrumentos de democracia directa han explicado los hallazgos comunes, entre los que destacan la capacidad de corregir falencias institucionales, de acortar brechas entre representantes-representados y subsanar la falta de mecanismos de control que ha evidenciado la democracia representativa. Igualmente, facilitan que la ciudadanía tenga mayor protagonismo, considerando que su implementación aporta al fortalecimiento de las instituciones, de los partidos políticos y al quehacer democrático.

Mientras en la antípoda se formulan explicaciones para demostrar las limitaciones de los instrumentos de democracia directa. Especial atención se ha puesto en los riesgos de la apertura descontrolada a la participación ciudadana en los asuntos de Estado en razón de un posible desbordamiento de demandas sociales al sistema democrático, lo que produciría una secuela de respuestas intrascendentes para moderar el hastío de la población y evitar la inestabilidad política. Es decir, repetir las mismas acciones de siempre, aunque con nueva envoltura, lo que termina replicando los desatinos del modelo.

En esta misma línea, teóricos de la democracia como Sartori, Schumpeter, Dahl, entre otros, consideran que las actividades inherentes al proceso electoral le permiten a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente, enfatizando que el autogobierno en las actuales condiciones no es posible porque “(...) la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierne efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle (...)” (Schumpeter 1942, 362).⁴⁶

⁴⁶ “La democracia es un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones. Existen partidos: divisiones de intereses, valores y opiniones, y existe una competencia organizada mediante un conjunto de normas. Y

Otra limitante de los mecanismos de democracia directa sería la imposibilidad de controlar que grupos reducidos se beneficien políticamente, no necesariamente por la justeza y coherencia de sus propuestas sino por su estructura orgánica y por su capacidad económica para incidir en la sociedad y lograr adhesiones. De ahí que, no es aventurado pensar en “el riesgo de que se tienda a dejar de lado la defensa de los intereses del conjunto de la población” (Subirats 2001, 37), al amparo de la legitimidad que les otorga el respaldo de una mayoría electoral o social.⁴⁷

Además, se advierte que la llamada democracia de referéndum “(...) establece un mecanismo de decisión de suma cero, es decir, un sistema de gobierno mayoritario que excluye los derechos de la minoría” (Sartori 1988, 157) obstruyendo o limitando las opiniones discrepantes, cuestionadoras, que son miradas con duda y temor en sociedades que mayoritariamente se van aceptando como diversas. También que se renuncia a otras visiones, que pudiendo aparecer como marginales, han aportado en la construcción de un régimen político legítimo.

Respecto a otras dificultades para la implementación de los mecanismos de democracia directa se reflexiona sobre la calidad de la información que recibe el ciudadano común respecto a las complejidades del proceso gubernamental y a la dificultad de sistematizar las opiniones de grupos amplios y heterogéneos. Respecto a lo primero, al ser exigua y distorsionada puede ocasionar una participación apócrifa, sin elementos de juicio para generar debate o decidir razonadamente. En cuanto a lo segundo se corre el riesgo que prevalezcan las visiones personales.

Finalmente, hay opiniones que consideran factible y hasta imprescindible la coexistencia de la representación y la participación. De hecho, en democracias contemporáneas se ha evidenciado que el ejercicio del poder político puede asociarse con mecanismos de

periódicamente unos ganan y otros pierden. Desde luego, no todas las democracias son idénticas; podríamos enumerar incontables variaciones y diferenciar diversos tipos de instituciones democráticas. Sin embargo, más allá del abanico de variaciones institucionales, para identificar un sistema político como democrático basta un rasgo esencial: su carácter de competencia abierta a la participación” (Przeworski 1995, 14)

⁴⁷ “Las iniciativas a veces pueden ser presentadas por los grupos de poder, que actúa para promover sus propios intereses económicos o sociales, o que pueden favorecer indebidamente a los que tienen el dinero y los recursos para montar campañas fuertes. Puede haber muchas razones para llamar a un referéndum sobre un tema específico, o para promover una iniciativa. Incluso en aquellos países donde las prácticas democráticas están bien atrincheradas, los referendos se utilizan a veces para posponer o evitar tratar con problemas complejos, o para obtener una ventaja sobre sus oponentes políticos. Las iniciativas también pueden ser utilizadas por poderosos grupos de interés para restringir los poderes del Estado en forma dañina, o para favorecer a determinados intereses políticos.” (Beramendi et.al 2008, 24)

democracia directa y que esto contribuye a superar ciertas carencias en sistemas democráticos frágiles o defectuosos, sin que esto implique eliminar la autonomía de decisión gubernamental de los representantes.⁴⁸

2.2. Los mecanismos de democracia directa en el Ecuador

Los mecanismos de democracia directa intentaron ser la respuesta del nuevo modelo institucional a la crisis política existente, una ratificación de fe a la acción ciudadana en el llamado “cambio de época” y la opción del socialismo del siglo XXI a la democracia representativa. Por ello sería ingenuo pensar que los pronunciamientos de políticos y/o académicos respecto a este tema obedecen, solamente, a perspectivas de análisis distintas. En realidad, existe una abierta confrontación por apropiarse del discurso sobre la democracia.⁴⁹

En un primer momento, la implementación de los mecanismos de democracia directa estuvo en correspondencia a los planteamientos de las fuerzas democráticas y de izquierda que le dieron forma al proyecto presidencial autodenominado revolucionario y ciudadano. Hasta se podría decir que había la convicción de que estos instrumentos ayudarían a consolidar un plan de transformación social. Esto no quiere decir que Correa estuvo sometido a los lineamientos de las organizaciones de la coalición electoral que conformaron Alianza PAIS, pero es indudable que personajes como Acosta, Falconí, Larrea, Patiño, Gallegos, etc., tenían cierta influencia en sus decisiones.

No podemos olvidar que se elaboró una propuesta para transformar radicalmente el régimen político, pero de forma pacífica, con lo cual los ciudadanos tendrían la potestad de expresarse y ejercer de otra manera su mandato sobre las instituciones del Estado. El proyecto gubernamental, que tuvo un amplio respaldo electoral, también hablaba de la necesidad de

⁴⁸ “En la historia del Estado moderno las dos libertades están estrechamente ligadas y en conexión, así que allí donde cae la una cae la otra. De manera más precisa, sin libertades civiles, como la libertad de prensa y de opinión, como la libertad de asociación y de reunión, la participación del pueblo en el poder político es un engaño; pero sin participación popular en el poder, las libertades civiles tienen bien pocas probabilidades de durar. Mientras las libertades civiles son una condición necesaria para el ejercicio de la libertad política, ésta, es decir, el control popular del poder político, es una condición necesaria para la consecución, primero, y para la conservación, después, de las libertades civiles”. (Bobbio 1993, 117)

⁴⁹ Para Laclau y Mouffe el discurso es la forma misma de constitución de lo social, nada existe fuera del discurso. El discurso construye relaciones, identidades, subjetividades (sujetos políticos), posiciones; generando un cierto tipo de prácticas y permitiendo el establecimiento de un campo político de diferencias y pluralismos con actores antagónicos que buscan implantar una representación distinta de “la realidad” como hegemónica. Foucault (1970) plantea que el discurso no es un simple fenómeno lingüístico sino que está estrechamente relacionado con el poder, “...en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad” (14)

recuperar la Patria, de superar la inequidad, la injusticia social, la ausencia de democracia, el mal manejo de la cosa pública, la exclusión, la falta de soberanía nacional y la corrupción.

Los mecanismos de democracia directa, vigentes en la Carta Magna y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) son: i) Iniciativa popular normativa; ii) Revocatoria del mandato y iii) Consulta popular.

2.3. La iniciativa popular normativa

La historia política del Ecuador registra que a fines de la década del 60 del siglo pasado, la participación fue reconocida como un derecho ciudadano y el Estado tenía la responsabilidad de garantizar su efectivo cumplimiento.⁵⁰ No obstante, la falta de información y análisis sobre la implementación del instrumento en esa época, no permite emitir un juicio de valor sobre el uso y la utilidad social, así como la efectividad política y las transformaciones que se pudieron generar en el sistema democrático, aunque se podría pensar que hubo un real interés por facilitar nuevos espacios para el ejercicio político de la ciudadanía.

Más adelante, la Carta Magna de 1978 que fue aprobada con el voto del soberano mediante referéndum, insistió en reconocer a la participación como un derecho ciudadano que posibilitaba elegir y ser elegido, fiscalizar los actos del poder público, proponer y reformar leyes y sugerir cambios constitucionales. Sin embargo, esto no se pudo implementar y quedó en el nivel de expectativa popular en las dos décadas posteriores, ya que ningún organismo estatal, político o social se encargó de liderar la elaboración de la ley para su implementación y mucho menos de promover el derecho ciudadano.⁵¹

La iniciativa popular se mantuvo en el nuevo texto constitucional de 1998 pero se establecieron requisitos para presentar proyectos de ley como el apoyo de un porcentaje mínimo del padrón electoral, la restricción de temas en materia penal y los que correspondan al Ejecutivo. La normativa señalaba “Podrán presentar proyectos de ley, un número de

⁵⁰ “El Estado garantiza a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a participar activamente en la vida política; elección de gobernantes, elaboración de leyes, fiscalización del Poder público y desempeño de funciones o empleos públicos” (Constitución del Ecuador 1967, artículo 69)

Disponible en: http://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf

⁵¹ La Constitución de 1978 dice “Los ciudadanos ecuatorianos gozan del derecho de elegir y ser elegidos; de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional; de ser consultados en los casos previstos en la Constitución; de fiscalizar los actos de los órganos del Poder Público; y, de desempeñar empleos y funciones públicas, en las condiciones determinadas en la ley”. (artículo 32).

“Reconócese la iniciativa popular para reformar la Constitución, para la reforma y expedición de leyes” (artículo 65).

Disponible en: <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>

personas en goce de los derechos políticos, equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral (...) no podrán presentarse proyectos de ley en materia penal ni en otras cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República” (artículo 146) ⁵²

La Constitución del 2008 conservó la exigencia del aval ciudadano con la presentación de un porcentaje de firmas del padrón electoral de la jurisdicción correspondiente que deben ser recolectadas en formularios proporcionados por el organismo electoral, estableció un plazo perentorio de 180 días para que el legislativo o cualquier otra instancia con competencia normativa tramite la propuesta o se aplique por ministerio de la ley. Quizá lo más novedoso fue la posibilidad que el proponente participe personalmente o mediante un delegado en las reuniones institucionales donde se conozca y debata el tema de su interés.⁵³

Es importante destacar que los pedidos de reformas constitucionales tienen un tratamiento distinto. El legislativo debe resolver en un plazo máximo de 365 días o el Consejo Nacional Electoral, a pedido de la parte interesada, puede convocar a consulta popular, sin la presentación del 8% de firmas de empadronados que es el requisito normativo. Finalmente, la Corte Constitucional tiene la potestad de determinar cuándo se trata de enmienda o de reforma constitucional porque los trámites son distintos y pronunciarse sobre la constitucionalidad de las preguntas de una consulta popular.⁵⁴

⁵² Puntualmente, leyes sobre impuestos, gasto público o división político-administrativa del país (artículo 147). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0061>

⁵³ El texto constitucional dice: “La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente. Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.” (Constitución del Ecuador 2008, artículo 103). Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

⁵⁴ Normativa sobre Iniciativa Popular está en: i) Constitución del Ecuador, Artículos 134, 137 y 442; ii) Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Capítulo I (Título II); iii) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículos 303 y 309; iv) Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Artículos 182, 183 y 187; v) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Artículo 126.

Con un cuerpo legal sustentado, se debería entender que existe la voluntad para que este mecanismo se arraigue, promueva una participación ciudadana amplia y consolide la democracia directa y participativa, sin embargo, los primeros indicios parecen indicar que no hemos avanzado sustancialmente y que la amplia y variada normativa con las que hoy contamos se estrellan con altos niveles de cálculo político y prejuicio en el momento de aplicarlas.

2.3.1. Implementación de la iniciativa popular normativa

El impulso de una iniciativa legislativa debe cumplir requisitos concretos como parte del procedimiento, empezando por contar con el apoyo ciudadano. De hecho, la norma vigente exige recolectar un número de firmas de respaldo que guarden proporción al registro electoral y que tengan concordancia al alcance del pedido, pudiendo ser del 0,25% y llegar al 15% para demandas de revocatoria de mandato presidencial. Esta exigencia se ha convertido en un dique para que la ciudadanía sin organización, política o social, participe en la elaboración de política pública.

Ahora, recolectar 29.033 firmas, equivalente al 0,25% del padrón del 2014, es una actividad costosa y compleja. Requiere desde una planificación básica para cumplir con los tiempos establecidos en la norma hasta la organización o contratación de un grupo de personas que recorran las calles diariamente recolectando las firmas y obviamente de recursos económicos para financiar la movilización, la alimentación y el pago del personal. Además, la revisión, clasificación y el traslado de los formularios para entregar al Consejo Nacional Electoral.

Tabla 2.1. Información básica para impulsar mecanismos de iniciativa ciudadana

Propuestas de Iniciativa Ciudadana	% Registro Electoral *	# Firmas	Organismo calificador	Plazo
Creación, reforma o derogación legislativa	0,25	29.033	AN	180 días
Presentación de reforma constitucional	1	116.133	AN	365 días
Convocatoria a Consulta Nacional Popular	5	580.664	CNE	15 días
Referéndum de enmienda constitucional	8	929.062	CNE	15 días
Revocatoria al presidente de la República	15	1'741.991	CNE	15 días

* El Registro Electoral para las elecciones realizadas el 23 de febrero de 2014 fue de 11'613.270 personas

AN: Asamblea Nacional - CNE: Consejo Nacional Electoral

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con información de la Constitución del Ecuador

Tras el primer año de vigencia constitucional, el 15 de octubre 2009, los taxistas agremiados en Fedetaxis presentaron un proyecto de Ley Reformativa a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial ante la Asamblea Nacional que en esencia proponía una serie de sanciones al denominado taxismo informal o “servicio ejecutivo”. La presidencia del legislativo actuó con mucha agilidad y luego de diez días envió a la Secretaria General y al Consejo de Administración Legislativa (CAL) para comenzar el trámite pertinente.⁵⁵

Un segundo ejercicio de iniciativa legislativa ciudadana planteó la creación de la Contaduría General del Estado como una Unidad Administrativa Especial, adscrita a la Presidencia de la República. La propuesta presentada el 19 de octubre del 2009 por Jorge Morán, sin firmas de respaldo, no fue calificada por el Consejo de Administración Legislativa (CAL) por tanto no llegó al pleno del legislativo, a pesar que podía aportar a mejorar la administración del Estado.

⁵⁵ En el Ecuador la aprobación de una ley debe seguir los siguientes pasos:

- 1.- Presentación de la propuesta por parte de: a) Asambleístas; b) El presidente de la República; c) Funciones del Estado en los ámbitos de su competencia; d) Corte Constitucional, Procuraduría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública; e) Ciudadanía y organizaciones sociales.
- 2.- Calificación del proyecto por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL)
- 3.- Informe para primer debate por parte de una Comisión Especializada del legislativo.
- 4.- Primer debate. En sesión plenaria donde se debate y se recogen observaciones.
- 5.- Informe para segundo debate por parte de la Comisión Especializada.
- 6.- Segundo debate. En sesión plenaria sobre la base del informe de mayoría o minoría.
- 7.- Sanción u objeción. Si el presidente de la República expresa su conformidad, la Asamblea solicita su publicación y promulgación en el Registro Oficial. En caso contrario el Ejecutivo puede objetar la ley.

Tabla 2.2. Iniciativas legislativas presentadas en la Asamblea Nacional, mayo 2009 - diciembre 2014

Fecha	Proyecto	Objetivo	Proponente	# Firmas
15/10/09	Ley reformatoria a la Ley De Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.	Establecer sanciones a los vehículos del servicio "ejecutivo"	Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador-Fedetaxi	29.900
19/10/09	Ley de la Contaduría General del Estado	Crear la "Contaduría General del Estado"	Jorge Freire Morán	0
16/09/10	Ley Reformatoria del Código Penal	Crear y regular la figura de la "Detención Obligada" como una nueva medida cautelar.	Cynthia Viteri. Asambleísta	47.000
23/09/10	Ley de creación de la Universidad Estatal Regional Kasama	Crear la Universidad Estatal Regional Kasama en Santo Domingo de los Tsáchilas	Consejo rectoral de la Universidad Nacional Kasama	80.000 aprox
01/09/10	Reforma Ley de Seguridad Social	Mejorar las pensiones jubilares	Gabriel Riera, Presidente de la Asociación de Jubilados Batalla de Tarqui, a través de los Asambleístas Linder Altafuya y Jorge Escala	0
01/09/10	Ley de Desarrollo Artesanal	Mejorar las condiciones laborales y buscar el apoyo del Estado	Esperanza Vera Calderón, Presidenta de la Junta Nacional de Defensa del Artesano	ND
01/02/11	Ley de Tierras	Reglamentar las disposiciones constitucionales con respecto a la propiedad agraria, a las tierras y territorios de pueblos y nacionalidades	Sistema de Investigación sobre la problemática agraria en el Ecuador (Sipae)	0
14/03/11	Reformas a la Ley Orgánica de Educación Superior	Cambios en la Ley Orgánica de Educación Superior	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador a través del legislador Jorge Escala	0
01/03/11	Reformatoria a la Ley de Régimen Especial para Galápagos	Regular la convivencia y el desarrollo de actores sociales y productivos de Galápagos	Ciudadan@S de Galápagos	200 aprox

12/10/11	Ley de Tierras y Territorios	Redistribuir la tierra a pequeños campesinos	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (Fenocin) y la Coordinadora Nacional Campesina	0
01/11/11	Ley de Igualdad y Libertad Religiosa	Garantizar el derecho a practicar, conservar, cambiar, profesar en público o en privado, su religión o sus creencias, y a difundirlas individual o colectivamente.	Comisión Nacional de Libertad e Igualdad Religiosa (Conalir)	50.000 aprox
01/12/11	Ley Reformatoria al Código de la Niñez			ND
23/05/12	Nuevo Código del Trabajo	Regular las relaciones entre trabajadores y empleadores en las diversas formas de organización de la producción en la economía	Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y Unión General de Trabajadores (UGTE) a través de los assembleístas Linder Altafuya, Nivea Vélez y Diana Atamaint	0
11/01/12	Ley Orgánica de legalización de tenencia de tierras a favor de poseionarios, moradores y copropietarios de fraccionamientos no autorizados en politano de Quito	Legalizar a todos los ciudadanos que hubieren ocupado predios fraccionados sin autorización municipal.	Comité ciudadano, a través del assembleísta César Rodríguez	10.000
23/03/12	Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe	Que la jornada laboral sea de 45 minutos.	Unión Nacional de Educadores (UNE)	59.060
20/03/12	Ley Orgánica de Tierras y Territorios	Crear el marco jurídico para la administración de la tierra rural, en el marco del establecimiento de un nuevo modelo productivo de soberanía alimentaria.	FENOCIN, FEINE, FEI	41.780
01/04/12	Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social sobre el régimen especial del Seguro Social del trabajador autónomo	Que los trabajadores autónomos tengan la totalidad de los beneficios, prestaciones y tipos de créditos que otorgue la seguridad social, incluido el seguro de cesantía.	Confederación Unitaria de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador (CUCOMITAE), a través del assembleísta Linder Altafuya.	0

07/03/12	Ley para vigilancia del cáncer de mama	Precautelar y proteger la salud de los ecuatorianos, con énfasis en garantizar el acceso a los derechos a los sectores más vulnerables del tejido social.	Fundación Poly Ugarte	42.182
01/10/12	Ley de Circunscripción Territorial Especial Amazónica	Constituir una circunscripción territorial especial amazónica regida por una ley especial que involucra la participación ciudadana e incluye aspectos sociales, educativos, económicos, ambientales y culturales.	Mancomunidad de gobiernos autónomos provinciales de la región amazónica	18.000
14/01/13	Ley de veteranos de guerra	Reconocer y declarar como veteranos de guerra a todos los combatientes de los conflictos bélicos de 1941, 1981 y 1995, sean militares, reservas, civiles y policías	Juan José Llasha Guzmán, representante nacional de los combatientes de 1995	35.140

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos en la Asamblea Nacional
 Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/module-proceso-de-ley>

En el período de análisis se han presentado 20 proyectos con temática muy variada pero con beneficios sociales generales o sectoriales destinados a grupos de interés o clientela electoral.⁵⁶ El sindicato de los maestros, una organización campesina, un movimiento político y el gremio de los taxistas, todos con representación legislativa propia, presentaron propuestas de ley que siguieron el proceso normativo regular pero con apoyos políticos distintos por lo que tuvieron resultados disímiles.⁵⁷

Luego de revisar el archivo documental de la Asamblea Nacional se puede constatar que solamente la iniciativa de los taxistas fue aprobada sin modificaciones de su texto original y publicada en el Registro Oficial. Probablemente, la presión de la autodenominada “fuerza amarilla” les permitió tener un trato preferencial, no solo por su capacidad de movilización, por la presión que ejercía para obtener un incremento de tarifas, por las amenazas de paralización, sino por la conflictividad política que en ese momento, iba en incremento en el país.⁵⁸

Otro aspecto que merece una reflexión sobre la viabilidad de los mecanismos de democracia directa es la forma cómo se presentan las propuestas ciudadanas. El 55% de los proyectos adjuntaron firmas de respaldo; el 30% pidieron la intermediación de asambleístas porque no anexaron rúbricas de apoyo; el 15% lo hizo sin firmas ni auspicio de legisladores. El primer grupo respeta la naturaleza del instrumento, el segundo bloque busca el padrinazgo partidario para no recoger firmas y al tercer grupo, se deduce que no le interesa la aprobación de su propuesta.

Por último, la comparación de producción legislativa en relación con los proponentes nos permite tener los siguientes datos:

⁵⁶ Es indudable que tienen un efecto sobre la sociedad, las reformas al Código Penal, Ley de Igualdad y Libertad Religiosa, Código del Trabajo. Mientras que la Ley de Veteranos de Guerra, Desarrollo Artesanal, Seguro Social para trabajadores autónomos, la Ley de Carrera Docente benefician a grupos sociales específicos.

⁵⁷ La representación legislativa propia se refiere a que asambleístas como Jorge Escala (MPD) que era ex presidente de la UNE; Pedro de la Cruz (PSE) que fue presidente de la FENOCIN y Cynthia Viteri que ganó la curul por el Movimiento Madera de Guerrero, José Zapata y Alberto Arias (PAIS) dirigentes del transporte.

⁵⁸ La Unión Nacional de Educadores paralizó las actividades docentes en rechazo a la reforma de la Ley de Carrera Docente. La Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador empezó una movilización nacional en contra a la Ley del Agua y la Ley de Minería. Estudiantes y docentes universitarios reclamaban y pedían cambios a la Ley de Educación Superior. Era evidente que un paro nacional de los transportistas le complicaría al gobierno.

Tabla 2.3. Proyectos de ley presentados en la Asamblea Nacional, 2009 – 2014

Proponente	Proyectos de ley	Años						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Ciudadanía	Presentados	2	4	6	7	1	0	20
	Publicados R.O.	0	0	1	0	0	0	1
Presidente de la República	Presentados	19	19	15	6	10	14	83
	Publicados R.O.	6	14	9	7	9	6	51
Función del Estado	Presentados	0	1	2	1	3	0	7
	Publicados R.O.	0	1	1	0	3	0	5
Asambleísta	Presentados	78	143	125	120	33	37	536
	Publicados R.O.	3	8	6	6	3	4	30
Total	Presentados	99	167	148	134	47	51	646
	Publicados R.O.	9	23	17	13	15	10	87

R.O. Registro Oficial del Ecuador

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos en la Asamblea Nacional

Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/module-proceso-de-ley>

A pesar de la normativa existente y de la profusa difusión realizada por las instituciones estatales, la utilización de la iniciativa legislativa por parte de la ciudadanía ha sido muy baja. Las personas naturales u organizaciones sociales con mucha dificultad llegan a 20 proyectos (3%) de las 646 propuestas que es la cifra total y solamente 1 (1,14%) fue aprobado de los 87 que la Asamblea tramitó, aprobó y envió a publicación en el Registro Oficial, curiosamente fue de un sector que actuó como aliado del gobierno de Rafael Correa.

El Ejecutivo envió 83 proyectos, haciendo uso de su derecho constitucional de co legislar, y 51 (58,62%) fueron aprobados y publicados en el Registro Oficial sin mayores cambios en su contenido y sin recibir aportes u observaciones de las diferentes bancadas, obviamente el control político que tenía Alianza PAIS en el parlamento fue determinante. Mientras que los legisladores, luego de diálogos, acuerdos y negociaciones, pudieron aprobar 30 leyes (34 %). Las Funciones del Estado y varias

instituciones presentaron 7 proyectos y consiguieron la aprobación de 5 propuestas que equivale al 5,74%.

2.4. Consultas populares, referendos y plebiscitos en el Ecuador

La Consulta Popular es un instrumento que promueve la participación ciudadana y actúa como complemento de la democracia representativa. Adopta la forma de plebiscito – para reformas constitucionales- y/o referendo –para propuestas emanadas del Ejecutivo. Su uso es excepcional y se lo efectúa al amparo de la norma constitucional vigente, le otorga capacidad de veto al electorado, posibilita espacios de debate -aunque muchas veces tutelados desde el poder político- triunfa la propuesta que obtiene mayoría absoluta y la decisión del soberano se acepta obligatoriamente.⁵⁹

Se incorporó en el ordenamiento jurídico ecuatoriano con la Constitución de 1869, durante el segundo mandato de Gabriel García Moreno, que en su artículo 115 señala,

En cualquier tiempo que el Congreso juzgue conveniente la reforma de algunos Artículos de esta Constitución, podrá proponerla para que de nuevo se tome en consideración en otra Legislatura ordinaria (...) la reforma será válida, si la mayoría de los sufragantes la aprueba, votando por SI o NO. Pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en los Artículos 9, 14 y 15

Con lo cual su utilización se restringió al ámbito de las reformas constitucionales y se añadió otros requisitos muy puntuales que complicaban su realización.⁶⁰

⁵⁹ Los primeros indicios de un plebiscito aparecen en la Roma del siglo V a.c. con la destitución de los reyes etruscos y el establecimiento de un gobierno de “*patricios*” que limitó los derechos políticos y civiles de la “*plebe*”. Esto provocó enfrentamientos entre ambos grupos hasta el punto que los plebeyos buscaron fundar una nueva ciudad en los alrededores, en momentos de guerras constantes con pueblos vecinos, obligando a que los gobernantes permitan la instalación de un “*concilium plebis*” o asamblea plebeya que tenía la potestad de elegir a sus tribunos y establecer normas aplicables solamente a sus representados: los plebiscita. Entonces, los plebiscitos surgen como actos resolutivos de la plebe que buscan conservar y mejorar el acceso a derechos sociales y políticos frente a los gobernantes y a los órganos del Estado romano.

El referéndum aparece en Suiza en el siglo XVI, ligado a los orígenes federales de los gobiernos de los cantones Graubunden y Valais. Estos cantones estaban conformados por municipios que enviaban a sus delegados a la Asamblea Federal Distrital, quienes debían informar a sus electores sobre los hechos relevantes que habían sucedido en esta instancia, así como solicitar instrucciones para votar, a este proceso se le conocía como “*estar comisionado ad audiendum et referendum*”. Con el paso de los años el concepto fue transformado, en lo fundamental el ciudadano tuvo la capacidad de aprobar o rechazar la implementación de las Constituciones.

⁶⁰ Cualquier reforma constitucional debía superar dos debates en períodos legislativos distintos y la realización de un plebiscito, además de mantener intactos los principios previstos en los siguientes artículos:

Históricamente es la primera Carta Magna aprobada por decisión popular (Si: 13.640 votos y No: 514 votos), paradójicamente fue conocida como la Carta Negra y en este lapso se experimentó un importante retroceso en los principios democráticos fundamentales. Se dejó sin efecto la votación universal, no hubo Estado de Derecho, el texto constitucional le dotó al gobernante de poderes cuasi-dictatoriales, con un período presidencial de 6 años, reelección inmediata, amplio poder de veto ante el legislativo, derecho a seleccionar a los jueces de la función judicial y condena de muerte para delitos políticos.⁶¹

En el año de 1967 el país recuperaba el orden democrático, una Junta Militar gobernó por 3 años, convocando a Asamblea Constituyente para que redacte una nueva Carta Magna. Esta garantizó los derechos individuales, sociales y económicos vigentes, destacándose la obligación de someter a Consulta Popular las reformas constitucionales, proyectos de ley importantes y decisiones trascendentales para el país. El artículo 72, señalaba, “Establécese el plebiscito para la consulta directa de la opinión ciudadana en los casos previstos por la Constitución; la decisión plebiscitaria será inobjetable”⁶²

“Artículo 9.- La Religión de la República, es la Católica, Apostólica, Romana con exclusión de cualquiera otra, y, se conservará siempre con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. Los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar.

Artículo 14.- El Gobierno del Ecuador es republicano, representativo, electivo, alternativo y responsable.

Artículo 15.- El Poder Supremo se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución, sin excederse de los límites que ella prescribe.”(Constitución del Ecuador de 1869)

Disponible en: <http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/1869.pdf>

⁶¹ Es importante mirar el proceso evolutivo de este mecanismo para el caso de reformas constitucionales. En sus inicios la legislatura tenía la capacidad exclusiva de realizar las propuestas y la Consulta Popular era un requisito que ratificaba o negaba la iniciativa, por tanto no se podía considerar un mecanismo de democracia directa. Mientras que la normativa vigente, permite que el presidente de la República plantee cambios constitucionales y se realiza en dos circunstancias: i) cuando el legislativo califica de urgente el pedido del ejecutivo; ii) cuando el legislativo no ha discutido, aprobado o negado el pedido presidencial en 120 días luego de haber transcurrido un año entre el primero y segundo debate.

⁶² En el capítulo II. De los deberes, atribuciones y responsabilidades del Presidente de la República, artículo 10, expresa “Convocar a plebiscito, como procedimiento de consulta de la voluntad de los ciudadanos, en los casos de: a) Reformas a la Constitución, propuestas por la Función Ejecutiva y rechazadas total o parcialmente por la Legislativa;

b) Reformas a la Constitución, en el caso del Inciso Tercero del Artículo 258;

c) Proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos períodos seguidos de sesiones, o que fueran negados por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente, en lo fundamental;

d) Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la Nación...”.

Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/constituciones-del-ecuador/Constitucion-1967/1967-Documento-transcrito.pdf>

Más adelante, el Consejo Supremo de Gobierno, dictadura militar 1976 - 1979, planteó un “Plan de Reestructuración Jurídica del Estado” para el retorno a la democracia, conformando tres comisiones que debían elaborar: a) un proyecto de nueva Constitución; b) un conjunto de reformas a la Constitución de 1945; y, c) la ley de elecciones, la ley de partidos políticos y el estatuto para referéndum.⁶³ Con norma jurídica expresa para la implementación de este mecanismo, se convocó a la ciudadanía, para que apruebe o rechace el nuevo texto constitucional. El 43% del electorado aceptó la nueva Carta Magna.⁶⁴

La década de los 90 dejó una marca indeleble en la historia reciente del país. Una grave

⁶³ Los dictadores solicitaron a los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) que presenten una terna de candidatos para conformar las comisiones. Estas quedaron estructuradas así:

a) Proyecto de nueva Constitución: Gonzalo Córdova Galarza (ID); Federico Veintimilla Salcedo (ARNE); José Hanna Musse (Partido Nacional Guevarista); Carlos Larreátegui Mendieta (Cámaras de la Producción); Fabián Alarcón Rivera (Partido Patriótico Popular); José Chávez Chávez (CEOSL); Julio Corral Borrero (independiente); Galo García Feraud (Democracia Cristiana); Gonzalo Karolys Martínez (independiente); Mauricio Dávalos Guevara (Democracia Cristiana); Jorge Hugo Rangel Valdivieso (Comisión de legislación).

b) Reformas a la Constitución de 1945: Francisco Salazar Alvarado (PCE); Jaime Roldós Aguilera (CFP); Alejandro Aguilar Ruilova (Partido Republicano Independiente Ecuatoriano); Alfonso Quijano Cobos (Unión Democrática Popular); Estuardo Gualle Bonilla (Federación Nacional de Campesinos); Leonardo Ponce Mateus (AER); Carlos Feraud Blum (Socialista); Ramiro Borja y Borja (independiente); Camilo Gallegos Toledo (ID); Miguel Ángel Cevallos Hidrovo (Comisión de Legislación); José Vicente Ordeñana Trujillo (PCE).

c) Ley de Elecciones, Ley de Partidos y Estatuto de Referéndum: Oswaldo Hurtado Larrea (Democracia Cristiana); Gonzalo González García (PSE); Carlos Ponce Martínez (PSC); Rodrigo Álvarez Súa (Liberal); José Vásquez Merlo (Sindicato de Choferes); Cosme Ottati (Federación de Ingenieros); Eduardo Castillo Barredo ; Jorge Luna Yépez (ARNE); Lenin Rosero Cisneros (Representante de la izquierda); Ricardo Izurieta Mora Bowen (Independiente); Carlos Estarellas Merino (independiente).

⁶⁴ Sobre la Consulta Popular, la Constitución de 1978 expresa,

“Art. 35.- Establécese la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada por este medio no es inobjetable.

Art. 69.- Las leyes aprobadas por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas que fueron objetadas por el Presidente, sólo pueden ser consideradas por aquélla, después de un año de la fecha de objeción. Sin embargo, la Cámara puede pedir al Presidente, que las someta a consulta popular.

Art. 78.- Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

p) convocar y someter a consulta popular las cuestiones que, a su juicio, sean de trascendental importancia para el Estado, y, especialmente, los proyectos de reforma a la Constitución en los casos previstos en el Art. 143 y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, que, en su caso, hayan sido rechazados por la Cámara o las Comisiones Legislativas, o por el propio Presidente de la República; y,

Art. 143.- Pueden proponerse reformas a la Constitución por los legisladores, por el Presidente de la República, por la Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular (...) El Presidente de la República somete a consulta popular los proyectos de reforma constitucional, en los siguientes casos:

a) cuando el proyecto de reforma propuesto por iniciativa del Presidente de la República hubiese sido rechazado total o parcialmente por la Cámara; y, b) cuando el proyecto de reforma aprobado por la Cámara hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República...”

Disponible en:

<http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>

crisis política y económica desemboca en agitación social permanente que encuentra salida temporal en la Asamblea Constitucional de 1998, donde se realizan varios cambios al marco jurídico existente, entre ellos: la economía social de mercado como modelo, reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del Estado, ampliación de los derechos y las garantías constitucionales, etc. En cuanto a la Consulta Popular se extiende el alcance de los temas que se definen por esta vía, así como los requisitos para su implementación y se restringe su uso en el ámbito tributario.⁶⁵

Finalmente, la Constitución del 2008 que tiene su origen en una Asamblea Constituyente de plenos poderes, funciona durante varios meses y recoge las propuestas de diversos sectores sociales. Reconoce los derechos de la naturaleza, pueblos, comunidades y nacionalidades; profundiza los derechos y las garantías constitucionales de los ciudadanos; y se destaca todo lo correspondiente a la Consulta Popular, tanto en el ámbito nacional como en el local, señalando su prohibición de uso como iniciativa ciudadana, en aspectos tributarios y en la organización político-administrativa interna.⁶⁶

⁶⁵La Constitución de 1998 desarrolla varios artículos respecto a la Consulta Popular:

“Art. 103.- Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes. El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley.

Art. 104.- El Presidente de la República podrá convocar a consulta popular en los siguientes casos:

1. Para reformar la Constitución, según lo previsto en el Art. 283.
2. Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior.

Art. 105.- Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales.

Art. 106.- Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial. Podrán, asimismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

Art. 107.- El Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a hacer la correspondiente convocatoria.

Art. 108.- Los resultados de la consulta popular, luego de proclamados por el tribunal electoral correspondiente, se publicarán en el Registro Oficial dentro de los quince días subsiguientes. En ningún caso las consultas convocadas por iniciativas popular se efectuarán sobre asuntos tributarios.”

Disponible en: <http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/biblioteca/1998.pdf>

⁶⁶ El artículo 104 de la Constitución del 2008, señala: “El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana (...) La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento

Posteriormente, la Asamblea Nacional elabora la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (2009) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en tanto que el Consejo Nacional Electoral redacta el Reglamento para el ejercicio de la democracia directa (2011). Estos documentos especifican el funcionamiento y los alcances de este mecanismo, pero además dejan ver la intención de fortalecerlos y aplicarlos. Se deja constancia de la imposibilidad de someter a Consulta Popular por iniciativa ciudadana al gasto público del gobierno nacional.

No obstante, la normativa existente, los varios pedidos realizados por la ciudadanía y organizaciones políticas para que se definan por Consulta Popular diversos temas, su trámite no ha logrado superar las instancias administrativas de la Función Electoral o de la Corte Constitucional y se han desvanecido en medio de un proceso que en realidad es poco complejo, pero donde han primado las interpretaciones legales, los intereses particulares y políticos coyunturales.

2.4.1. La Consulta popular en el período 1978 – 2014

Desde el retorno a la democracia (1978-1979) se han realizado nueve procesos electorales para solicitar la opinión ciudadana sobre temas específicos. Dos de ellos fueron referendos -1978, 2008- pues se solicitó la aprobación de nuevas Constituciones. En 1994, 1995, 1997 y 2011 se plantean modificaciones a la Carta Magna y preguntas sobre diversos temas, estableciendo una mezcla de referendo y plebiscito. También se realizaron dos consultas populares -1986 y 2007-; y un plebiscito en el 2006. El detalle de todo el recorrido de este instrumento de democracia directa y los resultados se lo puede mirar en la Tabla 2.4

Tabla 2.4. Consultas populares, plebiscitos y referendos. Temas y resultado

Fecha	Tipo	Origen	Asunto	Resultado	
				SI	NO
9-06-1869	Referéndum	Ejecutivo	Aprobar Constitución	13.640	514
15-01-78	Referéndum	Triunviro Militar	Aprobar Constitución	Constitución 1978	Constitución 1945
				778.000	583.000

del correspondiente registro electoral. (...) Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.”

Disponible en:

http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

24-02-86	Consulta Popular	Ejecutivo	Participación electoral de ciudadanos sin afiliación a partidos políticos	SI	NO
				781.409	1'779.697
28-08-94	Plebiscito y Referéndum	Ejecutivo	Varias reformas constitucionales	SI	NO
			1'579.663	1'094.687	
			Participación electoral de ciudadanos sin afiliación a partidos políticos	SI	NO
			1'797.454	966.778	
			Manejo de fondos presupuestarios por legisladores	SI	NO
			450.283	2'262.007	
			Distribución Presupuestaria	POR SECTORES	POR PARTIDAS
			1'286,402	1'094,682	
			Reelección para toda función electiva	SI	NO
			1'423.623	1'274.254	
Elección de legisladores en primera vuelta	PRIMERA VUELTA	SEGUNDA VUELTA			
1'348.024	1'071.407				
Doble nacionalidad	SI	NO			
2'087.262	778.786				
26-11-95	Plebiscito y Referéndum	Ejecutivo	Descentralización de competencias	SI	NO
			1'322.174	1'647.031	
			Derecho a escoger el régimen de seguridad social	SI	NO
			1'200.491	1'824.636	
			Distribución equitativa de recursos	SI	NO
			1'338.275	1'639.455	
			Prohibición de paralizar los servicios públicos	SI	NO
			1'184.321	1'799.785	
			Disolución Constitucional del Congreso por una sola vez	SI	NO
			1'131.996	1'882.934	
			Elecciones distritales y uninominales; período legislativo de cuatro años	SI	NO
			1'214.455	1'825.840	
			Elección del Presidente del H. Congreso Nacional cada dos años	SI	NO
1'307.079	1'720.461				
Plazo para la incorporación constitucional de la voluntad popular	SI	NO			
1'310.928	1'698.087				
Reformas a la Función Judicial	SI	NO			
1'186.018	1'765.610				
Eliminación de privilegios en el sector público	SI	NO			
1'342.446	1'712.452				
Reformas al Tribunal Constitucional.	SI	NO			
1'176.319	1'781.355				
25-05-97	Plebiscito	Ejecutivo	Destitución Abdalá Bucaram	SI	NO

	y Referéndum			2'488.788	796.154
			Designación presidencial Fabián Alarcón	SI 2'241.299	NO 1'036.722
			Convocatoria Asamblea Constitucional	SI 2'241.299	NO 1'036.722
			Conformación Asamblea Nacional	POR VOTACIÓN POPULAR 1'454.306	MIXTA 975.807
			Límites gasto electoral	SI 1'999,776	NO 862.377
			Elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales	LISTA COMPLETA 1'170.865	ENTRE LISTAS 1'254,663
			Elección diputados	PRIMERA VUELTA 1'469.052	SEGUNDA VUELTA 927.290
			Eliminación Registro electoral	SI 1'892.180	NO 872.330
			Integración Tribunal Supremo Electoral	SI 1'592.945	NO 1'122.234
			Integración organismos de control	SI 1'373.957	NO 1'333.339
			Modernización Función Judicial	SI 1'651.162	NO 1'067.724
			Integración y funciones Consejo Judicatura	SI 1'512.406	NO 1'189.976
			Revocatoria de mandato	SI 1'615.292	NO 1'065.850
			Plazo de ejecución de las Reformas	SI 1'790.383	NO 886.459
26-11-06	Plebiscito	Ejecutivo	Plan Decenal de Educación	SI 4.491.145	NO 412.422
			Recursos económicos para salud	SI 4.409.377	NO 511.608
			Inversión de los excedentes petroleros	SI 4.283.238	NO 549.286
15-04-07	Consulta Popular	Ejecutivo	Convocatoria a Asamblea Constituyente	SI 5,354,595	NO 814,323
28-09-08	Referéndum	Ejecutivo	Aprobación de la Constitución	SI 4.722.065	NO 2.075.754
07-05-11	Plebiscito y Referéndum	Ejecutivo	Vigencia prisión preventiva	SI 4.357.105	NO 3.356.545
				SI	NO

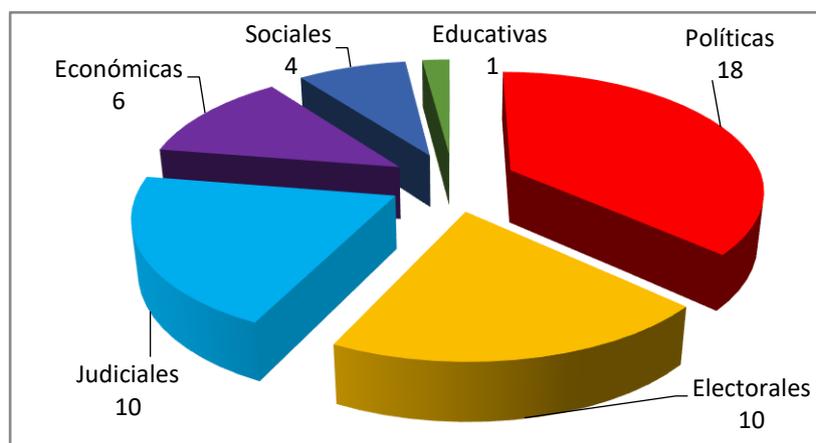
			Medidas sustitutivas a la privación de libertad	4.167.893	3.525.832
			Inversión de dueños de bancos y medios de comunicación	SI 4.074.307	NO 3.616.589
			Reestructuración Función Judicial	SI 3.984.723	NO 3.674.727
			Nueva composición Consejo de la Judicatura	SI 4.029.458	NO 3.622.646
			Tipificación como delito al enriquecimiento privado no justificado	SI 4.023.533	NO 3.507.168
			Prohibición juegos de azar	SI 3.951.787	NO 3.599.093
			Prohibir espectáculos con muerte de animales	RESULTADOS POR CANTÓN	
			Expedición de una Ley de Comunicación	SI 3.882.379	NO 3.630.263
			Infracción penal la no afiliación al IESS	SI 4.146.640	NO 3.388.807

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

Un primer hecho que se destaca en el cuadro anterior, es que las Consultas Populares, Referendos y Plebiscitos fueron convocados exclusivamente por el Ejecutivo, “desde arriba”, pudiendo transmitir la idea de que estos eventos obedecieron a un fuerte liderazgo presidencial, movilizador, dinamizador de los procesos nacionales en contraposición a una anomia social general, lo que resulta equivocado. En realidad la acción desplegada por los movimientos sociales, populares y gremiales, aunque disímil, ha operado como un mecanismo de presión durante las distintas fases de estos procesos.

Otro aspecto interesante para analizar es el tipo de reformas que fueron preguntadas a la población. Tuvieron supremacía aquellas con un contenido predominantemente político (18), lo cual evidencia que muchos gobiernos demandaron del pronunciamiento ciudadano para legitimar sus propuestas en momentos que coincidieron con bajos niveles de popularidad y/o de una oposición conflictiva. Luego están los cambios electorales y judiciales (10), las económicas (6); con un espacio más marginal las sociales (4) y educativas (1), dando un total de 49 preguntas, como se observa en el Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Temas sometidos a consulta popular, período 1978 - 2014



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

Asimismo, es importante mirar el comportamiento del electorado en estos procesos. En 1978 triunfa el proyecto de nueva Constitución, a pesar de una campaña sistemática de los sectores conservadores que la calificaban como estatista. León Febres Cordero (1986) es derrotado a la mitad de su período presidencial al intentar que los ciudadanos participen en elecciones sin estar afiliados a partidos políticos. Sixto Durán Ballén (1994) obtiene el respaldo a casi toda su propuesta con excepción del manejo de fondos presupuestarios por parte de los legisladores, aunque al año siguiente fue vencido abrumadoramente al intentar legitimar su modelo de desarrollo neoliberal.

La quinta consulta es convocada por Fabián Alarcón (1997) para justificar su interinazgo, logrando el apoyo a todas las preguntas. Alfredo Palacio (2006) obtuvo el respaldo popular en temas trascendentes, aunque el resultado fue inútil pues le faltaban pocas semanas para abandonar el cargo. Finalmente, Rafael Correa triunfó en los tres procesos convocados durante su gobierno. En el 2007 el voto a favor de la Asamblea Constituyente fue del 82%. En el 2008 la nueva Carta Magna fue aprobada por el 64%. En el 2011 los cambios constitucionales se impusieron aunque con un estrecho margen. En cuanto a los temas tratados en estos procesos, han sido diversos. Desde aquellos que tienen una apariencia sustancial hasta algunos pocos trascendentes como la vigencia de los juegos de azar. Revisando la información con detenimiento podemos mirar que predominan tres tipos de reformas: i) constitucionales, ii) métodos de elección legislativa, iii) cambios en el sistema judicial, Tabla 2.5. Aunque los planteamientos

medulares son coincidentes, a pesar que fueron impulsados por gobernantes con posiciones ideológicas muy distantes, evidenciando que más allá de las diferencias conceptuales ha existido un manejo estratégico de este instrumento democrático, muchas veces en función de equilibrar el tablero político en coyunturas adversas.

Tabla 2.5. Temas sometidos a consulta popular, plebiscito, referendo, 1978 – 2014

Política	Electoral	Económica	Social	Judicial	Educativa
Aprobar Constitución	Participación electoral sin afiliación a partidos políticos	Manejo de fondos presupuestarios por legisladores	Doble nacionalidad	Reformas a la Función Judicial	Plan decenal de educación
Varias reformas a Constitución	Participación electoral sin afiliación a partidos políticos	Distribución Presupuestaria	Derecho a escoger el régimen de seguridad social	Modernizar la Función Judicial	
Descentralizar competencias	Reelección para toda función electiva	Distribución equitativa de recursos	Infracción penal la no afiliación al IESS	Integración y funciones Consejo Judicatura	
Prohibición de paralizar los servicios públicos	Elección de legisladores en primera vuelta	Recursos económicos para salud	Expedición de Ley de Comunicación	Vigencia prisión preventiva	
Disolución Constitucional del Congreso una sola vez	Elecciones distritales y uninominales Período legislativo de cuatro años	Inversión de los excedentes petroleros		Medidas sustitutivas a la privación de libertad	
Elección del presidente del Congreso Nacional cada dos años	Límites gasto electoral	Inversión de dueños de bancos y medios comunicación		Reestructurar la Función Judicial	
Plazo para la incorporación constitucional de la voluntad popular	Elección de diputados, concejales municipales y consejeros provinciales			Nueva composición Consejo de la Judicatura	
Eliminación de privilegios en el sector público	Elección diputados			Tipificar como delito al enriquecimiento privado no justificado	

Reformas al Tribunal Constitucional	Eliminación Registro electoral			Prohibición de juegos de azar	
Destitución Abdalá Bucaram	Integración Tribunal Supremo Electoral			Prohibir espectáculos con muerte de animales	
Designación presidencial F. Alarcón					
Convocatoria Asamblea Constitucional					
Conformación Asamblea Nacional					
Integración organismos de control					
Revocatoria de mandato					
Plazo de ejecución de las reformas					
Convocatoria a Asamblea Constituyente					
Aprobación de Constitución					

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

2.4.2. El proceso de la consulta popular

Una Consulta Popular debe cumplir con requisitos previos, establecidos en la normativa vigente, para su realización: a) Presentar propuesta y pedir al CNE formularios para recolección de firmas; b) Recoger firmas de respaldo equivalente al 5% del padrón electoral; c) Verificación y validación de firmas por parte del CNE; d) CNE envía las preguntas a la Corte Constitucional; e) Corte Constitucional califica la constitucionalidad de las preguntas; f) CNE convoca a Consulta Popular; g) Realización de Consulta Popular; h) Proclamación de resultados y publicación en Registro Oficial.

En la Tabla 2.6 se puede mirar el proceso con detalle, los responsables, plazos y el respaldo jurídico que se requiere.

Tabla 2.6. Proceso para realizar una consulta popular

Actividad	Responsables	Plazos	Normativa
Pedido de formularios	Proponentes	A criterio de proponentes	Redd: art. 19
Recolección de firmas	Proponentes	180 días (5% padrón elect.)	Redd: art. 23
Verificación de firmas	CNE	15 días	Redd: art. 25 y 26
Envío de pregunta a la Corte Constitucional	CNE	No hay plazo	No hay normativa
Dictamen de la Corte Constitucional	Corte Constitucional	20 días	LOGJC: art. 105
Convocatoria a consulta popular	CNE	15 días luego de respuesta de la Corte Constitucional	Redd: art. 31
Realización del proceso electoral	CNE	Máximo 60 días después de la convocatoria	Constitución: art. 106
Período de campaña electoral	CNE- Organizaciones inscritas	De 20 a 40 días. Finaliza 48 horas antes del día sufragio	Redd: art. 34
Proclamación de resultados	CNE	Cuando se tengan los resultados finales	CD: art. 198
Publicación en el Registro Oficial	CNE	Dentro de los 7 días siguientes a la proclamación de resultados	CD: art. 198

CNE: Consejo Nacional Electoral; Redd: Reglamento para el ejercicio de la democracia directa
 LOGJC: Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Constitucionales; CD: Código de la Democracia
 Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) consideró que al organismo llegaron dos tipos de pedidos: i) para abordar asuntos de interés público; ii) para realizar reformas constitucionales, y por ello han recibido tratamientos distintos. Según la interpretación jurídica del organismo electoral, a los primeros, se les entrega los formularios para la recolección de firmas y continúa el proceso. En el caso de los segundos, se solicita previamente el dictamen de la Corte Constitucional respecto a las preguntas de los proponentes.⁶⁷

⁶⁷ La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Constitucionales, en su artículo 127 no hace distinción respecto al tipo de pedido de Consulta Popular y señala, “La Corte Constitucional realizará un control automático de constitucionalidad de todas las convocatorias a consulta popular. El control de constitucionalidad se ejercerá en los mismos términos y condiciones que el control previsto en la Sección Tercera del Capítulo Cuarto del presente Título, y estará encaminado a garantizar la libertad de la electora o elector y la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas o las medidas a adoptar a través de este procedimiento”.

2.4.3. Período 2009–2014. El trámite avanza o se retrasa de acuerdo al proponente

En esta etapa se presentaron 25 solicitudes de Consultas Populares ante el CNE. Once tuvieron alcance nacional y catorce un carácter local, sin embargo, solamente se realizaron tres procesos. Quizá la razón principal es que la autoridad electoral y el máximo órgano de justicia constitucional no fueron ecuanímenes en el tratamiento de las propuestas presentadas por los distintos actores. Trabajaron con agilidad en los temas de interés gubernamental, mientras que pusieron una infinidad de trabas a los sectores de oposición. Entonces, aquellos que asumieron una postura contraria al Ejecutivo tuvieron que esperar meses, inclusive años, antes que sus peticiones sean negadas, luego de confusos procesos administrativos y de peregrinar entre las dos instituciones.

Los procesos que fueron tramitados con agilidad

El presidente de la República realizó dos convocatorias: i) Reestructurar la Función Judicial y otros temas interés general; ii) La pertenencia geográfica del cantón La Concordia. Hubo un tercer evento para que la comunidad de Caspigasi exprese su voluntad de adherir a San Antonio de Pichincha o Calacalí, parroquias de Quito.

Reestructurar la Función Judicial

Este proceso se originó en los reclamos de la ciudadanía ante los altos índices de inseguridad existentes en el país. Los partidos de oposición responsabilizaron de la situación al Gobierno Nacional, mientras el presidente de la República planteaba que todo obedecía a un sistema de justicia politizado. Entonces, se promovió la reestructuración de la Función Judicial y la propiedad de los medios de comunicación y la banca, entre otras cosas.

El proceso arrancó el 17 de enero del 2011 con la entrega de las preguntas a la Corte Constitucional y culminó luego de cuatro meses con la realización de la Consulta Popular. La campaña electoral fue encabezada por Correa, declarado “sujeto político” por el CNE, sin pedir licencia a su cargo, sin nombrar tesorero de campaña, sin rendir cuentas del gasto electoral a nadie. Participación Ciudadana, que hizo seguimiento a los gastos de campaña, señaló la disparidad de acceso a propaganda electoral para los promotores del SI y los del NO.⁶⁸

⁶⁸ El informe completo de Participación Ciudadana, respecto al gasto electoral está disponible en: <http://www.participacionciudadana.org/pc10/index.php?view=article&catid=41:boletin-de-prensa&id=163:boletin-de-prensa-188&format=pdf>.

La Concordia y su redefinición territorial

Este proceso buscaba resolver la pertenencia territorial de La Concordia.⁶⁹ El alcalde de la localidad y el Prefecto de Santo Domingo, ambos militantes de PAIS, hicieron campaña con apoyo del gobierno para que la población de esta localidad acepte pasar de Esmeraldas a la provincia Tsáchila, lo que finalmente sucedió y significó un revés político para uno de los principales partidos de oposición, Movimiento Popular Democrático, con una fuerte presencia en territorio esmeraldeño. El proceso duró algo más de 60 días, inició el 28 de noviembre de 2011 y terminó el 5 de febrero de 2012.

Caspigasi del Carmen define su pertenencia a una parroquia de Quito

Una resolución de la Corte Constitucional del año 2008 dispuso al Municipio de Quito que solicite al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a Consulta Popular, esto se produjo 3 años más tarde. La ciudadanía organizada en su Comité Pro-Mejoras, insistió en la vía plebiscitaria para definir un tema de interés territorial, esto debido a que una Ordenanza Municipal dividió a este sector en dos partes -25% quedó en Calacalí y 75% en San Antonio de Pichincha- por lo que el proceso que inició en diciembre de 2008 culminó en 28 de noviembre del 2011.

Los procesos que fueron tramitados con lentitud

Los pedidos de Consulta Popular realizados por varias organizaciones sociales y políticas, no alineadas a la acción gubernamental, tuvieron que recorrer un largo camino antes que sus planteamientos, en unos casos, reciban una respuesta de la autoridad electoral, y en otros siga el proceso *ad infinitum*. Es importante mirar los tiempos que demoran cada uno de los trámites o peticiones y compararlos con los pedidos realizados desde el Ejecutivo.

Pedido sobre los enlaces ciudadanos

Galo Lara, asambleísta nacional, propuso en enero de 2010 una Consulta Popular para regular los llamados Enlaces Ciudadanos que se transmitían todos los sábados por el canal público de televisión y que fueron utilizados por el presidente de la República

⁶⁹ La Concordia estuvo considerada como un cantón de la provincia de Esmeraldas, sin embargo, cuando Santo Domingo de los Tsáchilas fue erigida como provincia, noviembre del 2007, no sólo que dejó de ser un cantón de la provincia de Pichincha, sino que además se le anexo a La Concordia como parte de su territorio, por lo que se consultó a los pobladores a qué provincia deseaban pertenecer.

para informar sobre su gestión semanal, confrontar con sus adversarios políticos y enviar líneas de trabajo a su militancia en general.

Luego de 45 meses de espera y después de haber concluido su período como asambleísta en mayo de 2013, la autoridad electoral dispuso en octubre del 2013 que se entreguen los formularios para la recolección de firmas y continuar con el trámite respectivo. Sin embargo, un mes antes de este pronunciamiento, el legislador había sido sentenciado a 10 años de prisión por supuestamente ser el autor intelectual de un asesinato múltiple, por lo que se declaró perseguido político y se asiló en Panamá.

La explotación petrolera en el Yasuni

El Colectivo Yasunidos propuso la realización de una Consulta Popular para que la ciudadanía exprese su postura frente a la explotación petrolera en el Parque Nacional Yasuní. En agosto de 2013 se presenta la pregunta a la Corte Constitucional y en mayo de 2014, nueve meses después, el CNE les notifica que no hay el mínimo de firmas requerido para cumplir con el proceso.

Los proponentes apelaron la decisión por considerar que se produjeron situaciones irregulares en el proceso de verificación de firmas, pero fundamentalmente, porque se había tomado una decisión política para evitar el pronunciamiento ciudadano en un tema promovido por el presidente Rafael Correa y donde la percepción generalizada era que la mayoría de la población se pronunciaría en contra de la explotación petrolera en la reserva natural.⁷⁰

Quimsacocha

El Gobierno Nacional aspiraba a realizar explotación minera en Quimsacocha, sin embargo, había una fuerte oposición de las comunidades que habitan la zona, quienes plantearon la realización de una Consulta Popular para definir el tema. Un resultado adverso en este sector, podía poner en riesgo todo el proyecto de explotación minera “a cielo abierto” impulsado por el Ejecutivo.

Quizá por ello el trámite ha caminado muy lentamente. Transcurrieron dos años y medio -mayo 2012 a octubre 2014- para que los jueces constitucionales expresen que

⁷⁰ “Paulina Recalde, encuestadora Perfiles de Opinión, dijo en su cuenta de twitter que la iniciativa de dejar el crudo bajo tierra tenía un 83.7% de respaldo en el 2011 y el 92.7% en junio del 2013.” (Diario El Mercurio: 18 de agosto 2014). Resultados de la encuesta se puede mirar en el artículo “Habría apoyo mayoritario para consulta sobre Yasuni” (Diario El Universo, 5 de mayo 2014)

le está vedado a la Corte realizar control de constitucionalidad de la pregunta previo a la recolección de firmas, pues de así proceder, se estaría impidiendo que la Corte Constitucional examine integralmente la constitucionalidad de lo que puede ser objeto de la consulta, incluida la legitimidad democrática de los accionantes de la iniciativa ciudadana" (Dictamen N. ° 001-13-DCP-CC, del caso N. ° 0002-10-CP).⁷¹

Con esta resolución el CNE procedió a entregar los formularios para la recolección de firmas y creó más confusión ya que establece que la legitimación democrática -recolección de firmas y verificación- es un requisito anterior al dictamen previo de constitucionalidad para todos los casos y menciona, "todo proyecto de enmienda o reforma constitucional debe ser enviado a la Corte Constitucional para que indique cuál de los procedimientos previstos en la Constitución corresponde, especificando que cuando la iniciativa provenga de la ciudadanía debe hacérselo antes de dar inicio a la recolección de las firmas requeridas".

Y no termina de aclarar cuál es el primero y último paso que se debe cumplir antes que la autoridad electoral realice la convocatoria a Consulta Popular. Pero también posibilita que en temas complejos para el Ejecutivo se dilaten los procesos deliberadamente con trabadas legales que mantienen a los ponentes en un interminable peregrinaje entre el Consejo Nacional Electoral y la Corte Constitucional esperando que sus solicitudes sean atendidas. En realidad, este último hecho es determinante en la coyuntura actual y se produce por la conformación orgánica de las dos instituciones.

Los pobladores de Quimsacocha durante 54 meses, a la fecha en que se cierra este estudio, han realizado todas las gestiones solicitadas por el CNE y la Corte Constitucional para obtener una respuesta positiva o negativa a su pedido para realizar la Consulta Popular, sin embargo, no lo han conseguido. Todos los hechos expuestos anteriormente indican que existió un manejo poco transparente en la implementación de este mecanismo de democracia directa y que las resoluciones del organismo electoral y constitucional estuvieron alejadas de la imparcialidad que estos procesos requieren.

⁷¹ La Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 105, señala "...Si la Corte Constitucional no resolviera sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario del referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan". En el primer caso se tardó 45 meses y en el segundo 30 meses. Los jueces constitucionales debieron ser sancionados.

Otros ejemplos

La manipulación de los pedidos de Consulta Popular también se evidenció en los pedidos realizados por el Colectivo Compromiso Ecuador, Partido Sociedad Patriótica, Movimiento Democracia Si, y, Pachacutik. Organizaciones políticas que solicitaron al CNE los formularios de recolección de firmas para que la ciudadanía apruebe o rechace la reelección indefinida. Estas peticiones no fueron aceptadas con el argumento que se requiere el dictamen previo de la Corte Constitucional y que su pedido debía direccionarse, en primer lugar, a esa institución.

Colectivo Compromiso Ecuador

El 6 de noviembre de 2014 entregan una pregunta en contra de la reelección indefinida y piden los formularios para la recolección de firmas y 1 diciembre de 2014 el CNE niega el pedido porque la pregunta no cuenta con dictamen de la Corte Constitucional.

Nuevo proceso. El 11 febrero de 2015 presentan un nuevo pedido para promover la revocatoria de mandato al presidente de la República. El 27 marzo de 2015 el CNE devuelve la solicitud para que pidan directamente a Corte Constitucional un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las preguntas.

Partido Sociedad Patriótica- 21 de enero

El 29 de octubre de 2014 solicita los formularios para recolectar firmas y someter a Consulta Popular la reelección indefinida. El CNE niega el pedido argumentando que se necesita que la Corte Constitucional califique la constitucionalidad de las preguntas. Luego de 5 meses, el 26 de marzo de 2015 la Corte Constitucional niega el pedido por “falta de claridad”

Movimiento “Democracia Si”

Con fecha 7 de diciembre de 2014 solicita a la Corte Constitucional que califique las preguntas sobre las enmiendas constitucionales que eran tratadas en la Asamblea Nacional. El 13 de abril de 2015 se niega el pedido con el argumento que había una solicitud previa de reforma constitucional planteada por un ciudadano.

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik

En marzo de 2015, presenta a la Corte Constitucional y al CNE un pedido de Consulta Popular en contra de la reelección indefinida. Un mes después, el organismo electoral

devuelve el pedido para que los proponentes soliciten a la Corte Constitucional un informe de constitucionalidad.

Aunque los últimos ejemplos están fuera del período de estudio, es importante mirar lo sucedido con cuatro actores distintos que solicitaron someter a Consulta Popular las enmiendas constitucionales enviadas por el Ejecutivo, dentro de las cuales consta la reelección indefinida para todos los cargos de elección pública. Aquí, el rol de la Corte Constitucional es determinante ya que el informe de constitucionalidad de las preguntas puede hacer que el petitorio siga, estanque o acabe.

La Corte Constitucional emitió el Dictamen No. 001-13-DCP-CC/ Caso No.0002-10-CP el 25 de septiembre de 2013 para las convocatorias a Consulta Popular provenientes de la iniciativa ciudadana, donde se señala:

Para la emisión del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de las convocatorias a consulta popular provenientes de la iniciativa ciudadana, el Consejo Nacional Electoral deberá remitir a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta, el informe favorable de cumplimiento de la legitimación democrática, en observancia a los dispuesto en el inciso cuarto del artículo 104 de la Constitución; requisito que deberá ser verificado por la Sala de Admisión en funciones conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ⁷²

El artículo 104 de la Constitución expresa:

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

⁷² Omar Simón, presidente del CNE, solicitó a la Corte Constitucional un dictamen de constitucionalidad de las preguntas formuladas por Galo Lara, relacionadas con las cadenas presidenciales. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/ficha.php?metodo=generarFichaHtml&caso=001-13-DCP-CC>

Además el artículo 438, numeral 2, de la LOGJC dice, “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley (...) Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados...”. Sin tratar de profundizar en el análisis jurídico de las decisiones tomadas, todo indica que ha existido un manejo discrecional en la implementación del mecanismo de democracia directa y que las resoluciones del organismo electoral han estado influenciadas por el Ejecutivo.

Por último, es importante mirar los pedidos de Consulta Popular que no se realizaron, 22 en total, debido a diferentes circunstancias. La causa más común es la falta de continuidad a los procesos, pues en 13 casos los formularios para recolección de firmas fueron entregados a los ponentes pero sólo uno, Quimsacocha, siguió con el trámite respectivo. Tres pedidos se negaron por no cumplir con los requisitos básicos o porque el tema a consultar era potestad del presidente de la República y en tres ocasiones se respondió que se necesitaba, previamente, el dictamen de constitucionalidad antes de entregar los formularios. Tabla 2.7.

Es probable que la recolección de firmas sea un obstáculo complicado para el desarrollo del instrumento de democracia directa, más en los procesos nacionales, por la logística, los recursos humanos y económicos que se requieren, pero lo fundamental ha sido el manoseo jurídico del tema por parte de la autoridad electoral y de control constitucional. Los pedidos realizados por el asambleísta Galo Lara y las comunidades que habitan en Quimsacocha pusieron en evidencia que su realización no depende únicamente del cumplimiento de las normas que rigen su funcionamiento, sino de la voluntad del Ejecutivo.

Tabla 2.7. Pedidos de consulta popular, período 2009 - 2014

Fecha	Peticionario	Propuesta	Resolución CNE	Alcance
ene-10	Galo Lara	<p><u>Primera pregunta:</u> ¿Considera usted que debe existir regulación del uso, tiempo de duración, frecuencia y trasmisión de las cadenas presidenciales y demás organismos públicos?</p> <p><u>Segunda pregunta:</u> ¿Considera usted que el contenido de las cadenas presidenciales y demás organismos públicos, debe limitarse únicamente a la rendición de cuentas?</p> <p><u>Tercera pregunta:</u> de ser afirmativas algunas de las preguntas anteriores. ¿Considera usted que la asamblea nacional debe establecer mediante ley, sanciones en caso de violarse las antes mencionadas regulaciones?</p> <p><u>Cuarta pregunta:</u> ¿Está de acuerdo con el gasto de un millón de dólares todos los sábados en informes de cadenas gubernamentales que no logran nada positivo y sólo causan críticas y problemas?</p> <p><u>Quinta pregunta:</u> ¿Está de acuerdo en qué se supriman las cadenas sabatinas que sólo para designar y ofender a los ciudadanos?</p>	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-3-1-10-2013 Diseñe el formulario para la recolección de firmas de respaldo a la consulta popular planteada por el señor Galo Lara Yépez...."</p>	Nacional
feb-10	Andrés Páez	<p>1.- Está de acuerdo qué para combatir la delincuencia se acumulen y endurezcan las penas, para delitos considerados atroces, como: violación, homicidio, asesinato, secuestro con muerte de la víctima, delitos contra la administración pública, delitos de lesa humanidad y en los casos de concurrencia de delitos?</p> <p>2,- ¿Está de acuerdo que el estado ecuatoriano, haga constar en el presupuesto general de los próximos cinco años recursos económicos suficientes, para destinarlos exclusivamente a la reforma integral y mejoramiento del sistema penitenciario?</p>	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-3-18-3-2010 Se remite oficio indicando el número de firmas que se requiere y se adjunta el formulario de recolección de firmas de respaldo.</p>	Nacional
feb-10	Víctor H. Erazo	<p>¿Aprueba usted que se convoque e instale una nueva asamblea constituyente de plenos poderes de conformidad con el estatuto electoral que se adjunta, para que se debata y elabore una nueva constitución?</p>	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-3-18-3-2010 Se remite oficio indicando el número de firmas que se requiere y se adjunta el formulario de recolección de firmas de respaldo.</p>	Nacional

oct-11	Oscar Juan Valenzuela Morales	Está de acuerdo que se convoque a una consulta popular a la población del Cantón Baños, para que se pronuncie sobre la siguiente pregunta. "en vista de las características económicas, sociales y ambientales de la población local, ¿está de acuerdo que las aguas de los ríos del cantón baños sean aprovechadas exclusivamente para actividades de turismo y conservación, proyectos de agua para consumo humano y uso agropecuario a partir de la realización de esta consulta?"	RESOLUCIÓN PLE-CNE-16-10-11-2011 niega el pedido de consulta popular y solicita al director de Tungurahua, mantenga bajo custodia los documentos entregados dentro de este pedido.	Local
mar-12	Rigoberto Sánchez Fajardo y otros	¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del sistema hidrológico Qimsacocha (Qimsacocha)?	RESOLUCIÓN PLE-CNE-9-26-11-2014 Proceda al diseño de formularios para recolección de firmas y posterior entrega a los proponentes	Local
abr-12	Judith Vicenta Lozano Jordán (Procuradora)	¿Está usted de acuerdo que la parroquia rural chacras deje de pertenecer al cantón arenillas y se adhiera jurisdiccionalmente al Cantón Huaquillas?	RESOLUCIÓN PLE-CNE-3-31-5-2012 No dar paso a la petición por contravenir el inciso sexto del artículo 104 de la Constitución de la República y la ley, ya que es un tema de organización político administrativa que solo le corresponde al presidente de la República.	Local
ago-12	Leonardo Grefa y otros	¿Está de acuerdo que el Cantón Loreto se constituya en la circunscripción territorial indígena y pluricultural Wami Loreto, con un gobierno de régimen especial y aprobar su estatuto constitutivo y funcionamiento?	RESOLUCIÓN PLE-CNE-29-10-2012 El peticionario complete su demanda conforme a los requisitos de forma establecidos en la ley.	Local
ago-12	Lenin Grefa y otros	1.- Constitución de la circunscripción territorial intercultural de la Parroquia Ahuano (art. 94 del COOTAD); 2.- Constitución de la circunscripción territorial intercultural de la Parroquia San José de Chonta Punta (art. 94 del COOTAD).	RESOLUCIÓN PLE-CNE-29-10-2012 El peticionario complete su demanda conforme a los	Local

			requisitos de forma establecidos en la ley.	
ago-12	Bolívar David Shiguango Huatatocha Y Otros	Consulta popular para el proceso de constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural Wami Arajuno, Cantón Arajuno, provincia de Pastaza.	RESOLUCIÓN PLE-CNE-29-10-2012 No procede la entrega de formularios porque no se cuenta con el dictamen de constitucionalidad, emitido por la Corte Constitucional	Local
ago-12	Ángel César Aguinda Yumbo	Consulta popular para el proceso de constitución de la circunscripción territorial indígena y pluricultural Ahuano, cantón Tena, provincia de Napo.	RESOLUCIÓN PLE-CNE-29-10-2012 No procede la entrega de formularios porque no se cuenta con el dictamen de constitucionalidad, emitido por la Corte Constitucional	Local
mar-13	Marcel Ramírez Rhor	1.- ¿Está usted de acuerdo con una reestructuración integral de todo el sistema judicial del Ecuador? 2.- ¿Está usted de acuerdo que se forme una comisión especial que elabore un nuevo código penal, nuevo código de procedimiento penal, nuevo código de ejecución de penas y nueva ley de familia? 3.- ¿Está usted de acuerdo con una reestructuración integral de todo el sistema de rehabilitación social del país? 4.- ¿Está usted de acuerdo que el gobierno destine el 15% del presupuesto general del estado a la reestructuración integral del sistema judicial y de rehabilitación social?	17 DE ABRIL DE 2013 No procede la entrega de formularios porque no se cuenta con el dictamen de constitucionalidad, emitido por la Corte Constitucional 15 DE OCTUBRE DE 2014 La Corte Constitucional niega el pedido de consulta popular hasta que se presenten los formularios con las firmas de respaldo	Nacional
mar-13	Marcel Ramírez Rhor	Consulta popular sobre la familia, niñez y adolescencia, relativa a 12 preguntas (Papá por siempre).	RESOLUCIÓN PLE-CNE-2-17-4-2013 No procede la entrega de formulario para la recolección de firmas debido a que aún no se cuenta con el dictamen de	Nacional

			constitucionalidad, emitido por la Corte Constitucional.	
mar-13	Luis Efraín Cevallos Morales	<p>Papá por siempre</p> <p>1.- ¿Está usted de acuerdo que en el Ecuador se reforme el Código de la Niñez de tal manera que se implemente la tenencia compartida de los hijos menores de edad, para que luego de la separación o del divorcio, no se rompa el vínculo afectivo con alguno de los progenitores y de esta manera precautelar la corresponsabilidad parental en el cuidado de los hijos tal como lo dispone la Constitución de la República?</p> <p>2.- ¿Está usted de acuerdo, que se derogue la reforma al Código de la Niñez y Adolescencia publicada en el Registro Oficial No. 643 del 28 de julio del 2009, en la que se reforma el capítulo v correspondiente a las pensiones alimenticias; y se realice una reforma que establezca la corresponsabilidad del padre y de la madre, en iguales proporciones en el cuidado integral de los menores tal como lo manda la constitución del Ecuador?</p> <p>3.- ¿Está usted de acuerdo, que se derogue la tabla de pensiones alimenticias actual y se implemente un sistema que establezca la corresponsabilidad del padre y la madre en el cuidado integral del menor, tal como lo manda la Constitución del Ecuador?</p> <p>4.- ¿Está usted de acuerdo, que se derogue del Código de la Niñez y Adolescencia la obligación de pagar pensiones alimenticias a los abuelos, hermanos y tíos como obligados subsidiarios?</p> <p>5.- ¿Está usted de acuerdo que las personas que cobran pensiones alimenticias, a favor de los menores de edad, rindan cuentas sobre el uso de este dinero recibido, con la finalidad de garantizar que el mismo está siendo utilizado en el beneficiario?</p> <p>6.- ¿Está usted de acuerdo que se derogue la ley 103 de violencia contra la mujer y se implemente una Ley de Protección de la Violencia Intrafamiliar donde se respete los derechos constitucionales al debido proceso y a la presunción de inocencia del demandado sin preferencias de género?</p>	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-8-26-11-2014</p> <p>Proceda al diseño de los formatos de formulario individualizados por cada pregunta</p>	Nacional

		<p>7.- ¿Está usted de acuerdo que los Juzgados de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y sus unidades especiales se transformen en Juzgados de Familia con la finalidad de empezar a proteger a la familia?</p> <p>8.- Está usted de acuerdo, que el Estado y los gobiernos seccionales establezcan de manera urgente e inmediata programas de atención al hombre y al padre en iguales condiciones y con el mismo presupuesto que dedican a la protección de la mujer, equidad de género, violencia intrafamiliar y de la diversidad de género?</p> <p>9.- Está usted de acuerdo, que la Presidencia de la República cree mediante Decreto Ejecutivo el Consejo Nacional para la Protección Integral de la Familia, formado por 2 representantes de los grupos de papás que tengan por objetivo el rescate de los valores de la familia y las relaciones heterosexuales y dos representantes de los grupos de mamás que tengan por objetivo el rescate de los valores de la familia y las relaciones heterosexuales, un representante del MIES, un representante del INNFA, un representante del Ministerio de Justicia, un representante del Ministerio de Educación y un representante del Ministerio del Interior, de tal manera que este Consejo establezca la política de Estado, los programas de apoyo y protección con respeto a la familia y controle su ejecución y desarrollo?.</p> <p>10.- ¿Está usted de acuerdo que el Síndrome de Alienación Parental (SAP) sea tipificado en el Código de la Niñez como maltrato psicológico y que el progenitor que induce al menor a rechazar u odiar al otro progenitor pierda la tenencia y la patria potestad del menor?</p>		
ago-13	Julio César Trujillo	Consulta popular "Está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo".	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-7-17-9-2013 Enviar a la Corte Constitucional, para que emita el dictamen de constitucionalidad</p> <p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-4-1-10-2013 Diseñe el formulario para la recolección de firmas</p>	Nacional

			<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-2-8-5-2014 No se ha dado cumplimiento con el requisito de la legitimación democrática</p> <p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-1-12-6-2014 Aceptar parcialmente la impugnación interpuesta por el Dr. Julio César Trujillo proponente de la consulta popular, en representación del colectivo Yasunidos.</p>	
oct-13	David Íñiguez Ojeda	¿Está usted de acuerdo con declarar al Ecuador libre de toda actividad extractiva, y en general libre de proyectos que afecten a la pachamama y al patrimonio ambiental tales como proyectos hidrocarburíferos, mineros, entre otros?.	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-6-8-10-2013 Diseñe y entregue el formulario para la recolección de firmas de respaldo a la consulta popular planteada</p>	Nacional
29-oct-13	Yofre Poma	¿Apoya al Presidente Constitucional de la República, Econ. Rafael Correa Delgado, en su propuesta para la explotación de petróleo en un área no mayor al 1 por mil del Parque Nacional Yasuni y que el producto del petróleo y que se extraiga del bloque 43 (campo ITT) se destine a la lucha contra la pobreza, la protección ecológica del país, el financiamiento de los planes de vida de las comunidades ancestrales y la dotación de servicios básicos?	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-3-31-10-2013 Programar capacitación a proponentes</p> <p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-7-16-9-2014 Remita a la Corte Constitucional, informes presentados en la que concluye que el peticionario de consulta, no ha cumplido con el requisito de la legitimación democrática.</p>	Nacional
feb-14	Luis Efraín Cevallos Morales	<p><u>Primera pregunta:</u> ¿Está usted de acuerdo que se construya una terminal terrestre en el cantón La Libertad?</p> <p><u>Segunda pregunta:</u> ¿Está usted de acuerdo que el señor alcalde del Cantón La Libertad, conforme al art. 62 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, solicite el ingreso de las cooperativas de</p>	<p>RESOLUCIÓN PLE-CNE-2015. El 16 de julio de 2014 se entregan los formularios de recolección de firmas y el 12</p>	Local

		transporte público intra provinciales para tomar y dejar pasajeros en el centro urbano de la libertad? <i>Tercera pregunta:</i> ¿Está usted de acuerdo que las sesiones del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Libertad sean públicas, para que exista la participación ciudadana como está establecido en el artículo 101 de la Constitución del Ecuador?	de enero de 2015 se constata que no se ha cumplido con la entrega de las firmas, por lo que se archiva el proceso	
abr-14	Luis Efraín Cevallos Morales	<i>Tercera pregunta:</i> ¿Está usted de acuerdo que las sesiones de los municipios o Gobiernos Autónomos Descentralizados de los diversos cantones del Ecuador, sean públicas, para que exista la participación ciudadana? <i>Sexta pregunta:</i> ¿Está usted de acuerdo que el gobierno entregue créditos sin garantía de hasta cinco mil dólares a los agricultores, microempresarios y pobres del Ecuador para erradicar la pobreza? <i>Séptima pregunta:</i> ¿Está usted de acuerdo que el Estado tome medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real, para que las instituciones religiosas, sean Evangélicos, Testigos de Jehová, Mormones, Adventistas, etc, reciban del Estado ecuatoriano, los mismos beneficios que recibe la Iglesia Católica como lo establece el art. 11 numeral 2?	RESOLUCIÓN PLE-CNE-5-21-10-2014 Aceptar parcialmente el pedido, se proceda a la entrega de formularios de recolección de firmas por cada pregunta	Nacional
jul-14	Diómedes Rodas	"Considera usted, ¿qué el gobierno nacional debe construir el túnel trans-amazónico de 13k aproximadamente, para unir a las ciudades de Zamora con Loja en un tiempo estimado de 30 minutos, como una solución al problema vial que en la actualidad se está teniendo por los múltiples derrumbes que año a año se suscitan en esta vía, así como el problema que se suscitará con el tráfico vehicular, cuando circulen los 100 cabezales aproximadamente de cobre desde Tundayme del cantón el Pangui hasta Puerto Bolívar de la provincia del El Oro?.	RESOLUCIÓN PLE-CNE-8-1-10-2014 diseñar y entregar los formularios para la recolección de firmas	Local
sep-14	Pablo William Dávila López Y Otros	"Aprueba usted la construcción del nuevo hospital del IESS en la ciudad del Puyo y en consecuencia que el Consejo Superior del IESS vuelva a convocar el proceso de licitación de obras, en virtud del proyecto ya existente para la rehabilitación integral y construcción del bloque nuevo para el hospital de nivel 2 de la ciudad de Puyo".	RESOLUCIÓN PLE-CNE-9-1-10-2014 Diseñar y entregar los formularios para la recolección de firmas	Local
oct-14	Gilmar Gutiérrez Borbúa	<i>Texto vigente:</i> Art. 114.- "Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan".	RESOLUCIÓN PLE-CNE-1-26-11-2014 Negar la petición por no haber cumplido con lo establecido en el art. 100 de	Nacional

		<p><i>Pregunta.</i>- ¿Está usted de acuerdo con enmendar el artículo 114 de la Constitución de la República, incorporando la palabra "no" antes de la palabra "consecutiva", y eliminando las palabras "o no" que están a continuación de la palabra "consecutiva", con el objetivo de consolidar la democracia, fortalecer la alterabilidad, impedir el uso indebido de recursos públicos en campaña electoral y evitar la reelección indefinida de las autoridades de elección popular como se establecen el anexo 1?</p> <p><i>Anexo 1.</i> Incorpórese la palabra "no" antes de la palabra "consecutiva" y elimínese las palabras "o no" que están a continuación de la palabra "consecutiva", de la siguiente manera: art 114.-' ¿Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, no consecutiva, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan" si no</p> <p><i>Texto vigente:</i> Art 218. - "el Consejo Nacional Electoral se integrará, por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales. La presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años: la presidenta o presidente del consejo nacional electoral será representante de la función electoral la ley determinará la organización, funcionamiento y jurisdicción de los organismos electorales desconcentrados, que tendrán carácter temporal. Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requerirá tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos"</p> <p><i>Pregunta.</i>- ¿Está usted de acuerdo con enmendar el art. 218 de la Constitución de la República, sustituyendo el primer inciso, por uno que garantice la participación más amplia de la ciudadanía y organizaciones políticas en la función electoral y por lo tanto conseguir elecciones igualitarias, transparentes y que se respete la voluntad del pueblo en las urnas, como se establece en el anexo 2.</p> <p><i>Anexo 2.</i> Sustitúyase el primer inciso del artículo 218 de la Constitución por el siguiente: "el Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco</p>	<p>la ley de garantías jurisdiccionales y control constitucional y no contar con el dictamen de procedimiento de la Corte Constitucional.</p>	
--	--	--	---	--

		consejeros o consejeras principales con sus respectivos suplentes, designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, por un delegado de cada organización política nacional representada en la asamblea nacional que serán nombrados por mayoría simple de los asambleístas. Dichos consejeros o consejeras ejercerán sus funciones seis años y no podrán ser reelectos.		
01/11/2014	Carlos Darío Padrón Romero	¿Está usted de acuerdo con que se modifique la Constitución para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República y otros cargos de elección popular?	RESOLUCIÓN PLE-CNE-2-1-12-2014.	Nacional
may-11	Presidente de la República	<ul style="list-style-type: none"> • Vigencia prisión preventiva • Medidas sustitutivas a la privación de libertad inversión de dueños de bancos y medios comunicación • Reestructuración función judicial • Nueva composición consejo de la judicatura • Tipificación como delito al enriquecimiento privado no justificado • Prohibición juegos de azar • Prohibir espectáculos con muerte de animales • Expedición de una ley de comunicación infracción penal la no afiliación al IESS 	RESOLUCIÓN PLE-CNE-1-4-3-2011	Nacional
jun-11	Pedro Chimpatasi	"Está usted de acuerdo en que las tierras comunitarias de Caspigasi del Carmen, pertenezcan a la jurisdicción de la parroquia de Calacali?"	RESOLUCIÓN PLE-CNE-5-19-7-2011 RESOLUCIÓN PLE-CNE-2-7-9-2011 RESOLUCIÓN PLE-CNE-2-28-9-2011 RESOLUCIÓN PLE-CNE-13-4-10-2011	Local
mar-10	Giovanni Benítez	¿A qué provincia quiere usted que pertenezca el cantón La Concordia? A.- Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas B.- Provincia de Esmeraldas	RESOLUCIÓN PLE-CNE-6-3-3-2010, RESOLUCIÓN PLE-CNE-13-18-3-2010, RESOLUCIÓN PLE-CNE-8-30-6-2010	Local

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

2.5. La revocatoria de mandato

La revocatoria de mandato es un instrumento de democracia directa que permite a la ciudadanía dejar sin efecto la representación política encargada a una persona, antes del plazo para el cual fue elegido, previo el cumplimiento de requisitos establecido en la legislación constitucional y electoral de cada país. Difiere de procesos similares, juicio político, *impeachment* o muerte cruzada, porque se decide por votación popular y no por una mayoría legislativa, por ende las razones suelen ser distintas aunque el objetivo es el mismo, la destitución del funcionario público.⁷³

El diseño del mecanismo, en general, suele contener los siguientes aspectos:

- 1.- Aceptación de la normativa legal.- La aprobación social suele reflejarse en la Constitución que contiene los aspectos conceptuales macro que regularán su implementación, aunque, se requiere leyes de menor jerarquía para darle operatividad.
- 2.- Alcance.- Su objetivo natural son los funcionarios públicos elegidos por votación popular, sin embargo, hay experiencias donde miembros de la Función Judicial que son escogidos por sufragio universal están exentos de la revocatoria y/o de burócratas designados por autoridad superior que son removidos por esta vía.
- 3.- Temporalidad.- No suele plantearse al inicio de funciones ya que no existirían argumentos respecto a la falta de capacidad u honestidad. Tampoco al final del mandato, pues se perdería la oportunidad de sancionar a la autoridad y corregir el trabajo defectuoso. En algunas legislaciones se fija una sola vez la posibilidad de ejecutar la revocatoria.
- 4.- Requisitos y tramitación.- La ciudadanía debe seguir un trámite, generalmente:
 - I. Solicitar el inicio del proceso a la autoridad competente, exponiendo motivos, nombres y cargo del funcionario a quien se pretende revocar.
 - II. Notificación al funcionario demandado para que presente su alegato.
 - III. Si el pedido es favorable, se entregan los formularios para la recolección de firmas, según número y plazo establecido en la reglamentación.

⁷³ Sus antecedentes primarios posiblemente sean los denominados, voto de confirmación a los magistrados y el ostracismo existentes en la democracia ateniense. Los magistrados implementaba las decisiones del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, eran nombrados de manera directa o mediante sorteo y aunque duraban un año en sus cargos, debían ser confirmados o cesados por la asamblea ordinaria de la polis. Mientras que el ostracismo o destierro político se lo aplicaba a personajes influyentes para evitar que se adueñen del poder o se perpetúen en los cargos.

IV. Calificación de firmas y convocatoria a las urnas para que el soberano defina la revocatoria.

V. Proclamación de resultados

VI. Si la autoridad resulta destituida, se designa al sucesor.

5.- Porcentajes de votación necesarios.- Debe constar cuál es el porcentaje de los votos válidos a obtener para lograr la revocatoria, pues algunas legislaciones consideran que el 51% no es suficiente y establecen las denominadas mayorías calificadas.

Al igual que muchas concepciones de la teoría social y política, la revocatoria de mandato ha captado adeptos, detractores y ha generado controversias. De los mecanismos de democracia directa es quizá el que más tensiones ha generado, hecho que se evidencia en la poca legislación normativa, las condiciones y restricciones que se imponen para su implementación, su ejecución exigua y la limitada discusión teórica. Entre las voces a favor se ha mencionado que ratifica la importancia de la soberanía popular, la influencia que puede ejercer el representante sobre el representado, que fomenta una actitud más responsable de los mandatarios, evita conflictos políticos peligrosos y salidas extra-institucionales, y fortalece la democracia representativa.

Las voces críticas mencionan que hay otras formas más jurídicas y menos políticas con garantías del debido proceso para juzgar a un representante. La posibilidad que el ciudadano se pronuncie negando la reelección en el siguiente proceso electoral ya que la revocatoria puede devenir en una persecución política de opositores más que en un derecho democrático. Además, polariza a la ciudadanía, las autoridades que no son depuestas, a pesar de merecerlo, pueden asumir una posición insensata y persecutoria, atenta a las bases de la democracia representativa, son procesos costosos, etc.

En la región andina este instituto ha logrado avances importantes, más en el plano regulatorio que en el aspecto práctico, porque "...el concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión no debería arrastrarnos ni a abandonar el ideal, retrocediendo a una definición operativa que acepta todo lo que hacen aquellos que comúnmente son designados como representantes, ni a abandonar su institucionalización y escapar de la realidad política.

Antes al contrario, esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque no desesperanzado: construir instituciones y entrenar individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del

público y, al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores aprendizajes y reformas...” (Pitkin 1985, 288)

2.5.1. La revocatoria de mandato en el Ecuador

Se incorpora al ordenamiento jurídico en 1998 como parte de las reformas constitucionales elaboradas por la Asamblea Constituyente que se realizó durante el interinazgo de Fabián Alarcón.⁷⁴ El artículo 109 señala,

Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral (Constitución Política del Ecuador, 1998)

Texto que transgredió la voluntad popular expresada en la consulta realizada el 25 de mayo de 1997, convocada por el gobierno interino, donde el pueblo apoyó la revocatoria de mandato no solo para “alcaldes, prefectos y diputados” sino para los “elegidos por el voto popular”, lo que abarcaba a toda la representación política.⁷⁵ Las actas de las reuniones de la Asamblea, así como de sus Comisiones, dejan en evidencia que esta decisión, como la redacción misma del texto integral, respondió a una concepción del Estado, la sociedad y la democracia que tenían los asambleístas de las fuerzas políticas que hicieron mayoría -Partido Social Cristiano (22), Democracia Popular (13), Frente Radical Alfarista (5)- y que además controlaban el Congreso Nacional y el Ejecutivo.⁷⁶

⁷⁴ Como referencia histórica es importante recordar que la ciudadanía votó en la consulta popular por la instalación de una Asamblea Constitucional, misma que se declaró “Constituyente” luego de su instalación.

⁷⁵ La pregunta sobre la revocatoria de mandato decía: “¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de la revocatoria del mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Ley?”

⁷⁶ Alexandra Vela (DP) se opuso furibundamente, en el primero y segundo debate, a la revocatoria de mandato para todos los funcionarios de elección popular. “...La revocatoria del mandato fue uno de los temas votados en la última consulta popular, sin embargo, es un tema del reciente pasado del Ecuador (...) yo quisiera hacerle notar a la sala los problemas que se derivan del texto tal como está. En el artículo estamos otorgando el derecho de revocar el mandato a todo funcionario dignatario de elección popular, al presidente y vicepresidente de la República, a diputados nacionales y provinciales, alcaldes, prefectos,

Posiblemente por ello el texto constitucional tuvo un alcance limitado. Se estableció requisitos complejos -respaldo del 30% de ciudadanos empadronados en el territorio respectivo-, plazos fijos para su realización -luego del primero y antes del último año de funciones- y causales que demuestren la responsabilidad de la autoridad -no haber cumplido con el plan de trabajo-, o la inmunidad parlamentaria que tienen los legisladores en funciones. Con lo cual se bloqueó cualquier intento de impulsar un proceso revocatorio y se puso en duda la validez de las nociones de democracia participativa, de sus aportes a la gobernabilidad y al desarrollo de la representación.

Uno de los problemas que se hicieron evidentes luego de la aprobación de la Carta Magna fue la falta de normativa de menor jerarquía que regule este derecho. Pasaron tres años para que el Tribunal Supremo Electoral elabore el Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria de Mandato, publicado en el RO 366 de 11 julio de 2001, donde se imputó atribuciones como la capacidad de calificar el cumplimiento de requisitos legales y constitucionales a un pedido presidencial de consulta popular o exigir que los interesados en promover una revocatoria por corrupción “certifiquen la existencia de sentencia ejecutoriada emitida por autoridad competente”.

En lo posterior, a pesar de contar con la normativa legal correspondiente, la revocatoria siguió como una figura constitucional cuasi-decorativa, sin mayor trascendencia, ya que las organizaciones políticas y la ciudadanía prefirieron impulsar una acción directa alejada de la reglamentación legal y los procedimientos acordados para su implementación, dejando en evidencia que las “...prácticas políticas como el clientelismo y el corporativismo han desplazado a la política hacia formas y espacios

consejeros y concejales y hay una distinción entre cada uno de éstos. Primero al presidente y vicepresidente de la República ya se les ha colocado la posibilidad de ser enjuiciado en el Congreso Nacional y destituidos por delitos específicos en contra de la seguridad nacional. Se ha señalado las causales por las cuales ese presidente puede ser sometido a enjuiciamiento y por consecuencia si se lo encuentra culpable puede ser destituido de su cargo, pero hay un enjuiciamiento. Aquí en cambio estamos diciendo todo lo contrario, estamos diciendo que se puede otorgar la salida del presidente de la República por incumplimiento injustificado de su programa de gobierno (...) yo creo que hay que mantener un equilibrio sano entre el ejercicio del derecho que defiende de revocar el mandato y el hecho de tener una estabilidad democrática en el caso que existan faltas graves, se utilice en el caso de presidente y vicepresidente el canal establecido y que ha sido acordado que es el enjuiciamiento político a través del Congreso Nacional. En segundo lugar, hay una diferencia, entre un funcionario que es elegido para alcalde o prefecto, que presenta un programa de trabajo y por tanto responsable de aquello que ofreció y la situación de un diputado o un asambleísta (...) entonces si hay una diferencia entre un mandato que puede ser cumplido y un mandato que depende de un acuerdo colectivo (...) es una decisión del cuerpo colegiado y no se le puede revocar el mandato a un representante sea este diputado, concejal o consejero porque su cuerpo colegiado por mayoría democrática haya resuelto lo contrario de lo que él ha propuesto...” (Asamblea Constituyente 1998, Acta No. 79, 44)

ajenos a la institucionalidad establecida y han creado una lógica de acción caracterizada por la fuerte presencia de los grupos de presión.” (Pachano 2008, 156).

Entonces, ante problemas complejos, grandes desacuerdos o conflictos políticos-sociales agudos recurrieron a la negociación de las cúpulas partidistas, a la presión mediática con diversas vocerías y a cuestionadas resoluciones legislativas como las destituciones presidenciales. Así fueron *depuestos*, con un manto de legitimidad, Jamil Mahuad en el año 2000 y Lucio Gutiérrez en el año 2005, aplicando la figura constitucional de abandono del cargo, en tanto, no se inició ningún procedimiento revocatorio en contra alcaldes, prefectos o diputados.

Varios de estos hechos, posiblemente, motivaron a que legisladores de distintas tendencias, período 2003-2007, traten de reactivarla junto a otras reformas constitucionales. Luis Villacís (MPD), año 2003 y Ricardo Ulcuango (Pachacutik), año 2004, plantean la revocatoria a todo dignatario de elección popular, incluido presidente y vicepresidente de la República. Andrés Páez (ID), año 2005, propuso que la revocatoria incluya a concejales, consejeros y vocales de las juntas parroquiales. Marco Morillo (ID); Carlos Cajilema, Rafael Erazo, Luis Villacís (MPD) y Guillermo Landázuri (ID), año 2005, buscaron cambios, especialmente la “ruptura del candado constitucional” y Pedro Valverde (PSC), año 2006, propuso un legislativo bicameral.⁷⁷

En los últimos años adquiere centralidad en el juego democrático debido a que su vigencia legal, en la Constitución del 2008, se presenta como el resultado de la conjunción entre una movilización social propositiva, no confrontativa y la apertura de un gobierno autodenominado revolucionario y de izquierda, que miran a la contraloría social y a la profundización de los derechos políticos como recursos complementarios del sistema representativo, como instrumentos que consolidan a la democracia y que permiten un avance cualitativo en las formas de activación política de la población.

En efecto, la Carta Magna ecuatoriana contiene una sistematización importante respecto a la forma y los requisitos que se deben cumplir para ejecutar una revocatoria de mandato. Parte por reconocer a este instituto como un derecho político con lo cual la ciudadanía, por lo menos en teoría, deja su rol pasivo, su carácter de objeto y actúa

⁷⁷ El llamado “candado constitucional” estableció que para modificar la Constitución de la República eran necesarios dos debates y que entre el primero y segundo debía transcurrir un año, con lo cual se trató de evitar que los cambios a la Carta Magna no respondan a las coyunturas o necesidades de los partidos políticos, sino a las necesidades de la sociedad.

como sujeto protagónico. Además, hay un tratamiento más detenido en los artículos 105, 106 y 107 donde se reconoce la potestad del soberano para controlar la acción de sus representantes y les otorga un recurso de sanción en el caso que no se cumplan con las expectativas.⁷⁸

Desde el poder se insistió en la jerarquía conferida a la participación ciudadana, tanto que consta como un eje transversal de la Constitución, así como en los mecanismos desarrollados que habrían permitido, por una parte, el empoderamiento de la población de este derecho en un supuesto nuevo momento histórico donde sus opiniones son valoradas, inciden en las decisiones institucionales y aportan a la construcción de las políticas públicas, y por otra parte, en la innovación del Estado y sus instituciones para adaptarse a esta nueva visión gubernamental que en esencia busca combinar las formas habituales utilizadas por la representación con los mecanismos de participación.⁷⁹

Sin embargo, al hablar sobre los niveles de democratización de las sociedades se ha

⁷⁸ “Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos. Numeral 6: Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse solo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

Art. 107.- Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.” (Constitución Política del Ecuador, 2008)

⁷⁹ “Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación en los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” (Constitución Política del Ecuador 2008, 69)

sugerido que se comete un error al considerar "...como indicador principal la amplitud del derecho de participar, aunque fuese indirectamente, en la formación de los órganos en los cuales se toman las decisiones políticas. Si sólo tomamos en cuenta este aspecto ya no hay posibilidades de un mayor desarrollo..." (Bobbio 1986, 43 y 44), de ahí que no bastaría con extender los derechos políticos, sino se democratizan los espacios de interacción social, en definitiva se democratizan las sociedades.

Posteriormente, se elaboran una serie de leyes y reglamentos con la intención de normar su cumplimiento y responder a los requerimientos de las autoridades locales que miraban a este mecanismo como una amenaza para su estabilidad y proyección política.⁸⁰ Tanto que la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) presenta una demanda ante la Corte Constitucional, en noviembre de 2010, en contra de la Asamblea Nacional y el Ejecutivo por acción de inconstitucionalidad por omisión, aduciendo que estas funciones no aprobaron la ley electoral y la ley que regule la participación ciudadana en los plazos estipulados.⁸¹

Es importante destacar que el texto constitucional no plantea causales para activar la revocatoria, lo que significa que las leyes de menor rango deben adecuarse a este contenido, a riesgo de propiciar acciones sin valor jurídico. Extrañamente, la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas aprobada por el legislativo establece causales –incumplimiento del plan de trabajo-, fija como requisito un número progresivo de firmas –dependiendo del tamaño de las circunscripciones-, y

⁸⁰ Abril 2009.- Asamblea Nacional aprueba la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.
Marzo 2010.- Asamblea Nacional aprueba la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
Julio 2010.- Consejo Nacional Electoral expide el Reglamento para Consultas Populares, Iniciativa Popular Normativa y Revocatoria de Mandato.
Septiembre 2010.- Asamblea Nacional aprueba el Cootad.
Marzo 2011.- Asamblea Nacional aprueba una Ley reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
Agosto 2011.- Consejo Nacional Electoral expide el Reglamento para el ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria de Mandato.

⁸¹ La Corte Constitucional negó el pedido de inconstitucionalidad pero dispuso " como medida cautelar la suspensión por parte del Consejo Nacional Electoral de los procesos que se encuentren debidamente calificados para la revocatoria de mandato a las autoridades de elección popular, hasta que la Asamblea Nacional regule los requisitos y procedimientos para hacer efectivo este derecho de participación, y se establece que las autoridades objeto de revocatoria, cuando la solicitud esté debidamente calificada por el Consejo Nacional Electoral, podrán, en ejercicio de su autonomía de voluntad, solicitar a dicho Organismo la suspensión del proceso en base a la presente sentencia."

El texto completo de la Sentencia de la Corte Constitucional está disponible en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/afe6cb0b-e067-4d81-9065-295ad0651226/0005-10-IO-res.pdf?guest=true>

prohíbe el cuestionamiento pleno a las “funciones y atribuciones de las autoridades” como motivo de la revocatoria. Además, no establece financiamiento, ni facilidades de promoción a través de los medios de comunicación.⁸²

Más allá de las discrepancias teóricas que podrían surgir respecto a la incorporación de causales, porcentajes y requisitos previos al inicio de un proceso revocatorio, es indudable que la medida del legislativo, con mayoría absoluta de Alianza PAIS, tuvo tres efectos políticos inmediatos: limitó el ejercicio del derecho ciudadano, puso en vigencia un texto inconstitucional y resguardó el mapa de autoridades locales favorable al movimiento de gobierno. Todo esto sin mayores contratiempos, en vista del control total de las instituciones del Estado que tiene el Gobierno Nacional.

En el primer caso, antes de la aprobación de esta reforma en el 2011, se presentaron ante el CNE 570 solicitudes para iniciar revocatorias, luego casi desaparecieron.

Posteriormente, aprobaron un texto que se contrapone a la Constitución, norma jurídica suprema, olvidando que nada tiene valor legal por encima de ella y que todo cambio a su contenido requiere de una reforma por cualquiera de las vías previstas en el ordenamiento actual. Finalmente, los resultados de las elecciones seccionales, abril de 2009, le permitieron a Alianza PAIS ganar 8 prefecturas de las 23 que estaban en disputa y 72 alcaldías de los 221 cantones, por lo que se trató de preservar este

⁸² “Art. 25.- Revocatoria del mandato.- Las electoras y electores podrán revocar democráticamente el mandato a las autoridades de elección popular por incumplimiento de su plan de trabajo, de las disposiciones legales relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la ley correspondiente a cada una de las dignidades de elección popular.

Artículo 26.- La solicitud de revocatoria deberá tener un respaldo proporcional al número de los electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción, de acuerdo con lo siguiente:

- a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores;
- b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores;
- c) El diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores;
- d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores;
- e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y,
- f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores.

Artículo 27.- Trámite del proceso de revocatoria del mandato.- La solicitud de formularios para la recolección de firmas, a efecto de la revocatoria del mandato de una autoridad de elección popular, se la presentará al Consejo Nacional Electoral y deberá contener la motivación que la respalde de manera clara y precisa justificando las razones en las que se sustenta la solicitud. La motivación no podrá cuestionar el cumplimiento pleno de las funciones y atribuciones que por ley les corresponde a las autoridades; atendidos estos requisitos, dentro del término de quince días, el Consejo Nacional Electoral resolverá la admisión a trámite de la solicitud presentada procediendo a entregar los formularios para la recolección de firmas.” (Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia, 2011)

escenario, a veces sin éxito, para consolidar su proyecto nacional.⁸³

En estas circunstancias, es innegable que la revocatoria ha sufrido tropiezos por la existencia de una legislación amañada y organismos estatales obedientes al Ejecutivo que no promovieron su implementación, pero fundamentalmente por la creciente desafección ciudadana con la política, hecho que no ha sido superado en este período a pesar de la existencia de un gobierno que se jacta de “ciudadano” y que ha profundizado la desconfianza en los procesos políticos y las instituciones democráticas, así como el desinterés por la práctica y la participación cívica de la comunidad.

2.5.2. La revocatoria de mandato en el período 2009 – 2014

Más allá de los significados e intencionalidades que motivaron a la Asamblea Constituyente de Montecristi a mantener la revocatoria como un derecho constitucional, es importante mirar la evolución de este mecanismo y su aporte a la construcción del nuevo diseño institucional, durante el período de estudio. Sin perder de vista que los cambios al sistema político suponen un desafío en el tiempo, un reacomodo de leyes y procedimientos, un remozamiento de las ideas y creencias ciudadanas para que tengan un impacto real en las prácticas sociales y en las formas habituales del ejercicio político.

En la Tabla 2.8 se puede advertir que los primeros procesos revocatorios se llevaron a cabo en diciembre de 2010 en dos provincias amazónicas. En el cantón Tiwintza (Morona Santiago) en contra de la máxima autoridad municipal y en el recinto rural San José (Pastaza) frente a la Presidenta de la Junta Parroquial.⁸⁴ En el primer caso, fueron sus propios coidearios de Pachacutik quienes promovieron la acción que terminó con la revocatoria del mandato. Mientras que en el segundo caso, un ciudadano sin filiación política realizó el pedido, aunque extrañamente luego se integró a laborar en la Prefectura Provincial, pero la población ratificó en el cargo a la funcionaria pública.

⁸³ Las declaraciones del máximo representante de la función electoral resultan elocuentes en este caso “570 personas que han activado los procesos de recolección de firmas, han iniciado los procesos de recolección de firmas para solicitar revocatorias. No creo que las autoridades a las cuáles se está proponiendo hayan, efectivamente, hecho una mala gestión y la Asamblea ahora está trabajando justamente en avanzar en un proyecto de ley que ayude a regular de mejor manera las revocatorias para que no se abuse de esta herramienta constitucional y no se la deslegitime” (Omar Simon, Presidente del CNE)

Disponible en: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101083887/-1/S%C3%B3lo_1_de_los_5_procesos_electorales_realizados_ayer_termin%C3%B3_en_revocatoria_de_mandato.html#.VovpCk_dLXY

⁸⁴ La parroquia es el espacio político más pequeño en la estructura organizativa del país y se conforma por la unión de barrios o comunidades. Su administración y gobierno depende de la Junta Parroquial que es un gobierno autónomo seccional con sus competencias y responsabilidades.

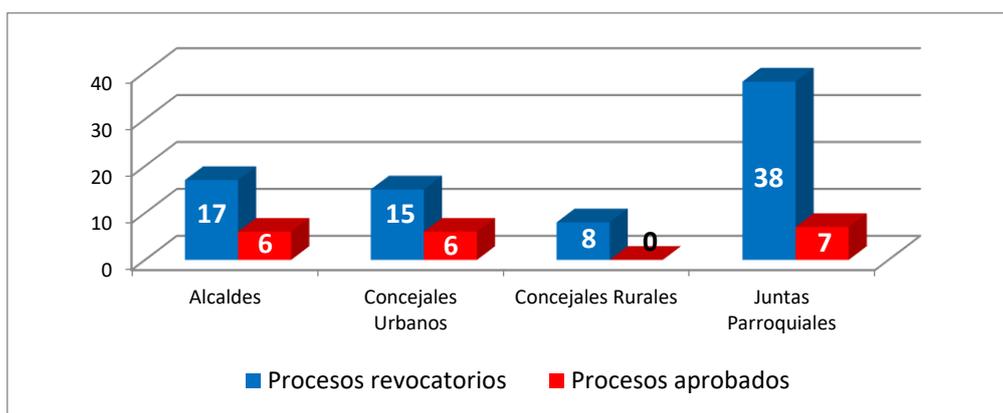
Con la finalidad de mirar la evolución del instrumento de democracia directa, es importante tener presente que en cuanto la norma constitucional lo permitió, se presentaron 422 solicitudes ante el Consejo Nacional Electoral (CNE): Presidente de la República (3), Presidente de la Asamblea Nacional (1), Asambleístas provinciales (3), Prefectos Provinciales (2), Alcaldes (90), Concejales (245), Vocales Juntas Parroquiales (78). Este auge de pedidos provocó cuestionamientos de autoridades, partidos y agremiaciones como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), pues las motivaciones, casi en su totalidad, no obedecían a una evaluación del trabajo cumplido sino al revanchismo político de opositores.

En las elecciones del 2009 se eligieron presidente y vicepresidente de la República, 124 asambleístas, 23 prefectos, 221 alcaldes, 1039 concejales urbanos, 542 concejales rurales y 3970 miembros de juntas parroquiales. Si comparamos el número autoridades elegidas con el número de autoridades cuestionadas, resulta que los funcionarios más afectados fueron los alcaldes, pues sobre el 40.72% de ellos se había realizado una solicitud de revocatoria. Luego el 15.19% de los concejales, el 8.69% de los prefectos, el 3.22% de los asambleístas y el 1.96 de vocales de las juntas parroquiales. Particular atención merecen los 3 pedidos en contra de Rafael Correa, de los cuales fueron aceptados dos, pero ninguno entregó las firmas de respaldo.

A pesar del elevado número de solicitudes presentadas, se realizaron únicamente 78 procesos revocatorios. De este total, la ciudadanía se pronunció a favor en 19 ocasiones (24.35%) y negó el pedido a 59 demandantes (75.65%), develando poco respaldo, posiblemente porque no existieron razones concluyentes para persuadir al soberano o que el pedido se desgastó durante el proceso. Regionalmente, la población de la costa se pronunció sobre 44 revocatorias lo que representa el 56.41%, en la sierra se votó 23 ocasiones equivalente al 29.48% y en el oriente 11 veces lo que corresponde al 14.10%.

También se puede constatar en el Gráfico 2.2 que las autoridades que se sometieron al pronunciamiento popular fueron los alcaldes (17), los concejales urbanos (15), los concejales rurales (8) y los vocales de las Juntas Parroquiales (38). Estos datos muestran que la mayor parte de los procesos realizados se concentraron en el ámbito municipal, 40 casos, sin embargo, solamente 12 autoridades -alcaldes o concejales- fueron revocados de sus cargos, lo que representa el 30% del subtotal. En cuanto a los Gobiernos Parroquiales, la revocatoria se aplicó en 7 oportunidades de 38 posibles, lo que equivale al 18.42%.

Gráfico 2.2 Procesos realizados vs revocatorias aprobadas, período 2010 – 2011



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

Con un derecho constitucional no reglamentado y sin una visión ciudadana clara respecto a los alcances del mecanismo, se produjo un apogeo de pedidos revocatorios -poco cívicos y menos democráticos- lo que amenazó a la estabilidad de los gobiernos locales. Al respecto, un estudio realizado en agosto del 2010 por la empresa CEDATOS-GALLUP señalaba que “únicamente el 39% de los ciudadanos consultados en una encuesta nacional urbana dijo conocer que los funcionarios electos por votación popular pueden perder sus cargos si la población así decide en una consulta convocada para el efecto. El 61% restante dijo no saber con exactitud de que se trataba”⁸⁵

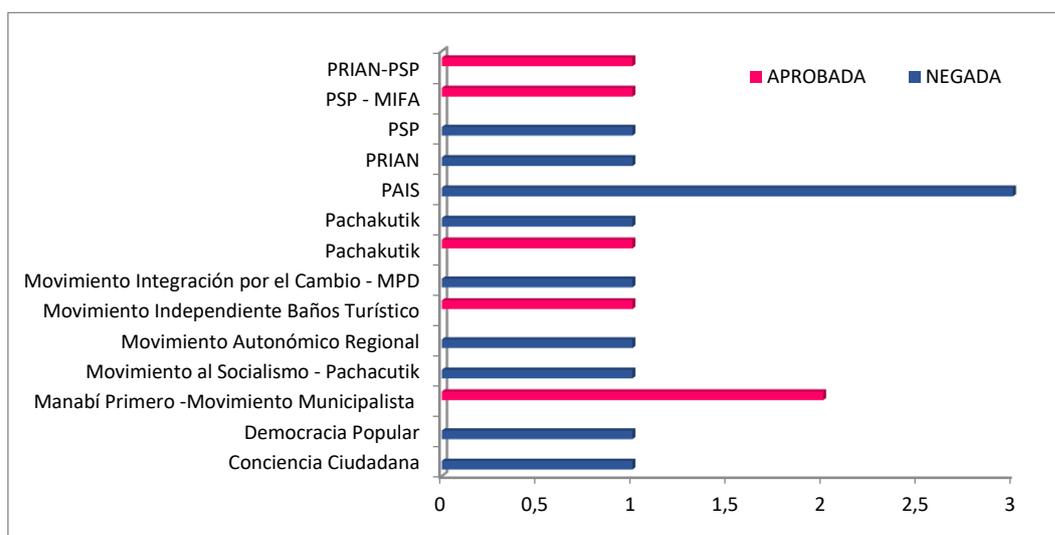
Ante este escenario de confusión, desconocimiento y presiones políticas, la Asamblea Nacional realizó cambios a la Ley de Participación Ciudadana, especificando que el proceso inicia con una solicitud motivada, misma que es enviada al cuestionado para que responda en el plazo máximo de siete días, luego el CNE analiza la documentación y resuelve si tramita o no la petición. Esta medida aplacó el ímpetu revocatorio y traspasó un derecho ciudadano a manos de los vocales de la función electoral, quienes adquirieron la potestad de definir el mérito o demérito de un proceso revocatorio, con lo cual se perdió la esencia del instrumento y quedó sujeto a la conformación partidista del CNE, al ánimo presidencial o las coyunturas políticas.⁸⁶

⁸⁵ Otros datos del estudio señalan que “Por regiones el mayor conocimiento se registró en la sierra (42%), frente al 37% de la costa y 32% de la Amazonía. Por ciudades, en Quito y Ambato la respuesta afirmativa fue del 43% y en Cuenca del 41%; en Guayaquil alcanzó el 38%.” Disponible en http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=2

⁸⁶ En distintos momentos Rafael Correa ha incitado a la ciudadanía a iniciar procesos revocatorios en contra de alcaldes de organizaciones políticas de oposición, como Ernesto Estupiñán de Esmeraldas o Humberto Guillen de Portoviejo “Sí hay prefectos o autoridades locales que no los representan, que incitan al odio, a

En cuanto a la pertenencia política de las autoridades que se sometieron a procesos revocatorios, se puede mirar una gran diversidad. Desde aquellos que tienen una estructura nacional como PAIS, Pachacutik, Partido Sociedad Patriótica, Partido Socialista-Frente Amplio, etc., hasta un cúmulo de organizaciones locales que con rótulo nuevo mantienen vivas a las tradicionales *cofradías jurisdiccionales*, de minorías propietarias, que negocian respaldos políticos o sociales a cambio de algún espacio institucional para extender su control y asegurar su supervivencia electoral.

Gráfico 2.3 Proceso de revocatorias para alcaldes, período 2010 – 2011



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llivo con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

Resulta interesante mirar el desenlace de los 17 procesos que involucraron a alcaldes, por la importancia del cargo, por su dimensión e impacto político. El Gráfico 2.3 demuestra que las revocatorias afectan por igual a movimientos y partidos, con lo cual se podría suponer que la decisión del electorado responde al trabajo de la autoridad y no a los afectos o desafectos con la organización política. El movimiento PAIS no fue afectado en los tres procesos iniciados en contra de sus militantes, probablemente incidió la movilización de personal y recursos del Estado en la campaña política.⁸⁷

la división, que quieren romper la Constitución, recogemos firmas y revocamos el mandato” (RafaelCorrea, Enlace Ciudadano No.131, 31 julio 2010, El Juncal – Imbabura). Disponibles en: <https://www.youtube.com/watch?v=yMjrFwmhCk8> o https://www.youtube.com/watch?v=4C89ZZqtc_Q

⁸⁷ “Roberto Cuero, gobernador de la provincia, Luis Monge, coordinador del Ministerio de la Política, comisarios, alcaldes de otros cantones y militantes de PAIS, estuvieron junto a Achi en recorridos y caminatas por los recintos electorales y principales avenidas de la ciudad.” (La Hora, 28 febrero 2011: Gobierno “vigiló” la revocatoria del alcalde)

Tabla 2.8 Pedidos de revocatoria de mandato, período 2009 - 2014

Fecha	Solicitante	Dignidad a revocar	Organización política	Lugar	Si	No	Resultado
03/12/10	Sixto Rodrigo Chalán	Vocal Junta Parroquial De San José (Presidenta)	Movimiento Independiente Unidos Por Pastaza	Santa Clara - Pastaza	41,35%	56,49%	Negada
03/12/10	Hernán Vicente Uwijint Yaun	Alcalde	Pachakutik	Tiwintza – Morona Santiago	52,81%	42,60%	Aprobada
23/01/11	Ángel Elías Zavala	Presidenta de la Junta Parroquial de Santa Rosa de Chobo	PAIS	Milagro - Guayas	66,59%	26,32%	Aprobada
23/01/11	Lorenzo Hipólito Vásquez Murillo	Alcalde	Democracia Popular	Naranjito - Guayas	36,79%	56,86%	Negada
23/01/11	Karla Robalino Villarreal	Alcalde	Pachakutik	Palora - Morona Santiago	44,41%	52,17%	Negada
23/01/11	Karla Robalino Villarreal	Presidente de la Junta Parroquial de San Jacinto de Búa	PAIS	Santo Domingo - Santo Domingo De Los Tsáchilas	37,30%	52,46%	Negada
23/01/11	Favio Aguilar Atariguana	Vocal de la Junta Parroquial de Abañín	Partido Socialista Frente Amplio - Movimiento Autonomico Regional	Zaruma - El Oro	36,24%	60,53%	Negada
27/02/11	Abg. Julio Yagual Rodríguez	Alcalde	PAIS	Gral. Villamil Playas - Guayas	45,40%	49,73%	Negada
27/02/11	Danilo Esmeraldas, Jazmín Cobeña, Josefa Quiñónez	Vocal Junta Parroquial de Salima	Partido Roldosista Ecuatoriano	Muisne - Esmeraldas	38,46%	51,58%	Negada
27/02/11	Danilo Esmeraldas, Jazmín Cobeña, Josefa Quiñónez	Vocal Junta Parroquial de Salima	Movimiento Municipalista Por La Integridad Nacional- Movimiento Revolucionario Social El Hombre	Muisne - Esmeraldas	40%	52%	Negada

27/02/11	Danilo Esmeraldas, Jazmín Cobeña, Josefa Quiñónez	Vocal Junta Parroquial de Salima	PAIS	Muisne - Esmeraldas	39%	53%	Negada
27/02/11	Danilo Esmeraldas, Jazmín Cobeña, Josefa Quiñónez	Vocal Junta Parroquial de Salima	PAIS	Muisne - Esmeraldas	35%	56%	Negada
27/02/11	Danilo Esmeraldas, Jazmín Cobeña, Josefa Quiñónez	Vocal Junta Parroquial de Salima	Partido Sociedad Patriótica	Muisne - Esmeraldas	39%	52%	Negada
27/02/11	Amable José Jimbo Tandazo	Presidente de la Junta Parroquial de Orianga	PAIS	Paltas - Loja	50,59%	45,98%	Aprobada
27/02/11	Sulema Pepita Ramos Calle	Vocal de la Junta Parroquial de Orianga	Movimiento Vida para Paltas	Paltas - Loja	37%	57%	Negada
27/02/11	Arcecio Víctor Sarango Gallegos	Vocal de la Junta Parroquial de Orianga	Conciencia Ciudadana	Paltas - Loja	38%	57%	Negada
27/02/11	Lorgia Raquel Hidalgo Samaniego	Vocal de la Junta Parroquial de Orianga	PAIS	Paltas - Loja	32%	67%	Negada
27/02/11	René Pineda Flores	Alcalde	Conciencia Ciudadana	Puyango - Loja	47,50%	48,69%	Negada
27/02/11	René Pineda Flores	Concejal Rural	PAIS	Puyango - Loja	34%	60%	Negada
27/02/11	Luis Alejandro Salinas Pacheco	Vocal de la Junta Parroquial de Valle Hermoso (Vicepresidente)	PAIS	Santo Domingo - Santo Domingo De Los Tsáchilas	31,60%	61,10%	Negada
20/03/11	José Manuel Giler Bermello	Alcalde	Manabí Primero - Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	Junín - Manabí	54,53%	39,49%	Aprobada
20/03/11	José Eduardo Mendoza Loor Y Flor Elizabeth Holguín Murillo	Vocal Junta Parroquial de San Lorenzo (Presidente)	PAIS	Manta - Manabí	46,56%	43,27%	Aprobada

20/03/11	Patricio Edmundo Ushpa Y Fausto Hernán Mayancela	Concejal Urbano	Partido Sociedad Patriótica - MIFA	Pablo Sexto - Morona Santiago	31,29%	67,23%	Negada
20/03/11	Segundo Taurino Jumbo González	Concejal Urbano	Conciencia Ciudadana	Pindal - Loja	46%	50%	Negada
20/03/11	Segundo Taurino Jumbo González	Concejal Urbano	Conciencia Ciudadana	Pindal - Loja	34%	60%	Negada
20/03/11	Segundo Taurino Jumbo González	Concejal Rural	Conciencia Ciudadana	Pindal - Loja	45,83%	50,21%	Negada
20/03/11	Miguel Ignacio Barzallo Paredes	Vocal De Junta Parroquial de Torata	Partido Roldosista Ecuatoriano - Movimiento Autonómico Regional	Santa Rosa - El Oro	32,47%	66,30%	Negada
07/05/11	Jorge Kleber Pin Durán	Concejal Urbano	PAIS	Jaramijó - Manabí	35,52%	55,62%	Negada
07/05/11	Jorge Kleber Pin Durán	Concejal Urbano	Manabí Primero - Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	Jaramijó - Manabí	34%	58%	Negada
07/05/11	Jorge Kleber Pin Durán	Concejal Urbano	Movimiento de la Revolución Ciudadana	Jaramijó - Manabí	35%	56%	Negada
07/05/11	Bequer Antonio Micolta Angulo	Vocal Junta Parroquial De Rocafuerte	PAIS	Río Verde - Esmeraldas	51,16%	37,29%	Aprobada
24/07/11	Izau Heriberto Maldonado Valle	Alcalde	Movimiento Autonómico Regional	Balsas - El Oro	46%	49%	Negada
24/07/11	Carlos Vicente Paredes Guevara	Alcalde	Movimiento Independiente Baños Turístico	Baños - Tungurahua	52%	42%	Aprobada
24/07/11	Luis Eduardo Calle Solórzano	Vocal Junta Parroquial de San Antonio. (Presidente)	PAIS	Cañar - Cañar	58%	37,20%	Aprobada

24/07/11	Gilberto Vélez Córdova	Alcalde	Partido Renovador Institucional De Acción Nacional	Cnel. Marcelino Maridueña - Guayas	32%	64%	Negada
24/07/11	Pablo Aristóteles Menéndez C.	Vocal de la Junta Parroquial de Chibunga	Manabí Primero - Movimiento Municipalista Por La Integridad Nacional	Chone - Manabí	27,13%	65,94%	Negada
24/07/11	Bertha María Rubio Muñóz	Vocal de la Junta Parroquial El Laurel	PAIS	Daule - Guayas	33,73%	55,96%	Negada
24/07/11	Emilio Bautista Cabales Díaz	Vocal de la Junta Parroquial de Tenguel	Partido Sociedad Patriótica-Madera De Guerrero	Guayaquil - Guayas	31%	57%	Negada
24/07/11	Freddy Isaac Veloz Araujo	Vocal de la Junta Parroquial de Tenguel	Partido Sociedad Patriótica-Madera de Guerrero	Guayaquil - Guayas	37%	48%	Negada
24/07/11	Edison Estrada Villegas	Vocal de la Junta Parroquial de Tenguel	Partido Sociedad Patriótica-Madera de Guerrero	Guayaquil - Guayas	36%	49%	Negada
24/07/11	Santiago Eduardo Peñafiel Bejarano	Vocal de la Junta Parroquial de Tenguel	Red Ética y Democrática	Guayaquil - Guayas	36%	49%	Negada
24/07/11	Carlos Alberto Almache Chiliqinga	Vocal de la Junta Parroquial de Tenguel	PAIS	Guayaquil - Guayas	41,48%	42,22%	Negada
24/07/11	Ángel Gabriel Jumbo Castillo	Concejal Urbano	Movimiento Autonomico Regional	Huaquillas - El Oro	42%	48%	Negada
24/07/11	María Magdalena Mendoza Veliz	Alcalde	Manabí Primero - Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	Jaramijó - Manabí	47%	45%	Aprobada
24/07/11	Francisco Gonzalo Mero Veliz	Concejal Urbano	Manabí Primero - Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	Jaramijó - Manabí	48%	42%	Aprobada
24/07/11	Francisco Gonzalo Mero Veliz	Concejal Urbano	Manabí Primero - Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	Jaramijó - Manabí	48%	42%	Aprobada

24/07/11	Juan Luis Bailón Valencia	Concejal Urbano	Movimiento de la Revolución Ciudadana	Jaramijó - Manabí	47%	44%	Aprobada
24/07/11	Juan Luis Bailón Valencia	Concejal Urbano	PAIS	Jaramijó - Manabí	50%	41%	Aprobada
24/07/11	Marco Antonio Ochoa Durán, Bolívar Ruperto Chacón Chacón Y José Rolando Marín Matute	Alcalde	Movimiento Al Socialismo - Pachakutik	Limón Indanza - Morona Santiago	38%	58%	Negada
24/07/11	José Rubén Intriago García	Concejal Rural	Manabí Primero - Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional	Montecristi - Manabí	41%	54%	Negada
24/07/11	Ernestina Chucay Vinza	Presidente de la Junta Parroquial de Alshi-Nueve de Octubre	PAIS	Morona - Morona Santiago	48,19%	48,19%	Negada
24/07/11	Ángel Gabriel Chacha Chacha	Vocal de la Junta Parroquial de General Proaño	Movimiento Independiente Fuerza Ama	Morona - Morona Santiago	40%	52%	Negada
24/07/11	Ángel Gabriel Chacha Chacha	Vocal de la Junta Parroquial de General Proaño	PAIS	Morona Morona Santiago	43%	50%	Negada
24/07/11	Luis Marcelo Almachi C.	Alcalde	Partido Sociedad Patriótica - MIFA	Pablo Sexto - Morona Santiago	49%	46%	Aprobada
24/07/11	Luis Gonzalo Añazco H.	Alcalde	Partido Sociedad Patriótica-Partido Renovador Institucional de Acción Nacional	Palanda - Zamora Chinchipe	51%	47%	Aprobada
24/07/11	Edgar De J. Armijos Tinoco	Vocal Presidente de la Junta Parroquial San Antonio	Acción Regional por la Equidad	Paltas - Loja	50%	46%	Aprobada
24/07/11	Francisco Emilio Cueva Sarango	Concejal Urbano	Movimiento Municipalista por la Integración Nacional	Pedro Vicente Maldonado - Pichincha	51%	42%	Aprobada

24/07/11	Byron Fernando Díaz Jara	Alcalde	PAIS	Pindal - Loja	37%	59%	Negada
24/07/11	Byron Fernando Díaz Jara	Concejal Urbano	PAIS	Pindal - Loja	54%	42%	Aprobada
24/07/11	Byron Fernando Díaz Jara	Concejal Rural	Conciencia Ciudadana	Pindal - Loja	34%	60%	Negada
24/07/11	Byron Fernando Díaz Jara	Concejal Rural	PAIS	Pindal - Loja	40%	56%	Negada
24/07/11	Frank Atilio Hidalgo Pino	Alcalde	Movimiento Integración por El Cambio - Movimiento Popular Democrático	Puerto López - Manabí	30%	64%	Negada
24/07/11	Víctor Hugo Yanangomez Becerra	Concejal Rural	PAIS	Puyango - Loja	34%	60%	Negada
24/07/11	Víctor Hugo Yanangomez Becerra	Concejal Urbano	PAIS	Puyango - Loja	33%	63%	Negada
24/07/11	Mario Humberto Orbe Fiallo Y Edmundo Joaquín Jiménez Burgos	Vocal Junta Parroquial De Gualea	Izquierda Democrática	Quito - Pichincha	37,50%	55,88%	Negada
24/07/11	Mario Humberto Orbe Fiallo Y Edmundo Joaquín Jiménez Burgos	Vocal Junta Parroquial De Gualea	Movimiento Gualeanos al Cambio	Quito - Pichincha	34%	60%	Negada
24/07/11	Mario Humberto Orbe Fiallo Y Edmundo Joaquín Jiménez Burgos	Vocal Junta Parroquial De Gualea	PAIS	Quito - Pichincha	35%	59%	Negada
24/07/11	Bequer Antonio Micolta Angulo	Vocal Junta Parroquial de Rocafuerte	Partido Sociedad Patriótica-Izquierda Democrática	Río Verde - Esmeraldas	42%	51%	Negada
24/07/11	Bequer Antonio Micolta Angulo	Vocal Junta Parroquial de Rocafuerte. (Vicepresidenta)	Partido Roldosista Ecuatoriano	Río Verde - Esmeraldas	40%	52%	Negada

24/07/11	Bequer Antonio Micolta Angulo	Vocal Junta Parroquial de Rocafuerte	PAIS	Río Verde - Esmeraldas	50,80%	39,50%	Aprobada
24/07/11	Darwin Marcel Torres Dumani	Concejel Rural	PAIS	Samborondón - Guayas	43%	47%	Negada
24/07/11	Ena Yvett Miranda Gómez	Concejel Rural	PAIS	Samborondón - Guayas	44%	47%	Negada
24/07/11	Ricardo I. Rugel Cepeda (Nuevo Procurador Señor Manuel Aguirre Zambrano)	Alcalde	Partido Sociedad Patriótica	Santa Lucía - Guayas	39%	52%	Negada
24/07/11	Rosa Arminda Reino Rivera	Vocal de la Junta Parroquial de San Luis del Acho	Movimiento Independiente Nueva Generación Amazónica	Santiago - Morona Santiago	42,13%	55,19%	Negada
24/07/11	Ángel Ordóñez	Vocal Junta Parroquial de Abañin	PAIS	Zaruma - El Oro	39,28%	55,85%	Negada
24/07/11	Renzo Enrique Sánchez Leiba	Alcalde	PAIS	Huaquillas - El Oro			
24/07/11	René Pineda Flores	Concejel Urbano	PAIS	Puyango - Loja	33%	63%	Negada
21/08/11	José Luis Ramírez	Vocal Junta Parroquial de Quingue. (Vicepresidente)	Partido Roldosista Ecuatoriano	Muisne - Esmeraldas	45,96%	50,75	Negada

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

2.6. Conclusiones

Los mecanismos de democracia directa se incorporaron en el ordenamiento jurídico sin mayores contratiempos y permitieron que la población exprese su opinión respecto a aspectos de diversa índole, desde reformas a la Carta Magna hasta la vigencia de los juegos de azar y la tauromaquia. No obstante, el interés fundamental en los diversos procesos que históricamente se han realizado en el país, ha sido medir la popularidad presidencial, mitigar las demandas ciudadanas en momentos de alta conflictividad social, remediar conflictos políticos y establecer una nueva correlación de fuerzas en coyunturas críticas para el poder.

La producción académica sobre los mecanismos de democracia directa es escasa en cuanto a su implementación en los espacios sub-nacionales. Es muy probable que la dificultad para acceder a información oportuna y verificada por parte de las instituciones que manejan este tipo de datos, como son los Municipios, Prefecturas, Consejo Nacional Electoral o Asamblea Nacional, sumado a la poca efectividad práctica que han demostrado estos mecanismos y un marcado recelo para hablar sobre sus proyectos por parte de los proponentes, repercuta en la realización bibliográfica.

La idea que la participación ciudadana, *per se*, corregiría cualquier deformación sistémica sin la injerencia de la tan manida “*partidocracia*” se ha quedado como un recurso discursivo de tarima, pues los datos evidencian que muy poco se ha avanzado en la incorporación de la población en el debate político y en el diseño de las políticas públicas. Hace falta revisar con más detenimiento la documentación archivada del proceso legislativo, las actas de las sesiones de los Concejos Cantonales, para tener más detalles del rol que han jugado los Municipios y la Asamblea Nacional en la promoción de los mecanismos de democracia directa y participativa.

El tratamiento dado a las propuestas de ley presentadas por los ciudadanos u organizaciones sociales en la legislatura, nos deja un par de certezas. Primero, los institutos de democracia directa no se han implementado eficientemente por razones de tipo institucional, en lo fundamental, Municipios a los que no les interesa la temática y un Legislativo sometido a un recio control presidencial, con poca autonomía e incapaz de tomar decisiones políticas propias. Segundo, en un modelo de gobierno hiper presidencialista, los tiempos, los espacios y las formas de implementar los mecanismos de democracia directa se definen “desde arriba”, de acuerdo a la coyuntura y los intereses del poder.

No basta una normativa de contenido progresista y/o revolucionario para que una sociedad utilice estos mecanismos y se generen cambios estructurales, esto pasa por la existencia de un Estado democrático que respete los derechos fundamentales, la libertad de expresión, el pluralismo político. Un Estado que se gobierna de forma vertical-autoritaria y que maneja clientelaramente la participación política de la ciudadanía no requiere de mecanismos que amplíen la democracia.

La construcción de una nueva democracia, representativa, directa y participativa, requiere de instituciones fuertes y eficientes, sostenidas en ciudadanos críticos, proactivos, pero también de un sistema de partidos que se haya enraizado en la sociedad. Solamente con estos elementos los mecanismos de democracia directa aportarán a consolidar el sistema político, caso contrario pueden jugar un papel legitimador de actitudes y decisiones autoritarias.

Capítulo 3. Los mecanismos de democracia participativa en el Ecuador

Los mecanismos de democracia participativa son un complemento de la democracia representativa y aparecen como una respuesta institucional a la creciente demanda ciudadana por nuevos espacios de interacción con lo político y gubernamental. Su desarrollo no es igual en el espacio nacional y local, ya que “dentro de un mismo país, las unidades sub-nacionales difieren entre sí por las oportunidades que ofrecen para el debate y la participación” (Dahl 1971, 23), más aún en regímenes caracterizados por prácticas cacicales, clientelares y prebendalistas.

En el Ecuador, su implementación se ha dilatado en el tiempo y se ha restringido en los hechos, a pesar del proceso descentralizador que inició hace algo más de tres décadas y a los avances normativos evidenciados en lo posterior, fundamentalmente en las Constituciones de 1998 y 2008, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010) y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2012), las experiencias son pocas y fueron promovidas por fuerzas políticas de tendencias distintas.⁸⁸

En el ámbito sub-nacional tampoco hay signos muy alentadores ya que su presencia ha generado nerviosismo en las autoridades locales, más que posibilidades para implementar una nueva forma de convivencia entre actores políticos y ciudadanos,

⁸⁸ La participación en el Ecuador se relacionó con la descentralización, entendida como una política que permite establecer nexos y acercamiento entre la ciudadanía y el Estado, de tal manera que haya una co-participación en los procesos de desarrollo. De ahí que, vale tener presente algunas fechas claves para mirar su evolución y las fuerzas políticas que la impulsaron, especialmente desde el retorno a la democracia:

- 1966: Junta Militar (Castro Jijón, Gándara Enríquez, Cabrera Sevilla, Freire Posso) - Aprueban Ley de Régimen Municipal
- 1971: Presidencia de Velasco Ibarra - Creación del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR).
- 1979: Jaime Roldós - Aparece el Sistema Nacional de Proyectos para aprobar la inversión a nivel local.
- 1980: Jaime Roldós - Se aprueban leyes que facilitaban transferencias de recursos a gobiernos locales.
- 1984-1988: León Febres Cordero busca el control político mediante la descentralización ya que mayoría de alcaldes y prefectos eran de partidos de oposición
- 1988-1992: Rodrigo Borja crea el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), con lo cual hubo nuevas formas de distribución y se aumentaron los montos de transferencias.
- 1992-1996: Sixto Durán Ballén aprueba la Ley de Modernización del Estado y el Plan Nacional de Descentralización y Desconcentración. Crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM).
- 1997: Fabián Alarcón crea una ley para transferir el 15% del Presupuesto Nacional a Gobiernos Seccionales y la Ley Especial de Descentralización y Participación Social.
- 1998-1999: Jamil Mahuad conforma el Consejo Nacional de Gobernadores y la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales.
- 2001: Gustavo Noboa firma un Convenio Marco de Transferencia de Competencias para que los gobiernos provinciales asuman las áreas de ambiente, agricultura, turismo y vialidad. Disuelve la Comisión Nacional de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales.

aunque casos como Cotacachi tuvieron un impacto internacional.⁸⁹ Podríamos decir que su vigencia se ha quedado en lo discursivo, amoldándose a las formas de quien lo desarrolla –organizaciones políticas de izquierda, derecha, centro o independientes, movimientos sociales- y que se ha vuelto funcional a las posturas que conciben al desarrollo como un conjunto de hechos basados en capacidades individuales más que en acciones conjuntas con la intervención estatal.

En la actualidad, existen pocos estudios respecto a lo que sucede en el ámbito local y no hay ningún trabajo que ofrezca una visión de conjunto sobre la implementación de los mecanismos participativos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Gad's). ¿Cuál es la realidad participativa local? ¿Cómo ha avanzado la legislación en el ámbito local?, ¿Qué mecanismos son los más usados?, ¿Qué Gad's impulsan estos mecanismos? ¿La implementación depende de la conformación política de los Concejos Municipales? ¿Hay experiencias positivas o negativas en este período? Responder a estas inquietudes y ofrecer una descripción de la participación local en el período octubre 2009- mayo 2014 es lo que se propone este capítulo

Para ello, se dejará claramente establecida su definición, alcances y limitaciones, a partir de los textos legales vigentes; el diagnóstico tomará en cuenta una revisión de las páginas web institucionales, una encuesta desarrollada en los 24 municipios de los cantones cabeceras provinciales del Ecuador realizada durante el año 2014, los informes de Rendición de Cuentas presentadas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, entrevistas con alcaldes, concejales, líderes sociales, periodistas y una revisión de información publicada en medios de comunicación.

3.1. Mecanismos de democracia participativa

Los mecanismos participativos adquieren notoriedad en los años setenta del siglo pasado en razón de dos hechos fundamentales: i) la crisis del modelo keynesiano-fordista que tuvo secuelas mundiales en el plano económico, político, social; y, ii) la

⁸⁹ Cotacachi es un cantón de la provincia de Imbabura que desde 1996 arrancó con un proceso de incorporación ciudadana a la discusión de los problemas de su comunidad. En ese año ganó la alcaldía, Auki Tituaña, un dirigente indígena quien convocó a la primera Asamblea Cantonal donde confluyeron grupos con intereses diversos para encontrar soluciones a las dificultades comunes. La experiencia fue tan positiva que decidieron institucionalizar a esta instancia como "como un espacio democrático de análisis y planificación participativa" para que se realice anualmente y donde finalmente se elaboró el Plan de Desarrollo Cantonal que tuvo efectos positivos en el desarrollo social, político y territorial. La experiencia ha sido destacada en el ámbito internacional, recibiendo varias distinciones: Premio "Duvai 2000" a las mejores prácticas, "Ciudad por la Paz" Unesco 2002 y posteriormente el Observatorio Internacional de Democracia Participativa le galardonó por la "Buena Práctica en Participación Ciudadana" en el año 2004.

implementación de varias experiencias basadas en una mayor gestión ciudadana y en el control responsable sobre los mandatarios elegidos, que en conjunto aportaron al desarrollo de las democracias representativas.⁹⁰ De tal manera que participación y representación no se confrontan, ni la primera sustituye a la segunda, sino que se complementan.

Las perspectivas señaladas anteriormente no pueden llevarnos a concluir que la construcción del discurso, la idealización de espacios y la movilización social pro-participación vinieron solamente de los sectores progresistas. En Estados Unidos, grupos conservadores afectados por las medidas anti-crisis se sumaron a los pedidos de mayor apertura. De hecho, durante el gobierno de Jimmy Carter (1977-1981) demandaron que se pongan en práctica instrumentos participativos como el referéndum para definir, por ejemplo, el incremento de los impuestos y lo que ellos consideraban un excesivo intervencionismo estatal.⁹¹

Respecto a los alcances participativos que debería tener la ciudadanía, individual u organizadamente, se ha planteado a la esfera pública como su límite (Habermas 1996, Cohen y Arato 2000), es decir, en los espacios de acción social donde la interferencia directa del Estado, el mercado y los medios de comunicación son reducidas. Mientras que otra línea de pensamiento rehúsa fijar límites y por el contrario sugiere ampliar su incidencia utilizando mecanismos institucionales de tal manera que puedan tener un impacto directo en las dependencias políticas (Avritzer 2002, De Sousa Santos 2004)

También se ha establecido que estos nuevos procesos tienen un eje común que mira a “la participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en el proceso de toma de decisiones. En general, estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el

⁹⁰ Una de las experiencias primigenias más importantes de la época fueron los denominados “núcleos de intervención participativa” que aparecen en Alemania en 1972. Era “un grupo formado de personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables.” (Dienel y Harms 2000, 7). No tenía entre sus fines sustituir a las instituciones de la democracia representativa sino posibilitar que la ciudadanía dialogue sobre los problemas que le afectan a su comunidad, sugiera soluciones para tomar decisiones consensuadas y construir una nueva forma de convivencia social basada en el diálogo y la participación activa de la ciudadanía.

⁹¹ Para mayores referencias de esta temática se puede revisar “La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía” (Alain Finkielkraut) donde el autor considera que los pedidos de mayor apertura que hizo un sector de la sociedad norteamericana, en la década de los setenta, dejó en evidencia un afán de participación pero contradictoriamente también un elevado espíritu reaccionario.

aumento de la participación, especialmente a nivel local” (De Sousa Santos y Avritzer 2004, 51), todo lo cual aporta a la consolidación de la demodiversidad y que según el criterio de los autores es el espacio donde coexisten, armónica o beligerantemente, distintos modelos y prácticas de democracia.

Al mismo tiempo, se ha reflexionado sobre el hecho que la implementación de mecanismos institucionales no siempre garantiza que la ciudadanía tenga las posibilidades de una participación amplia e independiente, por el contrario hay el riesgo de manipulación o cooptación por parte grupos económicos o del poder político, más aún si consideramos la composición heterogénea de la población (Vidal 2003, De Sousa Santos 2004, Montufar 2007), su vulnerabilidad económica, fragmentación organizativa, dispersión ideológica y volatilidad política, condiciones que muchas veces han sido aprovechadas para su cosificación.⁹²

No obstante, en las últimas décadas, como consecuencia del rechazo ciudadano a la política (Bobbio 1994, Norris et al. 1999) y del contexto político regional donde la mayoría de gobiernos se autoproclaman de izquierda, casi todos los países de América Latina han introducido en sus sistemas políticos una diversidad de mecanismos participativos, mediante Asambleas Constituyentes o reformas legales, con la finalidad de posibilitar que la ciudadanía se incorpore a los asuntos de gobierno más allá del sufragio.

En este escenario se destaca la experiencia brasileña con los presupuestos participativos, los consejos gestores y las conferencias nacionales de seguridad social (Dagnino 2002, Avritzer y Navarro 2003, Albuquerque 2006, Avritzer 2007). Sin dejar de señalar a los Concejos comunales, Cabildo abierto, Asambleas ciudadanas con decisiones vinculantes (Venezuela); Mesas de concertación, Presupuestos participativos por resultados (Perú); Veedurías ciudadanas, Consejos de paz, Comités de vigilancia (Colombia); Comités Cívicos, Asambleas y cabildos populares (Bolivia); Audiencias públicas (Argentina); Mesas de expertos (Chile).

⁹² “En todas las poblaciones y pequeñas ciudades de los Estados Unidos hay un grupo de familias que están por encima de las clases medias y dominan a las masas de empleados y de obreros asalariados. Los individuos de esas familias poseen más que los otros de todo lo que puede poseerse localmente; son la clave de las decisiones locales; sus nombres y sus caras aparecen con frecuencia en la prensa local; en realidad, son los dueños del periódico, así como de la estación de radio; son también propietarios de las tres fábricas importantes de la localidad y de casi todos los comercios situados a lo largo de la calle principal, y dirigen los bancos. Se mezclan entre sí estrechamente, y son muy conscientes de que pertenecen a la clase directora de las familias directoras.” (Mills 1956, 36)

Con ello fueron apareciendo un conjunto de trabajos para explicar los procesos participativos a partir de aproximaciones diversas. Gobernanza y actores (PNUD 2004, Aguilar 2005); encuentros y desencuentros entre la participación y representación (Santos 2004, Avritzer 2007); democracia y nuevas herramientas como la rendición de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz 2002, Fox 2007); participación y calidad de la democracia (Levine y Molina 2007, O'Donnell 2004). Una producción que desde sus amplitudes o limitaciones ha permitido consensuar en algo fundamental, la participación es uno más de los elementos que aporta a la consolidación de la democracia representativa.

3.2. Ecuador: Mecanismos de democracia directa

El sistema político ecuatoriano ha incorporado, en la última década, varios instrumentos participativos con el objetivo que la ciudadanía pueda fiscalizar los actos gubernamentales y tomar parte en las decisiones de la administración pública nacional o local. Para llevar a cabo dicho trabajo, se ha establecido la conformación de instancias constituidas por personas representativas del ámbito territorial correspondiente, quienes podrán participar en la construcción de planes y políticas generales o particulares, en la optimización de la inversión pública, en promover la formación cívica y el control social.

Para fines de este trabajo, los mecanismos participativos no serán considerados como estructuras que surgen espontáneamente o que se construyen en sí mismos, sino que son una evolución conceptual y práctica de la democracia representativa. Esto no significa la ausencia de nociones propias, sino la ratificación que la participación está estrechamente vinculada con la representación, por lo que es necesario distinguir los conceptos, cuyo uso es más habitual, sus diferencias, las relaciones entre sí, para evitar la confusión y la falta de claridad en el análisis.

En el Ecuador, según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), para el ámbito local se clasifican en: i) Mecanismos de participación de la gestión pública: a) Audiencias públicas, b) Cabildos populares, c) Silla vacía, d) Veedurías, e) Observatorios, f) Consejos consultivos. ii) Espacios participativos locales: a) Asambleas locales, b) Consejos locales de Planificación, c) Presupuestos Participativos, d) Sistema de participación ciudadana, e) Consejos barriales y parroquiales urbanos, f) Consejos

Cantones para la Protección de Derechos. iii) Mecanismos de Control Social: a) Rendición de cuentas.⁹³

3.2.1. Mecanismos de participación de la gestión pública

Audiencias públicas

Es un espacio institucional que tiene como objetivo fomentar el diálogo público entre la ciudadanía y la autoridad sobre un asunto de mutuo interés. Los primeros tienen el derecho de expresar sus opiniones razonadas, individuales o colectivas, respecto de la acción a implementar por el gobierno local y que podría afectarles directa o indirectamente. Mientras que los segundos, exponen los detalles del proceso que genera preocupación en la población, argumentan y absuelven sus inquietudes, previo a tomar una resolución definitiva.⁹⁴

Para el caso ecuatoriano, se considera una innovación importante de su legislación y se define como la “instancias de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 73) y la dirigirá la máxima autoridad o su delegado, que podrá ser un funcionario especializado en la temática correspondiente.

Las audiencias públicas le permiten a la ciudadanía: “i) Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; ii) Presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, iii) Debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 74). Además se puede dar seguimiento a las resoluciones alcanzadas ya que existe la obligación legal de difundirlas oportunamente, con lo cual hay posibilidades de controlar la aplicación de las decisiones, asegurar mayor reflexión por parte de las autoridades y procurar un consenso social.

⁹³ La Ley Orgánica de Participación Ciudadana se aprobó en la Asamblea Nacional, el 2 de febrero de 2010 con el voto favorable de 82 legisladores.

⁹⁴ Los antecedentes históricos más cercanos de las audiencias públicas se los encuentra en las denominadas “*Public Hearings*” en Gran Bretaña en los siglos XVIII y XIX en los procesos para concesión de tierras públicas. También en Francia hay lo que se denomina “*Enquêtes Publiques*” (Consultas Públicas), con vigencia desde 1810 y que tuvo como finalidad garantizar la propiedad de bienes durante el período de expropiaciones forzosas.

Asimismo, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia señala que “La participación ciudadana deberá estar debidamente acreditada por el Consejo Nacional Electoral y podrá darse en audiencias públicas, veedurías, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía...” (art.169), en este caso, para temas relacionados con los procesos electorales, no solamente el sufragio, con lo cual se abre el abanico de aspectos que abarca la audiencia pública.

Cabildos populares

Los denominados cabildos abiertos se podrían considerar como las entidades más próximas a los cabildos populares. En América, eran reuniones ocasionales de pobladores que se realizaban, durante el período Colonial, para tratar casos de emergencias o desastres que afectaban a la comunidad. Mientras que en Europa estaban reconocidos como una antigua tradición que retomó protagonismo, en 1810, por el arresto de Fernando VII, Rey de España, ordenado por Napoleón, lo que motivó que se establezcan “juntas de gobierno” que suplan la ausencia del monarca.⁹⁵

Con el paso del tiempo, por la utilidad demostrada y de acuerdo a la gravedad de las circunstancias, los cabildos propiamente dichos -entidades formadas por funcionarios nombrados por las autoridades de la época- podían convocar a estas reuniones vecinales. Su desarrollo fue tan importante que en las guerras independentistas americanas tuvieron un rol destacado ya que pudieron organizar y canalizar la actuación de la población, con lo cual adquirieron un poder que les permitió destituir autoridades y establecer gobiernos autónomos.

En nuestro país la definición está alejada del concepto originario de cabildo abierto,

El cabildo popular es una instancia de participación cantonal para realizar sesiones públicas de convocatoria abierta a toda la ciudadanía, con el fin de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. La convocatoria debe señalar: objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y

⁹⁵ Varios siglos antes, “en 1480 los Reyes Católicos de España dispusieron que todas las ciudades españolas construyeran edificios propios para el Consejo, estos edificios fueron llamados Ayuntamientos y los Consejos pasaron a ser llamados Cabildos. A pesar de que los Cabildos continuaban siendo una organización popular, los ciudadanos perdieron protagonismo en la elección de sus integrantes pues éstos eran elegidos anualmente mediante una subasta de cargos que ocurría en la Plaza Mayor. En el edificio del Ayuntamiento se llevaban a cabo funciones administrativas y de justicia y era ubicado siempre en la plaza principal de la ciudad” (Gutiérrez 2000, 133)

lugar del cabildo popular. La ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema y tendrá, únicamente, carácter consultivo.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 76).

Silla vacía

Herramienta participativa que está vigente en el nuevo diseño institucional y que dispone “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 101), es decir, pone en igualdad de condiciones políticas, en el Concejo Municipal, a la ciudadanía y a los representantes elegidos mediante voto universal.

En cuanto a su funcionamiento, se establece la elección de un representante de las instancias de participación como son las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas para que asista a la reunión donde se tratará un tema de interés de la colectividad. No necesariamente debe existir coincidencia con los Concejales, pero si un debate abierto, respetuoso, propositivo, con argumentos, más allá del hecho que los asistentes estarán sujetos a responder administrativa, civil y penalmente por sus acciones en el concejo municipal.

La persona que asista a las reuniones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, tendrá voz y voto, podrá presentar propuestas, opinar sobre hechos que afectan a su entorno y resolver sobre temas concretos, es decir, puede incidir en la labor legislativa local. Aunque todavía falta especificar ciertos aspectos para mejorar su ejercicio práctico, como el hecho que los participantes de las reuniones del Concejo Municipal, no tienen la obligación de asistir a la siguiente sesión donde se aprueba el Acta en la que consta su intervención y votación, a pesar que hay Ordenanzas que lo permiten.⁹⁶

⁹⁶ “De la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.

En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas

Además, para el adecuado uso de este mecanismo, cada gobierno local ha elaborado sus propias reglas, Ordenanzas, siempre con respeto a los marcos regulatorios superiores y en función de sus propias realidades y de las perspectivas políticas de sus autoridades.⁹⁷ No hay que olvidar que el ocupante de la silla vacía podría cambiar la correlación de fuerzas al interior del Concejo Municipal, incluso el voto dirimente del Alcalde, establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) para casos de empate, perdería esa condición en circunstancias específicas.⁹⁸

Veedurías

La Constitución de 1998 no incorpora el vocablo veeduría o control social en su contenido, sin embargo, varios de sus artículos pueden considerarse como facilitadores para emprender con esta labor en todos los niveles de la administración pública.⁹⁹

diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto. El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que soliciten hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 77)

⁹⁷ “Silla vacía.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general. Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2012, art.311)

⁹⁸ “Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa:
c) Convocar y presidir con voz y voto dirimente las sesiones del concejo municipal, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa;” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2012, art.60)

⁹⁹ “Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:
2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social.
6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción
Capítulo 7
De los deberes y responsabilidades
Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y derechos
8. Decir la verdad, cumplir los contratos y mantener la palabra empeñada.
9. Administrar honradamente el patrimonio público.
13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.
14. Denunciar y combatir los actos de corrupción.
17. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.
18. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética.
19. Conservar el patrimonio cultural y natural del país, y cuidar y mantener los bienes públicos, tanto los de uso general, como aquellos que le hayan sido expresamente confiados.” (Constitución de la República del Ecuador 1998)

Aunque más adelante, en abril del 2001, la Comisión de Control Cívico para la Corrupción, emite el Reglamento de Creación y Funcionamiento de las Veedurías Ciudadanas y Comisiones Asesoras donde se detalla la naturaleza, objeto, conformación, atribuciones y obligaciones de esta instancia y de los veedores.¹⁰⁰

Actualmente se definen como una modalidad que permite el control social

de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas...podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art.84)

Visión que se deriva de la Carta Magna vigente, que establece explícitamente el derecho ciudadano a realizar veeduría social de los procesos administrativos, políticos, económicos o sociales. Desde los actos más simples como la contratación y ejecución de la obra pública hasta acciones de mayor complejidad, así los concursos de merecimientos para la designación de autoridades. En todo caso, el interés final es crear condiciones para que la población desarrolle una relación más dinámica con el Estado y que aporte al fortalecimiento de la democracia.¹⁰¹

Sobre el origen de las veedurías hay varias versiones. Unas dicen que aparecen como derivación del *Ombudsman* (Defensor del Pueblo) de los países nórdicos, que era una figura muy respetada, no solo por ser parte de la nobleza, sino por los valores y virtudes

¹⁰⁰ La Comisión de Control Cívico de la Corrupción se integró por mandato constitucional como “una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones. La ley determinará su integración, administración y funciones, las instituciones de la sociedad civil que harán las designaciones y la duración del período de sus integrantes que tendrán fuero de Corte Suprema.”(Constitución de la República del Ecuador 1998, art.220)

¹⁰¹ La norma constitucional dice “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos...” (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 100)

que demostraba en sus actuaciones públicas. El Rey lo designaba para que vigile la realización de una actividad u obra y debía emitir un veredicto sobre el cumplimiento de la misma. Otras señalan que surgen cuando los monarcas designaban un “veedor de vianda” para las grandes fiestas reales, quienes se encargaban de controlar que no haya sustracción de la comida y que se sirva lo previamente ordenado.

Resulta interesante el alcance que la actual normativa desarrolla respecto a las veedurías, permitiéndoles “adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejercen su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes. Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art.85)¹⁰²

Observatorios

Los observatorios ciudadanos “se constituyen por personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado... elaboran diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas. (Ley Orgánica

¹⁰² También se desarrollan otros elementos que son importantes tenerlos en cuenta.

“Art. 86.- Regulación de las veedurías.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social. En su reglamento se tomarán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Las personas que participen en las veedurías, no podrán tener conflictos de interés con el objeto observado; ni podrán ser funcionarias o autoridades de las instituciones en observación o de aquellas vinculadas;
2. Las veedoras y los veedores serán responsables en caso de injurias, conforme a la ley; y,
3. El inicio de toda veeduría deberá ser notificado previamente a la institución observada, con la determinación de las personas que participen; así como, el ámbito, área o proceso en los que se circunscribirá su accionar.

Art. 87.- Facilidades a las veedurías.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social brindará las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010)

de Participación Ciudadana 2010, art. 79), pudiendo actuar en diferentes áreas como educación, empleo, salud, seguridad ciudadana, calidad de servicios públicos, derechos humanos, procesos electorales, etc.

Entonces, el trabajo de un observatorio puede tener alcances diversos, pero siempre será complementario a las instancias institucionales creadas para el efecto.

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, (castigo penal a un gobernante) en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell 1999, 38).

Sin embargo, posibilitar que ciudadanos organizados puedan levantar diagnósticos situacionales o de resultados finales en ámbitos nacionales y/o locales, diferenciar las condiciones reales de las ideales, incidir en las políticas públicas, aportar en la construcción de la agenda pública gubernamental, dejan en evidencia que la sociedad va madurando en su talante democrático, pues un régimen autoritario o dictatorial no permite que le observen, que le evidencien sus errores, que le señalen sus limitaciones y que le recomienden mejoras en sus prácticas cotidianas o estratégicas.

Consejos consultivos

Los consejos consultivos son escenarios públicos que permiten la integración de delegados gubernamentales y de la sociedad civil para dialogar sobre temas de interés común. Según la normativa actual, “son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanos o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 80)

Estos espacios de diálogo son institucionales, de carácter plural, con varias ventajas sobre otras herramientas que promueven similares objetivos, como es el nivel de información que tienen sus miembros, el costo-beneficio de su funcionamiento ya que se pueden obtener aportes especializados sin invertir mucho dinero, son grupos pequeños que tienen una dinámica de trabajo más ágil. Aunque se corre el riesgo de que

se conviertan en reunión de expertos, dejando fuera a sectores ciudadanos que no están organizados o indigentes.

3.2.2. Espacios participativos locales

Asambleas locales

Las asambleas locales tienen una larga trayectoria en el desarrollo organizativo de las comunidades. Una de las más antiguas es el *landsgemeinde* que funcionaba una vez al año en las pequeñas comunidades suizas de la edad media, vigente hasta la actualidad, para resolver cuestiones de su localidad. En este mismo sentido, se puede mencionar la experiencia de Ginebra donde sus ciudadanos, en 1420, rehusaron anexarse a otro cantón. También las comunidades del Valle de los Grisones, que en la misma época utilizaban las asambleas para consensuar aspectos de interés común.

La funcionalidad real de estos espacios se los ha buscado desde sus orígenes, mencionando que

la asamblea de los ciudadanos -la democracia que Rousseau tenía en la mente- es un instituto -como, por lo demás, Rousseau sabía muy bien- que puede tener vida sólo en una pequeña comunidad, como era la del modelo clásico por antonomasia, la Atenas de los siglos IV y V, cuando los ciudadanos eran pocos millares y su asamblea -teniendo en cuenta a los ausentes por voluntad o por fuerza- se reunía en el lugar convenido (Bobbio 1986, 67)¹⁰³

En la actualidad están concebidas como reuniones independientes,

para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público. La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del

¹⁰³ También se ha señalado el manejo histórico de este instrumento al señalar que “el "Agora" o la "ekklesia", es decir, la reunión de todos los ciudadanos en un lugar público con el fin de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos o pronunciar acusaciones, y decidir, alzando la mano o mediante pedazos de loza, después de haber escuchado los argumentos en pro o en contra presentados por los oradores (...) cuando el pueblo estaba reunido el heraldo denunciaba a cualquiera que quisiese engañarlo, y para que los demagogos no abusasen de sus artes oratorias, la asamblea permanecía en todo momento bajo la "mirada" (nótese esta referencia al acto de "ver") de dios” (Bobbio 1986, 66)

territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 56)

sin la injerencia de ninguna instancia de gobierno.¹⁰⁴

Consejos locales de planificación

Los Consejos Locales de Planificación son estructuras básicas en el nuevo diseño institucional ya que son los responsables de elaborar los denominados Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), así como

¹⁰⁴ Los siguientes artículos detallan más elementos respecto a las Asambleas Locales:

“Art. 57.- Composición de las asambleas locales.- La conformación de estas asambleas deberá garantizar: pluralidad, interculturalidad e inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, así como, de las diversas identidades territoriales y temáticas con equidad de género y generacional.

Art. 58.- Funcionamiento de las asambleas locales.- Las asambleas se regirán por los principios de cuentas periódicas. Se regularán por sus propios estatutos y formas de organización de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Art. 59.- Las asambleas en las circunscripciones territoriales indígenas, afro-ecuatorianas y montubias.- En estos regímenes territoriales especiales, las asambleas locales podrán adoptar las formas de organización para la participación ciudadana que correspondan a sus diversas identidades y prácticas culturales, en tanto no se opongan a la Constitución y a la ley.

Art. 60.- Funciones de las asambleas locales.- Estos espacios de participación ciudadana tendrán, entre otras, las siguientes responsabilidades:

1. Respetar los derechos y exigir su cumplimiento, particularmente, en lo que corresponde a los servicios públicos por pedido de la mayoría simple de sus integrantes en el ámbito de los territorios locales;
2. Proponer agendas de desarrollo, planes, programas y políticas públicas locales;
3. Promover la organización social y la formación de la ciudadanía en temas relacionados con la participación y el control social;
4. Organizar, de manera independiente, el ejercicio de rendición de cuentas al que estén obligadas las autoridades electas;
5. Propiciar el debate, la deliberación y concertación sobre asuntos de interés general, tanto en lo local como en lo nacional; y,
6. Ejecutar el correspondiente control social con sujeción a la ética y bajo el amparo de la Ley.

Art. 61.- Interrelación entre asambleas de diversos niveles territoriales.- Las asambleas cantonales, provinciales y regionales procurarán tener, entre sus integrantes, actoras y actores sociales de su nivel territorial de gobierno, así como, delegadas y delegados de las asambleas del nivel territorial inferior. En el caso de las asambleas parroquiales, deberán contar con la representación de barrios, recintos, comunas y comunidades a través de un sistema de participación ciudadana que permita el ejercicio de los derechos y asegure la gestión democrática.

Art. 62.- Apoyo a las asambleas locales.- Los diferentes niveles de gobierno, las respectivas autoridades locales o el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social apoyarán a las asambleas locales para hacer efectivo un verdadero sistema de participación ciudadana.

Art. 63.- Criterios para la entrega de los fondos.- La entrega de los fondos se guiará por los siguientes criterios:

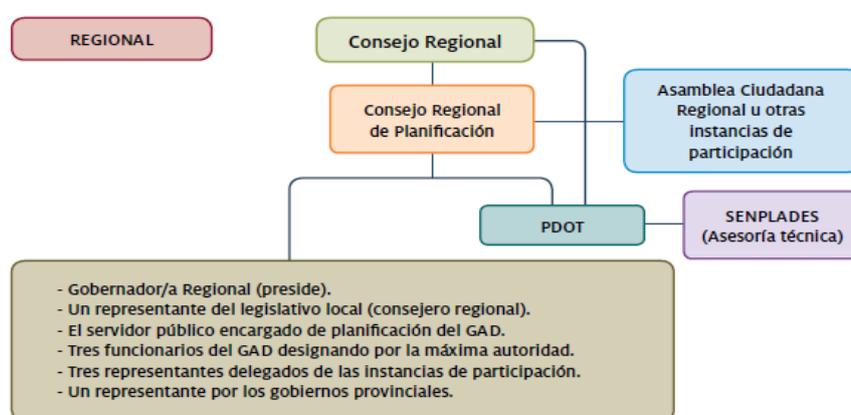
1. Existencia continua de la asamblea, mínimo dos años;
2. Alternabilidad íntegra de su dirigencia;
3. Participación en la asamblea de actoras, actores y sectores de la sociedad;
4. Equidad de género y generacional de las integrantes y los integrantes, así como, de las directivas;
5. Interculturalidad y diversidad territorial; y,
6. Prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Para estos efectos, la entidad responsable elaborará el reglamento que corresponda.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010)

de las políticas locales y sectoriales a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación (...) e integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 66)

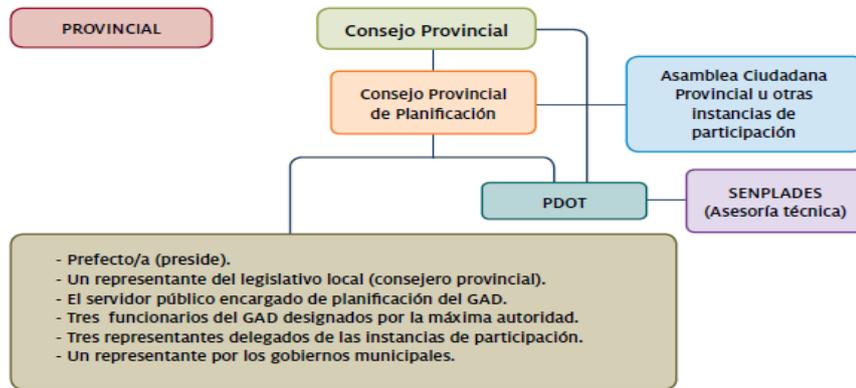
Las estructuras locales de participación son las encargadas de designar a las personas que formarán parte de estos Consejos. Para ello se toma en cuenta que se requiere una formación técnica especializada que posibilite la integración amplia de la ciudadanía y la realización exitosa del PDOT, sin descuidar ninguna de sus fases: el diagnóstico situacional, la construcción de la propuesta y el modelo de gestión. La estructura de estos Consejos es similar en los ámbitos regional, provincial, cantonal, parroquial y se detalla a continuación:

Gráfico 3.1 Conformación del consejo de planificación regional



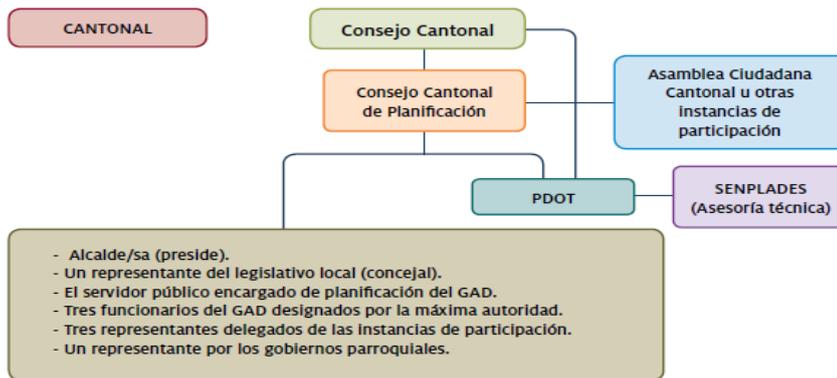
Fuente: Elaborado por Klever Herrera a partir de la Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD, Senplades.

Gráfico 3.2. Conformación del consejo de planificación provincial



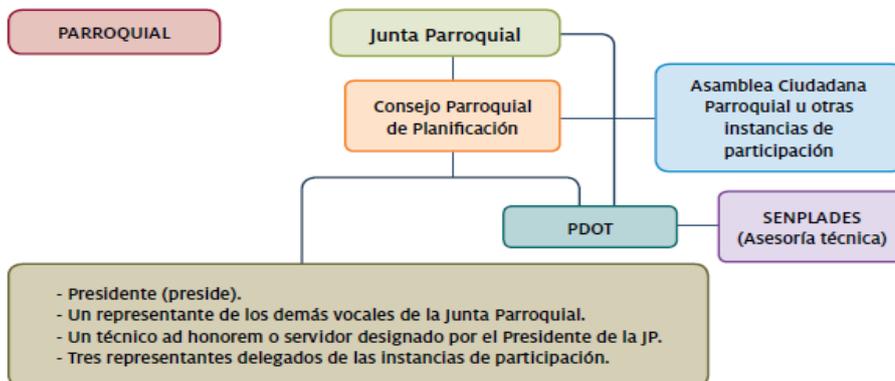
Fuente: Elaborado por Klever Herrera a partir de la Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD, Senplades.

Gráfico 3.3. Conformación del consejo de planificación cantonal



Fuente: Elaborado por Klever Herrera a partir de la Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD, Senplades.

Gráfico 3.4. Conformación del consejo de planificación parroquial



Fuente: Elaborado por Klever Herrera a partir de la Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD, Senplades

Presupuestos participativos

Se implementa como política pública de carácter local, por primera vez, en Porto Alegre (Brasil) a fines de los años 80 del siglo XX con la finalidad que la ciudadanía participe en el diseño del presupuesto municipal, de tal manera que las erogaciones institucionales estén en concordancia con las prioridades comunales. Esta medida llegó acompañada de un conjunto de regulaciones que permitieron fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, posicionándola como una herramienta válida y confiable para la sociedad.¹⁰⁵

En lo posterior, muchos países y ciudades de la región incluyeron a los presupuestos participativos en su accionar político-administrativo, estimándose que hay entre

250 y 2.500 lugares tan sólo en Latinoamérica. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y la República Dominicana hasta Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones (Goldfrank 2006, 3-4)

Según la normativa legal ecuatoriana se considera “un proceso mediante el cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”. (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 67) aunque también hace mención a las características que debe tener, la relación o vínculo con los planes de desarrollo, el procedimiento a seguir para su elaboración y el carácter obligatorio que tiene su construcción.¹⁰⁶

¹⁰⁵ La propuesta surge del denominado Frente Popular, una alianza conformada por el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil que ganó el Municipio de Porto Alegre, como un mecanismo para democratizar el Estado y la sociedad en un escenario internacional marcado por el fin de las dictaduras militares y de una reforma constitucional interna que fortaleció el federalismo. Su implementación catalogada como exitosa, ha generado una importante discusión respecto a su desarrollo (De Sousa Santos 1998, Nylén 2002 y 2003, Font y Blanco 2005, Goldfrank 2006 y 2007).

¹⁰⁶ “Art. 68.- Características del presupuesto participativo.- Los presupuestos participativos estarán abiertos a las organizaciones sociales y ciudadanía que deseen participar; suponen un debate público sobre el uso de los recursos del Estado; otorgan poder de decisión a las organizaciones y a la ciudadanía para definir la orientación de las inversiones públicas hacia el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones.

Sistema de participación ciudadana

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 304 establece que los Gobiernos Autónomos

Descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana para

- a) Deliberar sobre las prioridades de desarrollo en sus respectivas circunscripciones; b) Participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; c) Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; d) Participar en la definición de políticas públicas; e) Generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial; f) Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; g) Promover la participación e

Los presupuestos participativos se implementarán de manera inmediata en los gobiernos regionales, provinciales, municipales, los regímenes especiales y, progresivamente, en el nivel nacional. El debate del presupuesto se llevará a cabo en el marco de los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Local de Planificación del nivel territorial correspondiente y, en el caso que corresponda, a la planificación nacional.

Art. 69.- Articulación de los presupuestos participativos con los planes de desarrollo.- La participación ciudadana se cumplirá, entre otros mecanismos, mediante el proceso de elaboración del presupuesto participativo, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Desarrollo elaborado por el Consejo Nacional de Planificación Participativa y los consejos locales de planificación participativa del nivel territorial correspondiente. Estos planes deberán ser elaborados de abajo hacia arriba o promover la sinergia necesaria entre los planes de desarrollo de los diferentes niveles territoriales.

Art. 70.- Del procedimiento para la elaboración del presupuesto participativo.- La autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.

El seguimiento de la ejecución presupuestaria se realizará durante todo el ejercicio del año fiscal. Las autoridades, funcionarias y funcionarios del ejecutivo de cada nivel de gobierno coordinarán el proceso de presupuesto participativo correspondiente. La asignación de los recursos se hará conforme a las prioridades de los planes de desarrollo para propiciar la equidad territorial sobre la base de la disponibilidad financiera del gobierno local respectivo.

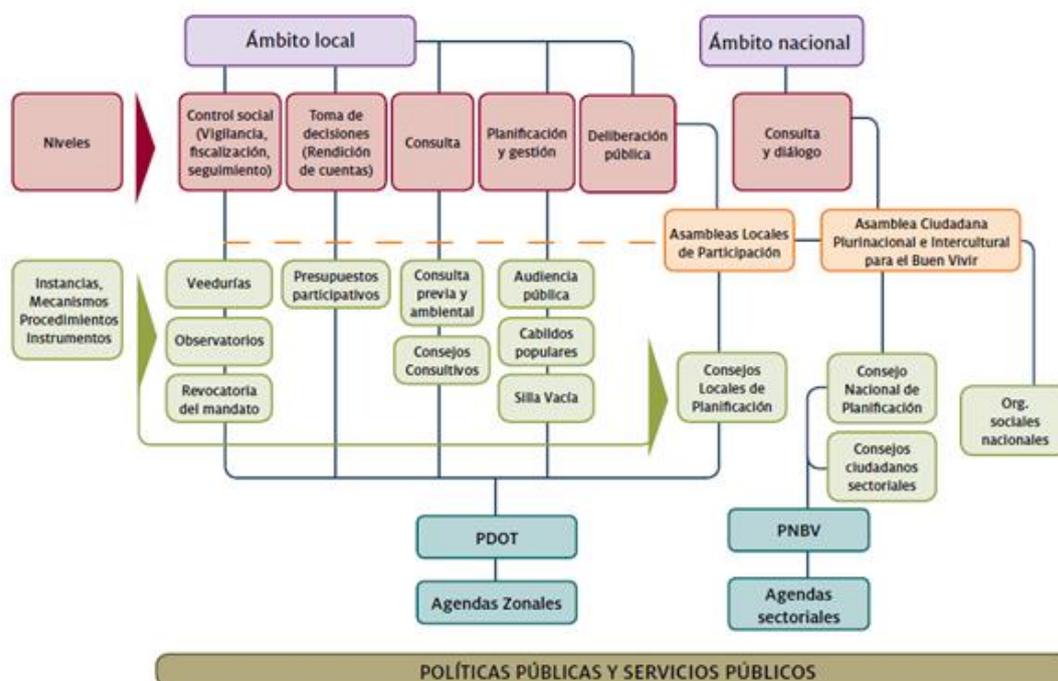
Se incentivará el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso.

Art. 71.- Obligatoriedad del presupuesto participativo.- Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; asimismo, están obligadas a brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria. El incumplimiento de estas disposiciones generará responsabilidades de carácter político y administrativo.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010)

involucramiento de la ciudadanía en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de los niveles territoriales; y, h) Impulsar mecanismos de formación ciudadana para la ciudadanía activa

Además, establece que el Sistema de Participación Ciudadana estará conformado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y de la sociedad del nivel correspondiente. Se reunirá dos veces al año bajo la dirección del ejecutivo local y designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del nivel correspondiente.

Gráfico 3.5. Sistema de participación ciudadana. Nivele, mecanismos, instancias e instrumentos



Fuente: Elaborado por Klever Herrera a partir de la Guía de Participación Ciudadana en la Planificación de los GAD, Senplades

Consejos barriales y parroquiales urbanos

“Son los órganos de representación comunitaria y se articularán al sistema de gestión participativa, para lo cual se reconocerán las organizaciones barriales existentes y se promoverá la creación de aquellas que la libre participación ciudadana genere.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, art. 306), están pensados como estructuras organizativas básicas que faciliten la relación entre representantes y representados, pero también que incorporen y co-responsabilicen a la

ciudadanía en la toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales o distritales.

Sus funciones están claramente expresadas y definidas.

- a) Representar a la ciudadanía del barrio o parroquia urbana y a las diversas formas de organización social existentes en el espacio territorial;
- b) Velar por la garantía y el ejercicio de los derechos ciudadanos; c) Ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas; d) Apoyar a programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes; e) Participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones territoriales; f) Promover la integración y participación de todos los pobladores (as) del barrio; g) Promover la capacitación y formación de los pobladores del sector; y, h) Ejercer los demás derechos políticos y ciudadanos reconocidos en la Constitución.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2010, art. 307)

Abarcan desde la solución de problemas sencillos de infraestructura hasta el tratamiento de los grandes temas de la “cosa pública” local.

Consejos cantonales para la protección de derechos

El COOTAD establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales realicen la planificación y el ordenamiento territorial con una perspectiva de igualdad, priorizando en este campo, la conformación y el financiamiento de los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos que reemplazarán a los denominados Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia. De ahí que se elabora el marco legal correspondiente, que en lo fundamental, regule la protección integral de los derechos constitucionales y asegure que mientras se realiza la transición, los Gad’s municipales mantengan las funciones establecidas por la ley.

Dentro de sus atribuciones están

- la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articulada a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad (...) y se constituirán con la participación paritaria de

representantes de la sociedad civil, del sector público, delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y, delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales, o su delegado; y, su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.” (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización 2010, art. 598)

3.2.3. Mecanismos de control social

Rendición de cuentas

La ley establece como un derecho ciudadano, individual o colectivo, el requerimiento de información sobre el trabajo anual que realizan las autoridades de las instituciones públicas y/o representantes del sector privado (que suministren un servicio público, reciban recursos públicos o desarrollen actividades de utilidad pública) y de los medios de comunicación social. La vulneración de este derecho, que se convierte en obligación para las autoridades, podrá ser sancionada de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

La rendición de cuentas procura establecer los siguientes objetivos:

1. Garantizar a los mandantes el acceso a la información de manera periódica y permanente, con respecto a la gestión pública;
2. Facilitar el ejercicio del derecho a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes, funcionarios, o de quienes manejen fondos públicos;
3. Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas; y,
4. Prevenir y evitar la corrupción y el mal gobierno.” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2010, art. 91)

3.3. Conclusiones

Los cantones del Ecuador mantienen una realidad compleja. No sólo por su estructura, conformada por parroquias urbanas y rurales, en algunos casos con marcados desniveles en su desarrollo socio-económico, sino porque los cimientos de su administración política se asientan en instituciones y procedimientos poco eficientes y poco democráticos. Con una forma de gobierno centralizada, a pesar de haber creado

instancias para la descentralización y desconcentración de sus funciones, no ha posibilitado el desarrollo de la organización barrial y comunal.

La normativa pro-participación existente no ha logrado superar el histórico control que ha mantenido el Estado sobre la sociedad civil. En el mejor de los casos ha posibilitado el diseño de espacios para que la ciudadanía desfogue sus desacuerdos, sin que esto signifique el reconocimiento de las limitaciones estatales para solucionar las disconformidades en los espacios institucionales, mucho menos la posibilidad de fortalecer la organización existente. El Estado ha manejado estos procesos participativos en perspectiva de mantener el *status quo*.

La construcción de la legislación pro participación ha sido manejada desde la institucionalidad, nacional o local, con escasa o nula participación de la ciudadanía o de sus organizaciones. Entonces se relega al ciudadano común y se privilegia a personajes con vínculos políticos, con conocimientos técnicos, con currículum de experto, anulando al dirigente barrial, comunitario, al joven sin militancia, al artista, etc., con lo cual se ha creado un aparataje estatal manejado desde el Estado y una burocracia que establece los lineamientos participativos, contrarrestando todo lo que afecte al poder.

Capítulo 4. Mecanismos participativos en los municipios de la región sierra

Un instrumento participativo puede ser concebido para cumplir una labor específica, en un tiempo definido y con actores determinados o ser diseñado en función de un proyecto continuo y con objetivos más complejos de lograr. En cualquiera de los casos se requiere promover un modelo de intervención ciudadana, individual o colectiva, que tome en cuenta su heterogeneidad, los intereses en común y que encamine sus acciones dentro de los espacios institucionales, de tal manera que vayan adquiriendo una forma de aporte a la democracia.

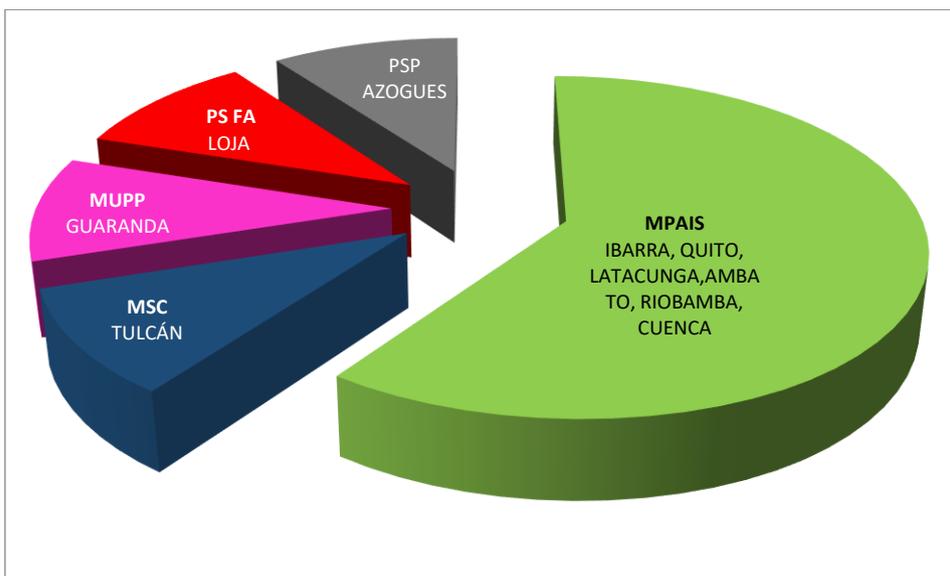
En este capítulo analizaremos la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de región sierra del Ecuador. Para ello se realizó una encuesta personal a las autoridades locales en cada cantón, de carácter descriptiva. Además, la revisión de los Informes de Rendición de Cuentas anuales entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como entrevistas a actores sociales y políticos y recopilación de periódicos y videos publicados en redes sociales.

4.1. Mecanismos participativos en los municipios de la región sierra

La región sierra o interandina está conformada por diez provincias –Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja- cada una con características particulares. Históricamente conservan diferencias con la costa, originadas por la disputa económica y política de las élites locales, que se han reflejado en aspectos productivos, tributarios, de obra pública, de representación política, comercio internacional y que en muchas ocasiones, deliberadamente, fueron llevadas a la población en forma de divergencias regionales.

Seis de los diez municipios, capitales provinciales de la región sierra, son manejados por militantes del Alianza PAIS. En el Gráfico 4.1 se puede mirar que tienen un control de las ciudades ubicadas en la sierra centro norte, centro y centro sur y el austro que en conjunto suman 3'652.037 habitantes que es el 88.74% del total de la población regional. El Partido Socialista Frente Amplio, aliado del gobierno, ganó en Loja (214.855 hab.); Partidos Sociedad Patriótica triunfó en Azogues (70.064 hab.); Pachacutik venció en Guaranda (91.877 hab.) y el Movimiento Social Conservador obtuvo la alcaldía en Tulcán (86.498 hab.)

Gráfico 4.1. Organizaciones políticas que ganaron las alcaldías de la región sierra



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos del Consejo Nacional Electoral

En estos cabildos se evidencian pocas experiencias trascendentes en la implementación de los mecanismos de democracia participativa. Partiendo por la inexistencia de una normativa legal en el 30% de sus cabildos, discrecionalidad en su aplicación, falta de recursos humanos y materiales para promover la participación ciudadana, exigua evaluación de los procesos realizados, nula sistematización de las experiencias promovidas y la carencia de publicaciones que sostengan en el tiempo, el trabajo realizado. Varios de estos elementos están detallados en la Tabla 4.1

Tabla 4.1. Implementación de mecanismos de democracia participativa en los municipios de la región sierra, período octubre 2009 - mayo 2014

Cuestionario		Cuenca	Guaranda	Azogues	Tulcán	Latacunga	Riobamba	Ibarra	Loja	Quito	Ambato	
PREGUNTAS GENERALES	¿El Municipio tiene un registro de organizaciones ciudadanas, barriales, sociales, deportivas, gremiales?	Si	√		√	√		√	√			
		No				√						
	En caso afirmativo, ¿cuántas y de qué tipo son las organizaciones registradas?	Ciudadana	10		N.R.	69	N.R.		0	0		
		Barrial	400		N.R.	172	N.R.		243	53		
		Social	20		N.R.	39	N.R.		0	0		
		Deportiva	40		N.R.	15	N.R.		0	0		
		Gremial	30		N.R.	10	N.R.		0	0		
	Otras	0		N.R.	0	N.R.		0	0			
	¿El Municipio tiene algún mecanismo de apoyo a estas organizaciones?	Si	√		√	√	√		√	√		
		No										
En caso afirmativo, ¿qué tipo de apoyo?		Fortalecimiento organizacional		N.R.	Organizativa-Financiera	N.R.		Ordenanza y Reglamento del sistema de participación	Perifoneo - Mingas			
¿El Municipio tiene reglamento de participación ciudadana?	Si		√	√	√	√	√	√	√			
	No	√										
En caso afirmativo, ¿en qué año se aprobó y/o se reformó?		En trámite	2011	2012	2012	2012	2011	2012	2012	2016	2014	

¿Tiene el Municipio una instancia orgánica encargada de la participación ciudadana (Dirección, Comisión, Concejal)?	Si	√		√	√			√	√		
	No					√					
En caso afirmativo, ¿desde qué año funciona?		N.R.		N.R.	Jefatura-2009			2004	2012		
Indique, por favor, quién es el responsable de la participación ciudadana en su Municipio:	Una Concejalía específica	√									
	Departamento específico	√			√			√	√		
	Todas las áreas de gestión			Comisión							
	Algunas Concejalías										
	El Alcalde										
Indique los recursos humanos destinados a atender y fomentar la participación ciudadana	Titulados Universitarios	15			Jefe (contrato)			9(nombramiento) 5(contrato)	2(contrato)		
	Titulación media	1			Asistente (contrato)			4(nombramiento) 8(contrato)			
	Sin titulación	6						0 - 1(contrato)			
	Otros							1(nombramiento) Militar(S P)			

¿Tiene el Municipio un Plan Estratégico Institucional consensuado con la ciudadanía?	Si	√		√	√				√		
	No					√		√			
¿Tiene o ha tenido el Municipio mecanismos de participación ciudadana, en el período comprendido entre octubre 2009–mayo 2014	Si	√		√	√			√	√		
	No					√					
En caso afirmativo, ¿cuáles?	Audiencias Públicas	√			√		√	√	√		
	Cabildos Populares			√					√		
	Silla Vacía	√		√			√	√	√		√
	Veedurías Ciudadanas			√ (SMV)	√			√		√	
	Observatorios Ciudadanos										
	Consejos Consultivos	√			√						
	Presupuestos Participativos	√	√		√					√	
	Consejos Cantonales	√					√		√	√	√
	Asambleas locales y/o cantonal	√		√			√	√	√	√	√ (RA)

	Rendición de cuentas	√		√	√	√		√	√	√	√
¿Quién ha impulsado la realización de estos mecanismos de participación ciudadana?	Ciudadanía				√			√			
	Autoridad	√		√	√				√	√	
	Organización	√			√						
¿Se han impulsado en el Cantón mecanismos de democracia directa?	Si								√		
	No	√		√	√	√		√		√	
En caso afirmativo, ¿cuáles?	Iniciativas Ciudadanas								√ (SMV)		
	Consultas Populares										
	Revocatorias de Mandato										
¿Quién ha impulsado la realización de estos mecanismos de democracia directa?	Ciudadanía								√		
	Autoridad										
¿Qué temas han abordado estos mecanismos de democracia directa y participativa?									Cumplimiento de plan de trabajo de autoridades		
¿Ha habido algún mecanismo de democracia directa	Si										

y participativa que se ha tratado de poner en marcha en el Cantón y que por diferentes motivos no se ha podido o permitido implementar?	No	√		√	√	√			√		
En caso afirmativo, ¿cuáles?											
¿En qué año se puso en marcha y/o se suspendió?											
¿Existe o ha existido algún Plan para fomentar y/o posibilitar la participación ciudadana?	Si	√		√	√	√		√	√		
	No										
¿En qué año se puso en marcha el Plan?		2001		2013	2014	2014		2004	2012		
¿Cuáles son los problemas por los que no se puede impulsar una real participación ciudadana en su Municipio? (Marque los 3 principales)	Falta de iniciativas ciudadanas				√	√			√		
	Desinterés general de la sociedad	√				√			√		
	Falta de recursos humanos				√			√	√		
	Insuficientes recursos financieros								√		
	Escasa formación técnica	√							√		
	No hay mecanismos					√			√		

	de coordinación										
	Indefinición de criterios								√		
	Otros problemas (indicar).								Débil organización social - Bajo capital social		
Considera que en su Cantón hay una democracia	Directa, Participativa y Representativa	√		√		√					
	Directa y Participativa				√			√			
	Representativa								√		
¿Ha considerado impulsar, en el corto plazo, la implementación de algún mecanismo de democracia participativa?	Si	√		√	√	√					
	No										
¿Cuál?	Asambleas públicas			N.R	Modelo Practico Transparente	Silla vacía, deliberación, educación cívica, valores			Elección de los comités, barriales, consejos barriales y parroquiales		

MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	¿Nombre del mecanismo que se impulsa en su Municipio?	Asambleas parroquiales		N.R	Asamblea de Actores			Consulta ciudadana	Audiencia pública			
	¿En qué año se puso en marcha?	2001		N.R	2009			2012	2014			
	¿Quién propuso o motivó realmente la creación del mecanismo?	Alcalde	√						√	√		
		Concejal										
		Comisión Municipal				√						
		Técnico Municipal										
		Asociación Ciudadana										
		Movimiento Social										
		Ciudadano/a a título individual	√									
	En el último año, ¿cuántas veces se ha reunido	No se ha reunido				√						
		Una o dos veces						√	√			
		Entre 3 y 5 veces			√							
		Entre 6 y 8 veces										
Entre 9 y 12 veces												
Más de 12 veces		√										
¿Tiene reglamento de funcionamiento?	Si			√	√			√				
	No	√							√			
¿Cuál es el ámbito de trabajo?	Temático (ligado a un solo tema)	Presupuestos participativos			√				Elección de representante a			

									consejo de participación		
	Sectorial (ligado a un área o departament)				√				Planific ación		
	Territorial (barrio, distrito...)				√			√	Barrios de la ciudad		
	Global			√	√				√		
¿Qué función se le ha asignado? (una "X" por cada función)	Informar a la ciudadanía	√							√		
	Motivar la discusión y reflexión entre ciudadanos/as	√		√					√		
	Llegar a consensos o decisiones entre los ciudadanos/as	√			√			√	√		
¿Son vinculantes las decisiones adoptadas?	Si	√		√	√			√			
	No								√		
Para participar, ¿es necesario apuntarse, acreditarse, ser nombrado o ser invitado?	Si				√			√	√		
	No	√		√							
	Alcaldía	√						√	√		

¿Quién ha decidido esos criterios para poder participar?	Concejo municipal			√	√						
	El personal técnico	√							√		
	Las asociaciones y colectivos ciudadanos										
	Otros										
¿Quién participa?	Representantes políticos			√	√						
	Personal del Municipio			√	√				√		
	Asociaciones	√		√	√						
	Movimientos Sociales	√		√	√						
	Ciudadanos/as a título individual	√		√	√			√			
¿Quién es el responsable de gestionar la reunión?	Alcalde			√	√						
	Concejales				√						
	Profesionales										
	Técnico/a del Municipio	√		√				√	√		
	Representante asociativo							√			
	Ciudadano/a										
¿Cuántas personas suelen participar (más o menos)?	Menos de 10										
	Entre 10 y 20							√			

	Entre 20 y 30										
	Entre 30 y 50										
	Entre 50 y 70							√			
	Más de 70	√		√	√						
¿Cuál es la proporción de mujeres que regularmente participan (más o menos)?	Menos del 25%							√			
	Entre el 25 y el 40%			√	√						
	Entre el 40% y el 50%	√						√			
	Entre el 50% y el 60%										
	Entre el 60% y el 75%										
	Más del 75%										
¿Cuál es la proporción de jóvenes (menores de 20 años) que regularmente participan (más o menos)?	Menos del 10%	√		√				√			
	Entre el 10% y el 25%				√			√			
	Entre el 25 y el 40%										
	Entre el 40% y el 50%										
	Entre el 50% y el 60%										

	Más del 60%										
¿Participa alguna persona de una minoría social, étnica o cultural?	Si	√		√	√			√	√		
	No										
¿Qué minoría(s)?		Afro ecuatoriano		N.R	Awa - Pastus			Indígena	Adultos mayores		
¿Participa(n) porque ha(n) sido específica o directamente invitada(s)	Si	√		√	√			√	√		
	No										
¿En cuánto se valora económicamente el costo de este mecanismo participativo (señalar si la cifra corresponde al año o al mes)?		USD 500,000 Anual			10,000 Anual			1000	300 por evento		
¿El Municipio recibe alguna subvención para este mecanismo participativo?	Si										
	No	√		√	√			√	√		
Si la respuesta es afirmativa, ¿qué porcentaje del costo total supone?	Menos del 25%										
	Entre 25% y el 50%										
	Entre el 50 y el 75%										
	Más del 75%										
¿El Municipio hace públicas las decisiones adoptadas?	Si	√		√	√			√	√		
	No										

Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo las hace públicas? (Marcar una "X" por cada opción)	A través de la revista municipal				√			√			
	A través de un medio de comunicación			√	√			√			
	Otra fórmula (especificar)	Folletos, web. Redes							Página web		
¿Existe documentación, valoración, análisis o informe alguno sobre las reuniones?	Si	√		√	√				√		
	No							√			

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos obtenidos de encuesta realizada a los municipios del Ecuador

- (1) Cuenca: La encuesta fue llenada por Miguel Lazo, Director de la Unidad de Descentralización
 - (2) Guaranda: No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
 - (3) Azogues: La encuesta fue llenada por Carlos Rivera Reinoso, Director de Desarrollo Social
 - (4) Tulcán: La encuesta fue llenada por Ghandy Vásquez, Jefe de Inclusión Social
 - (5) Latacunga: La encuesta fue llenada por Patricio Sánchez, Alcalde
 - (6) Riobamba: No hay información válida para el período de estudio
 - (7) Ibarra: La encuesta fue llenada por Marco Rubio Morillo, Director de Participación Ciudadana
 - (8) Loja: La encuesta fue llenada por Jackson Torres Castillo, Asesor del Alcalde
 - (9) Quito: No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
 - (10) Ambato: No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
- SMV: sin mecanismo de verificación
NR: no responde

4.2. Quito

El rápido crecimiento urbano que experimentó la ciudad y sus zonas aledañas en la década del 90, así como la necesidad de facilitarle al gobierno municipal la elaboración de normas para solucionar eficaz y oportunamente los problemas de su población posibilitaron su declaración como Distrito Metropolitano en octubre de 1993.¹⁰⁷ Esto llevo acompañado de un discurso pro-participación, surgido básicamente desde la cooperación internacional, que demandaba la incorporación ciudadana en la acción local y que tuvo cierto eco en la academia, movimientos sociales y organizaciones políticas de izquierda.

La concreción de este derecho ciudadano no fue inmediata y tuvo que pasar más de un lustro para que se promulgue, año 2000, en la primera administración de Paco Moncayo una ordenanza municipal denominada “De sus Comisiones y de la Participación de la Comunidad” que pretendía “institucionalizar la participación ciudadana permanente en la gestión del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, estableciendo el Sistema de Gestión Participativa (SGP)” (Art.I.60-A) especificando sus componentes, creando instancias y estableciendo funciones para cada una de ellas.

En el año 2006, se aprueba una nueva ordenanza que regula el “Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito” con lo cual Paco Moncayo buscaba ampliar el talante democrático de su administración. Esta normativa significó un avance cualitativo, en comparación con la anterior, pues se puso en marcha el presupuesto participativo como antecedente de la obra pública, la rendición de cuentas, la incorporación de colectivos ciudadanos diversos a manera de cabildos barriales y el uso de la silla vacía.

Mientras que en la administración de Augusto Barrera, 2009 – 2014, la visión de participación ciudadana se refleja en dos ordenanzas: la que conforma el Consejo Cantonal de Planificación (2011) y la que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito (2011). La primera es una reforma al “Sistema de

¹⁰⁷ La condición de Distrito Metropolitano permite la administración local de un territorio de manera desconcentrada o descentralizada. En el primer caso, se divide en zonas administrativas, pero es dirigida por una sola autoridad, el Alcalde. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), señala que el distrito podrá ejercer las competencias atribuidas a los gobiernos cantonales, provinciales y regionales, con todos los derechos y obligaciones. Además, posibilita que cualquier cantón o conjunto de cantones adyacentes con núcleos urbanos con más del 7% de la población del país pueden convertirse en un régimen especial de gobierno con administración distrital.

Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito” elaborada en la segunda administración de Moncayo y que reduce su campo de acción al presupuesto participativo. En tanto, la segunda es una guía de gestión decenal que contempla el progreso de la ciudad con siete ejes, uno de los cuales se denomina “Quito participativo, eficiente, autónomo y democrático.”¹⁰⁸

En el documento mencionado, resulta interesante mirar la parte correspondiente a Gestión democrática participativa (174-180) donde se hace un diagnóstico de la situación encontrada, se establecen orientaciones puntuales para superar las limitaciones participativas existentes y se señalan los resultados alcanzados, porque esto nos permite verificar los escenarios y espacios que tuvo la ciudadanía para activar, por decisión propia o por imposición de la autoridad y la visión que tenía la administración municipal en este campo.¹⁰⁹

Sin embargo, no se logró encontrar documentos que permitan analizar con mayor detalle estos “avances”, aunque es posible deducir que los procesos participativos empezaron con un retraso de dos años, siempre controlados desde la burocracia municipal, tuvieron un alcance parcial y no variaron sustancialmente de los realizados en la administración anterior, incluso se dejó de lado el conjunto de mecanismos diseñados en la Constituyente y no hubo la decisión política o la capacidad institucional para integrar a la acción municipal, a una parte o la totalidad de las 6.233 organizaciones sociales identificadas en el Distrito Metropolitano de Quito.

Otro hecho relevante es el tratamiento de la Silla Vacía. El 15 de diciembre de 2009 se

¹⁰⁸ En este eje se señala “Se desarrollan los componentes de gobernabilidad del Distrito, que permitirán consolidar un modelo de gestión metropolitano desconcentrado, integral, y participativo, que privilegia al ser humano por sobre el capital, que ejerce la autoridad y el control y que garantiza una atención óptima a la ciudadanía, conforme a las competencias asignadas constitucionalmente”

¹⁰⁹ Se menciona que los avances conseguidos hasta el año 2011 son los siguientes:

“Planificación participativa

- Asambleas 2010 y 2011 de presupuestos participativos en 65 parroquias urbanas y rurales del Distrito para decidir sobre el 50% de la inversión en obra pública de las Administraciones Zonales
- 8 Consejos Zonales de Salud que deciden sobre intervenciones en el territorio
- 8 Consejos Zonales de Seguridad que deciden sobre los lineamientos de intervención en el territorio
- Asambleas barriales para planificar los procesos de regulación (160 barrios en el 2010 y 2011)

Fortalecimiento Socio organizativo

- Escuelas de formación ciudadana ciclos 2010 y 2011
- Planes barriales integrales que incluyen agenda socio organizativa
- 22 experiencias de procesos socio organizativos en la ciudad
- 65 Comités de veeduría y seguimiento de la gestión municipal (ciclo 2010 y 2011)”

reúne la Comisión de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana y aprueba un procedimiento provisional para el funcionamiento del instrumento participativo, bajo la justificación lógica, que la Asamblea Nacional no tenía redactado, debatido ni aprobado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley de Participación Ciudadana, normativas encargadas de regular la intervención de la ciudadanía en el marco de la Constitución vigente.¹¹⁰

Inexplicablemente, esta propuesta no vuelve a ser discutida en la Comisión ni pasa a conocimiento del Concejo Municipal, a pesar que la ciudadanía y varias organizaciones sociales solicitaban hacer uso de la Silla Vacía. En la Tabla 4.2 se puede mirar que en febrero del 2010 se realizan los dos primeros pedidos y que no recibieron respuesta. En el año 2011 no hay solicitudes. Al año siguiente, hay seis peticiones y en el 2013 dos ciudadanos requieren su utilización. En este período se observa que seis organizaciones sociales, un partido político y tres personas particulares pidieron hacer uso de su derecho constitucional.

Tabla 4.2. Pedidos de utilización de la silla vacía, octubre 2009 - mayo 2014

Peticionario	Fecha de petición	Contestación
Mario Muñoz, Presidente Ejecutivo de la Fundación Bici acción	05-02-2010	No hubo respuesta
Karina Gallegos Pérez, Presidenta de la Asociación de Peatones de Quito	05-02-2010	No hubo respuesta
Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha	09-03-2012	Oficio SG No. 855 / 13 marzo de 2012
Partido Liberal Radical Ecuatoriano	03-05-2012	Oficio SG No. 1779 / 17 mayo de 2012
Nahún Campozano, Luis Torres, Luis Burgos	08-05-2012	Oficio SG No. 1779 / 17 mayo de 2012

¹¹⁰ El argumento expuesto por la presidenta de la Comisión, Ximena Ponce, para aprobar el procedimiento provisional fue el siguiente: “se ha venido trabajando con el fin de responder al tema de la Silla Vacía, a la espera de la respuesta o de cómo se va a ejecutar este principio sobre la base de la discusión de las leyes en la Asamblea, como no ha prosperado específicamente, en los temas de participación ciudadana y en el COOTAD que es en el otro espacio en donde se menciona la Silla Vacía, y al existir un pedido adicional del Observatorio Ambiental de querer participar en la Silla Vacía, se ha realizado la consulta al señor Procurador Metropolitano, quien manifestó que se debe colocar como un procedimiento provisional y que se emita una resolución del Concejo, para de esta manera todos los pedidos que ingresen, tienen un procedimiento normal hasta que se apruebe el COOTAD y la Ley de Participación Ciudadana, por lo que este momento se analizaría la propuesta de resolución del Concejo” (Comisión de Planificación Estratégica y Participación Ciudadana, Sesión del 15 de diciembre de 2009).

Carlos Castellanos, Federación de Comerciantes Minoristas de Pichincha – FEDECOMIP	27-08-2012	Oficio SG No. 2961 / 30 agosto de 2012
Gustavo Zurita, Confederación Unitaria de Trabajadores y Trabajadoras Autónomas del Ecuador – CUTAE	29-08-2012	Oficio SG No. 2962 / 30 agosto de 2012
Nelson Moya, Coordinadora Distrital de Comerciantes Autónomos	29-08-2012	Oficio SG No. 2963 / 30 agosto de 2012
Patricio Espinosa	03-07-2013	Oficio SG No. 1609 / 08 julio de 2013
Yessenia Gallegos Delgado	27-11-2013	Oficio SG No. 2885 / 29 noviembre 2013

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

La respuesta emitida por la Secretaría General señalaba que

el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) en su artículo 311, inciso segundo, al que usted se refiere en su petición, al referirse al tema de la silla vacía señala lo siguiente: el ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas en el respectivo gobierno autónomo descentralizado; en tal virtud, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra en proceso de expedición de dichas normas que regulen el procedimiento. Tan pronto las normas hayan sido expedidas, será factible atender los requerimiento relacionados con este tema

La falta de normativa para el uso de la Silla Vacía motivó a que Ana Abril Olivo, ex Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, presente una Acción por Incumplimiento ante la Corte Constitucional, donde demandó al Concejo Metropolitano de Quito y solicita que se “expida una sentencia para aceptar esta acción por incumplimiento porque se vulnera el derecho de participación de los ciudadanos de Quito; y, para ordenar que el Concejo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito aplique de manera irrestricta e inmediata el artículo 101 de la Constitución”. En marzo de 2014, tras varios meses de espera, la Corte Constitucional inadmite el pedido.

Uno de los pocos instrumentos que utilizó la administración de Barrera, fueron los presupuestos participativos. En la Tabla 4.3 se puede mirar el número de asambleas que se desarrollaron en cada administración zonal durante los últimos años de gestión. Más allá de la obligación legal de utilizar esta forma de distribución presupuestaria, es muy

probable que el ejercicio participativo haya provocado un relacionamiento inmediato con los comités barriales y con las organizaciones que realizan actividades en esos espacios, por lo que se insistió y se mantuvo a lo largo del período.

Tabla 4.3. Asambleas de presupuesto participativo. Enero 2009 - junio 2013

Administración Zonal	Asambleas de presupuesto participativo			
	2010	2011	2012	2013
Quitumbe	5	5	5	5
Eloy Alfaro (Sur)	9	9	9	9
Manuela Sáenz (Centro)	5	5	5	5
Eugenio Espejo (Norte)	13	13	13	13
La Delicia	12	12	12	12
Calderón	2	2	2	2
Tumbaco	8	8	8	8
Los Chillos	6	6	6	6
TOTAL	60	60	65	65

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del Informe de Rendición de Cuentas 2013

La rendición de cuentas es una obligación establecida en la Constitución y en el COOTAD y como tal se cumplieron cada año. Estos eventos iniciaron bajo el formato de sesiones solemnes, en espacios limitados, con asistencia de invitados, pero al tercer año se transformaron en concentraciones de masas con toda la parafernalia del caso y siempre con un alto mensaje político. Empezó en el Centro de Convenciones Eugenio Espejo, luego en el Teatro Nacional de la Casa de la Cultura, posteriormente en la Plaza de San Francisco, el cuarto año lo hizo en el estadio del Aucas y finalizó en el Centro de Convenciones Bicentenario (Antiguo Aeropuerto).¹¹¹

Durante este período, el discurso municipal insistió en que su política era inclusiva y democratizadora sostenida en tres ejes: i) planificación participativa, como el elemento movilizador ciudadano que permitió atender temas de lo más diversos: seguridad ciudadana, medio ambiente, gestión cultural, obra pública, regularización de barrios,

¹¹¹ En su primer informe de gestión, Augusto Barrera señala que “esta no es un acción excepcional para nosotros, nuestra administración lo ha hecho permanente y de forma directa. A lo largo de este año, no ha habido un solo día en que no informemos lo que hacemos, no ha pasado una sola semana sin un encuentro, un diálogo, un informe del Alcalde con la gente; decenas de asambleas sectoriales y barriales, informes radiales, gabinetes itinerantes y encuentros con los y las habitantes de este distrito, han permitido que hoy afirmemos que nuestra administración ha consolidado una práctica de diálogo y transparencia.” (Informe de rendición de cuentas, 1).

etc.; ii) fortalecimiento socio-organizativo, para terminar con un ciclo de representación elitista y de prácticas políticas excluyentes, clientelares e ilegítimas en el cantón; iii) voluntariado y movilización social que habría generado aportes y propuestas ciudadanas para mejorar la convivencia en el Distrito.

Así como en una transformación institucional que tuvo como objetivo básico

liquidar el “municipio paralelo”, que estuvo conformado por corporaciones y fundaciones de derecho privado con mayores atribuciones que la debida institucionalidad pública, con la consecuente dispersión de la autoridad pública e ineficiencia. Estas instancias manejaban en su conjunto el 30% del presupuesto de la planta central municipal (...) por lo que nos empeñamos en modificar ese modelo de delegación de funciones públicas y transitar hacia un verdadero modelo de gestión pública, que hoy cumple con las funciones que le corresponden (Barrera 2013, Informe de rendición de cuentas 104).

Más allá de la implementación esporádica de un par de mecanismos de democracia participativa que no tuvieron mayor trascendencia social ni política en Quito, es evidente que no hubo una acción planificada para difundir el contenido de este derecho ciudadano y promover su utilización.

4.3. Cuenca

Las expresiones participativas no son recientes en este cantón, quizá es uno de los pioneros en la ejecución de los presupuestos participativos, pues vienen desde el año 2000.¹¹² En la administración de Fernando Cordero (1996-2005), Pachacutik-Nuevo País, se plantea recuperar la tradición comunal de la participación con el propósito de fortalecer su gestión e incorporar a sectores poblacionales organizados al quehacer municipal. Para el efecto se convoca a asambleas populares donde se designa representantes, con quienes se define las prioridades presupuestarias. Esta acción tuvo acogida básicamente en los sectores rurales.

Posteriormente, Marcelo Cabrera (2005-2009), Izquierda Democrática, continúa con la experiencia de su antecesor y promueve la descentralización de recursos, acompañada

¹¹² A comienzos del 2001 con el respaldo legal de la “Ley Orgánica de Juntas Parroquiales”, aparecen los Presupuestos Participativos como un mecanismo que permitió una renovación paulatina de las estructuras formales de administración pública y la atención directa a las demandas de del sector rural.

de actividades para fortalecer las Juntas Parroquiales.¹¹³ Mediante asambleas se define los montos de transferencia económica a las 21 parroquias rurales, así como la obra pública a ejecutarse. Esta administración inició con una asignación que bordeaba el millón de dólares, un incremento anual del 12%, aunque terminó entregando alrededor de 6'500.000 dólares. Su objetivo era que las comunas se apropien de la propuesta para que tenga continuidad en el tiempo.

Durante la alcaldía de Paúl Granda (2009-2014), Alianza PAIS, la participación ciudadana tuvo un arranque prometedor en el cantón. El Concejo Municipal puso en marcha, muy tempranamente, dos ordenanzas: i) presupuestos participativos; ii) para regular la aprobación del PDyOT y el presupuesto municipal 2012 (aquí se especifica la conformación del Consejo Cantonal de Planificación), buscando cumplir con la norma constitucional que dispone la presentación de un Plan de Desarrollo por parte de cada gobierno autónomo descentralizado previo a la inversión de recursos económicos. Así como la resolución para utilizar la Silla Vacía.

En este período, se aprovecha la normativa constitucional para dar un viraje importante a los presupuestos participativos. La experiencia acumulada durante tres lustros permite que los habitantes de parroquias como Turi, Cumbe, Santa Ana, Molleturo analicen de manera integral la utilidad del presupuesto participativo. De ahí que, se identifica y prioriza obras de infraestructura para mejorar sus condiciones de vida. Pero también se impulsan proyectos productivos, con lo cual se genera empleo, ingresos económicos para las familias de esos sectores y se fortalece la organización social.

Lo interesante de esta decisión es que hay una apuesta ciudadana por el desarrollo pero teniendo como eje central a su colectividad. Se rebasa el nivel donde las comunidades definían las obras a realizar en sus sectores y el cabildo las ejecutaba, esto no quiere decir que desaparecen las relaciones clientelares, pero en todo caso hay un avance para que la Junta Parroquial asuma un rol más protagónico. En este marco, el cabildo crea la Unidad Descentralización y Participación Rural y Urbana que asume la tarea de

¹¹³ El 23 de diciembre de 2008 se aprueba la ordenanza para normar la participación ciudadana y cogestión de los Presupuestos Participativos con las parroquias rurales del cantón Cuenca, que tenía como finalidad “promover y garantizar la participación democrática de los hombres y mujeres, así como normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida, la distribución equitativa de los recursos, la disminución de las brechas de inequidad social y de género, la transparencia y efectividad de la gestión pública que permita alcanzar de manera concertada los objetivos constitucionales del régimen del buen vivir”.

gerenciar, administrar y monitorear los procesos de los presupuestos participativos. Se podría decir que es una instancia de acompañamiento técnico y/o de tutelaje político.¹¹⁴

En cuanto a la rendición de cuentas, Granda realizó un informe anual de sus actividades en varios ambientes: sesiones solemnes ante Concejales y Directores Departamentales; Asambleas Cantonales Ciudadanas con presencia de dirigentes barriales, presidentes de Juntas Parroquiales y ciudadanía; y actos de masas en plazas públicas. Pero también efectuó las denominadas Alcaldías Itinerantes, en sectores urbanos y rurales, como un mecanismo de relacionamiento más continuo y cercano con la comunidad. “Hemos dialogado con moradores en más de 800 asambleas y en las alcaldías itinerantes. Doscientas asambleas por año, que se han convertido en espacios donde ellos tomaron la decisión sobre cómo y cuánto invertir en sus comunidades” (Discurso de Paúl Granda, alcalde de Cuenca, el 3 de noviembre de 2013)

Respecto a la Silla Vacía, fue el mecanismo más utilizado en este período. Una diversidad de actores, individuales y colectivos, asistieron en 44 ocasiones al Concejo Municipal para exponer su criterio en temas de diversa índole. En la Tabla 4.4 se puede mirar el número de veces que se ha utilizado en cada año: 2009 (2), 2010 (28), 2011 (0), 2012 (7), 2013 (5) y 2014 (1), con excepción del segundo año, en el resto del período hay más bien poca expectativa. En cuanto a los temas tratados, destaca que la ciudadanía participó en 23 sesiones para aprobar o reformar una ordenanza.¹¹⁵

¹¹⁴ El municipio establece el recorrido que debería seguir el presupuesto participativo

- 1.- Formulación y Aprobación del Presupuesto Municipal.
- 2.- Asignación Presupuestaria a Juntas Parroquiales Rurales.
- 3.- Proceso de Planificación y Participación Comunitaria.
- 4.- Análisis Prefactibilidad Técnica de Proyectos y Obras Identificadas en taller planificación parroquial.
- 5.- Asamblea Parroquial: Informe, Validación y/o Aprobación del Presupuesto Parroquial.
- 6.- Suscripción de Convenio para Ejercicio Efectivo de Presupuestos Participativos y Participación social.
- 7.- Ejecución Participativa de Proyectos y Obras.
- 8.- Seguimiento y Evaluación de los Proyectos y Obras Parroquiales
- 9.- Entrega – Recepción de Proyectos y Obras.
- 10.- Asamblea Parroquial de Rendición de Cuentas y Veeduría Parroquial.

¹¹⁵ Para regular el uso de la Silla Vacía se estableció que la solicitud sea dirigida, sin intermediarios, al Alcalde y previo a la sesión, con la siguiente información: i) Copia del documento de identidad, ii) Carta certificada que le acredite como vocero de la organización a la que representará, si este fuera el caso, iii) Documento donde se exprese con claridad el motivo de su petición.

Tabla 4.4. Utilización de la silla vacía, octubre 2009 - mayo 2014

No	Fecha	Peticionario	Interviene	Tema a tratar
1	10/11/2009	Ciudadanos de la panamericana sur y el cruce a Baños	Dr. Juan Campoverde	Oposición a la construcción del túnel o paso deprimido en este sector de la ciudad
2	18/12/2009	Dr. Carlos Efraín Díaz Serrano	Dr. Carlos Efraín Díaz Serrano	Conocimiento y resolución sobre el contenido de la apelación interpuesta por el peticionario
3	07/01/2010	Ciudadanos del punto	Dr. Juan Pablo Vidal	Revocatoria de la planificación de una vía de acceso desde la autopista hacia el Río Cuenca y disminución de la margen de protección del río para el predio de propiedad del Sr. Lauro Becerra.
4	21/01/2010	Moradores de Sayausi	Ing. Diego Baculima y el Arq. Aníbal Illaisaca	Conocimiento y resolución en Primer Debate de la Ordenanza que sanciona el plan de ordenamiento territorial del área urbano parroquial de Sayausi:
5	18/02/2010	Dr. Gonzalo Vega Vega	Dr. Juan Pablo Vidal	Conocimiento y resolución sobre el escrito presentado por el Sr. Gonzalo Vega Vega. Se conocerá informe de la SEGEPLAN y Asesoría Jurídica.
6	04/03/2010	Sr. Froilán Pesantez	Dra. Ivonne Quezada	Conocimiento y resolución sobre el trámite de apelación interpuesto por el Sr. Enrique Maldonado Vera, dentro del trámite de juzgamiento seguido en su contra.
7	11/03/2010	Urb. Las Lomas del Arenal Alto	Representantes de la Urbanización	Conocimiento y resolución en Primer Debate de la reforma a la ordenanza que regula la planificación y ejecución de proyectos habitacionales de interés social en la modalidad de urbanización y vivienda progresivas.
8	05/05/2010	Representantes diferentes modalidades de transporte	Pedro Rivas, Oswaldo Tenesaca. Cía. de Transporte Rural. Mesías Vicuña, Sindicato de Choferes de Azuay	Conocimiento y resolución en segundo debate de la ordenanza para el control y sanción de la promoción y prestación de servicios de transporte público comercial y por cuenta propia sin título habilitante otorgado por la I. Municipalidad de Cuenca.
9	06/05/2010	Parroquia Sayausi	Dr. Lilio Carbo	Conocimiento y resolución en Segundo Debate de la ordenanza del plan de ordenamiento territorial de la cabecera parroquial de Sayausi.
10	06/05/2010	CONADIS	Dr. Daniel Villavicencio	Conocimiento y resolución en Segundo Debate de la ordenanza sobre la gestión de discapacidades en el cantón Cuenca. Se conocerá informe de la Comisión de Legislación.
11	13/05/2010	CONADIS	Dr. Daniel Villavicencio	Continuación de la resolución en Segundo Debate de la ordenanza sobre la gestión de discapacidades en el cantón Cuenca. (Art. 25 en adelante)

12	20/05/2010	Varios sectores	Saúl Siavichay, Junta Parroquial de Llaco; Blanca Sarmiento, Moradora el Cisne; Marco Mejía, Junta Parroquial Turi; Lorena Peñafiel, Comisionada DDHH; Elizabeth Campana, Centro de Rehabilitación; Hernán Toral, Wilson Culca y Patricio Tamariz, Comité Pro Defensa Challubamba de LLacao e Ing. Paúl Pañi, Moradores de Turi.	Conocimientos de los informes presentados sobre los predios que han sido analizados para la ubicación del nuevo Centro de Rehabilitación Social de Cuenca
13	03/06/2010	Arq. Guido Álvarez	Arq. Guido Álvarez	Conocimiento y resolución sobre el trámite de apelación interpuesto por el Arq. Guido Rolando Álvarez Serrano, dentro del trámite de juzgamiento seguido en su contra.
14	10/06/2010	Sr. Germán González	Dr. Juan Pablo Vidal	Conocimiento y resolución sobre la petición presentada por el Sr. Germán González Muñoz.
15	10/06/2010	Dr. Fernando Gonzalo Vega y Ana Patricia Rivadeneira Peña, Econ. César Andrade Vega Vega y Eulalia Malo Malo	Dr. Juan Pablo Vidal	Conocimiento y resolución sobre la petición presentada por el Dr. Fernando Gonzalo Vega Vega y Ana Patricia Rivadeneira Peña, Econ. César Andrade Vega Vega y Eulalia Malo Malo.
16	17/06/2010	Sr. Diego Jara Román	Sr. Diego Jara Ramón / Abogado Defensor	Conocimiento y resolución sobre la solicitud presentada por el señor Diego Jara Román.
17	17/06/2010	Sra. María Inés Chimbo	Abogado Defensor	Conocimiento y resolución sobre el trámite de apelación interpuesta por la Sra. MARÍA INÉS CHIMBO AUQUILLA, dentro del trámite de juzgamiento seguido en su contra. Se conocerá informe en Asesoría Jurídica No. 001616
18	01/07/2010	Colegio Nacional Técnico Ricaurte	Lcdo. John Briones, Rector	Conocimiento y resolución sobre el contenido del oficio No. 1732, suscrito por el Procurador Síndico Municipal, relacionado con la solicitud presentada por el RECTOR DEL COLEGIO NACIONAL MIXTO TÉCNICO INDUSTRIAL RICAURTE.
19	08/07/2010	Junta Parroquial de Baños	Sr. David Gutiérrez, Presidente Junta	Conocimiento y resolución sobre el trámite de re planificación de una vía carrozable a peatonal y eliminación de un tramo de vía peatonal del MIRADOR EL FARALLÓN. Se conocerá el acta de la Comisión de Urbanismo del 22 de junio de 2010.
20	08/07/2010	Balnearios Durán	Dr. Juan Pablo Vidal	Conocimiento y resolución sobre el trámite de re planificación de una vía carrozable a peatonal y eliminación de un tramo de vía peatonal del MIRADOR EL FARALLÓN.

21	08/07/2010	Junta Parroquial Sinincay	Sr. Wilson Álvarez, Presidente Junta	Conocimiento y resolución en Primer Debate de la ordenanza que sanciona el plan parcial del área urbana de la parroquia de Sinincay, sector cruce del Carmen: determinaciones para el uso y ocupación del suelo urbano, plan vial y reserva suelo para equipamiento comunitario.
22	08/07/2010	Junta Parroquial San Joaquín	Vocal de la Junta	Conocimiento y resolución en segundo debate de la reforma, actualización, complementación y codificación de la ordenanza que sanciona el plan de ordenamiento territorial de la parroquia San Joaquín: determinaciones para el uso y ocupación del suelo de la zona de protección agrícola, forestal, ganadera y natural.
23	08/07/2010	Junta Parroquial San Joaquín	Dra. Rocío Juca , Presidenta Junta	Conocimiento y resolución en segundo debate de la reforma, actualización, complementación y codificación de la ordenanza que sanciona el plan de ordenamiento territorial de la parroquia San Joaquín: determinaciones para el uso y ocupación del suelo de la zona de protección agrícola, forestal, ganadera y natural.
24	15/07/2010	CONADIS	Dr. Daniel Villavicencio, Presidente	Conocimiento y resolución en primer debate de la reforma a la ordenanza municipal sobre discapacidades del cantón Cuenca, se conocerá informe de la Comisión de Inclusión Social.
25	15/07/2010	Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia	Dra. Catalina Mendoza, Secretaria	Conocimiento y resolución en primer debate de la reforma a la ordenanza municipal sobre discapacidades del cantón Cuenca, se conocerá informe de la Comisión de Inclusión Social.
26	15/07/2010	Cámara de Transporte	Dr. Giovanni Sacasari	Conocimiento y resolución en primer debate de la reforma a la ordenanza municipal sobre discapacidades del cantón Cuenca, se conocerá informe de la Comisión de Inclusión Social.
27	15/07/2010	Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes	Sr. Nicolás Arizaga	Conocimiento y resolución en primer debate de la reforma a la ordenanza municipal sobre discapacidades del cantón Cuenca, se conocerá informe de la Comisión de Inclusión Social.
28	22/07/2010	Consortio de Juntas Parroquiales	Bolívar Saquipay	Conocimiento y resolución del reglamento general de aplicación de los presupuestos participativos de las juntas parroquiales rurales del cantón Cuenca. Se conocerá informe de la Comisión de Legislación.
29	26/07/2010	Varios peticionarios Turi	Presidente Junta Parroquial de Turi Ing. Marco Mejía; Sr. Manuel Criollo Ochoa; Ing. Paúl Pañi; Sr. Freddy Bernal, representantes del Comité de Desarrollo de Turi y Sr. Luis Quinde, Presidente del Proyecto Nero.	Conocimiento y resolución sobre el informe presentado por los concejales Ing. Juanita Bersosa, Dr. Jaime Moreno, Dr. Wilson Muñoz y Dr. Tarquino Orellana, con respecto a la situación del predio de Ictocruz

30	09/08/2010	Varios sectores	Elisa Torres Y Cristian Carabajo, Miembros Del Consejo Consultivo De Niños, Niñas Y Adolescentes; Patricio Segarra, Presidente De La Cámara De Transporte; Dr. Geovanny Sacasari, Representante De La Cámara De Transportes Y A La Dra. Catalina Mendoza Eskola, Secretaria Ejecutiva Del Consejo Cantonal De La Niñez Y Adolescencia.	Conocimiento y resolución en Primer Debate la ordenanza para la aplicación del sistema de recaudo y ayuda a la explotación en el transporte público de pasajeros en buses dentro del cantón Cuenca. Se conocerá oficio No. MCAC- of No. 045-010, suscrito por la Dra. María Cecilia Alvarado, Concejala del Cantón.
31	06/09/2010	Sr. Germán González Muñoz	Dr. Juan Pablo Vidal	Conocimiento y resolución sobre la solicitud presentada por el sr. Germán González Muñoz, relacionada con la reconsideración de la resolución adaptada en la sesión de fecha 10 de junio de 2010. Se conocerá oficio conjunto no. 2.400, suscrito por el director de asesoría jurídica y avalúos y catastros.
32	15/03/2012	Varios sectores	Alexander Berrezueta, Anita Toledo, Boris Ortega, Julián Estrella, Que Zhinin y Jorge Álvarez.	Conocimiento y resolución en primer debate sobre la ordenanza municipal reguladora del uso del espacio público para arte, grafiti y mural, así como difusión de información. Se conocerá oficio suscrito por la presidenta de la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Electrónico.
33	28/06/2012	Varios sectores	Edgar Reyes, Jorge Álvarez, Daniel Vintimilla, Alexander Berrezueta, Paola Pila, Santiago Yumbla, Anita Toledo, Daniel Berrezueta, Juan Viteri, Boris Ortega, Julián Estrella, Que Zhinin	Conocimiento y resolución en segundo Debate de la ordenanza municipal reguladora del uso del espacio público para arte, grafiti y mural. Así como para difusión de información. Se conocerá oficio suscrito por la Concejala Juanita Bersosa Webster.
34	05/07/2012	Varios sectores	Paola Pila, Que Zhinin, Jorge Álvarez, Boris Ortega, Anita Toledo Y Julián Estrella	Conocimiento y resolución en segundo Debate de la ordenanza municipal reguladora del uso del espacio público para arte, grafiti y mural. Así como para difusión de información.
35	30/08/2012	CONADIS	Dr. Daniel Villavicencio, Director	Conocimiento y resolución sobre el reglamento a la ordenanza municipal sobre discapacidades del cantón Cuenca que regula conformación y funcionamiento de la comisión cantonal permanente de vigilancia social sobre la accesibilidad para las personas con discapacidad.

36	05/12/2012	Varios Sectores	Bernarda Vásquez, César Loja y Alejandro Soria	Conocimiento y resolución en el primer debate de la preforma presupuestaria del gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca para el ejercicio financiero del año 2013.
37	10/12/2012	Asamblea de Consejeros Barriales Y Parroquiales	Sr. César Loja	Conocimiento y resolución en segundo debate de proforma presupuestaria del gobierno autónomo descentralizado del cantón Cuenca para el ejercicio financiero 2013.
38	28/12/2012	Asociación de Comerciantes, Ganaderos e Introdutores de carne en el Azuay.	Alfredo Almeida	Primer debate de la reforma a la ordenanza que establece las tasas por servicios de rastro y plazas de ganado de la Empresa Pública Municipal de Servicios de Rastro y Plazas de Ganado EMURPLG E.P. en el cantón Cuenca. Se conocerá oficio no. 429 gep 2012, suscrito por el ing. Teodoro Marín.
39	08/02/2013	Varios sectores	Mesías Vicuña Marín, y Dr. Geovanny Sacasari. Sindicato de Choferes Profesionales del Azuay; del señor Bolívar Sucozhañay por la Unión de Cooperativa de Transportes de Taxis del Azuay y Nube Sotamba por la Asamblea de Usuarios de Transporte Mixto	Conocimiento y resolución en segundo Debate de la ordenanza que regula el procedimiento para el otorgamiento de títulos habilitantes de transporte terrestre en el cantón Cuenca, se conocerá oficio MAC-of-No. 006-2013, suscrito por la Dra. María Cecilia Alvarado, Presidente de la Comisión de Movilidad, Tránsito y Transporte.
40	09/05/2013	Red de Salud Sexual y Reproductiva	Dr. Bernardo Vega y la Dra. Mery Cabrera. Coordinadores	Conocimiento y resolución en Segundo debate de la ordenanza para la promoción y el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y por la que se institucionaliza la red de salud sexual y reproductiva en el cantón Cuenca. Se adjunta oficios de la Comisión de Inclusión Social y de la Dirección Financiera.
41	25/11/2013	Varios sectores	Alejandro Soria y María Elena Molina para que los señores Alejandro Soria, Bernarda Vásquez, Yolanda Lucero, Renán Washo y Eulalia Cobos.	Conocimiento sobre el proyecto de rehabilitación urbano arquitectónico de la Plaza San Francisco. Se conocerá oficio no. Dahp-1105-2013 suscrito por el Director de Áreas Históricas y Patrimoniales y oficio no. 73 cahp suscrito por la Comisión de Áreas Históricas.
42	25/11/2013	Corporación de la Mujer	Dra. Sonia Niveló, Directora Ejecutiva	Prevención y erradicación de la violencia en el ámbito pública y privada.
43	16/09/2013	Federación de Barrios y Asociación de Barrios de Cuenca.	Dr. José Pesantez	Conocimiento y aprobación de la ordenanza de ocupación del espacio público, compra y venta de bebidas alcohólicas
44	20/03/2014	Representantes de la comunidad LGTBI	Jorge Betancourt, Janeth Peña y Angie Queen	Aprobación de la Ordenanza de Diversidad Sexual

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del Municipio de Cuenca

Es preciso señalar que la mayor parte de los ciudadanos que ocuparon la Silla Vacía, “solamente” llegaron a expresar sus opiniones en las sesiones del cabildo pero no ejercieron el derecho del voto, probablemente por las responsabilidades administrativas, civiles y penales que les podría ocasionar el cumplimiento de una actividad que es eminentemente cívica y que no tiene ninguna remuneración. Con lo cual hubo una aplicación parcial de este instrumento participativo y no se superó el nivel de Comisión General.¹¹⁶

Además, el mecanismo estaba pensado como una herramienta que promueva un nuevo tipo de relación entre la sociedad y el Estado, que permita enriquecer los debates del Concejo Municipal con la recepción de voces diversas, de aportes especializados respecto a temáticas específicas, sin embargo, esto no ha ocurrido ya que por lo general asistió una sola persona, por tanto, en ningún caso hizo falta aplicar el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que plantea la realización de un sorteo público cuando haya varios aspirantes a ocupar la Silla Vacía.¹¹⁷

4.4. Guaranda

¹¹⁶ Respecto al voto se han planteado varias observaciones sobre su validez: i) quien ocupa la Silla Vacía no fue elegido por votación popular por tanto difiere sustancialmente de la condición de los Concejales, quienes son representantes por mandato popular; ii) el voto ciudadano en el Concejo Municipal puede ser decisivo al momento de establecer mayorías, con lo cual podría convertirse en un producto de subasta, peligroso y antidemocrático; iii) quien ocupa la silla vacía representa a un sector social pero no a la ciudadanía, lo cual le exime de responsabilidades políticas; iv) no hay forma de sancionar políticamente a la persona que ocupa la silla vacía.

¹¹⁷ Ha sido motivo de preocupación de las autoridades locales, el ámbito de acción que tienen los ocupantes de la Silla Vacía, es decir, hasta dónde llegan sus atribuciones. Por ello, el municipio de Puyango solicitó el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado a la siguiente inquietud, “¿El o la representante ciudadano forma parte del quórum del concejo municipal y además, puede intervenir en asuntos que no son de interés general de la comunidad, sino de interés político como en el caso de la designación de vicealcalde o vicealcaldesa, de las comisiones del concejo municipal u otros similares?”.

Ante lo cual recibió la siguiente respuesta: “El representante ciudadano que ocupa la silla vacía debe ser convocado para tratar temas de interés general, y no de carácter político como son la designación de vicealcalde, o la integración de las comisiones del concejo municipal, u otros similares, cuya elección corresponde a los miembros del Concejo Municipal, al tenor de las letras o) y r) del Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.

De conformidad con los artículos 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y 311 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponderá al Concejo Municipal de Puyango, expedir las normas que viabilicen el procedimiento de participación de los representantes de la ciudadanía, para la toma de decisiones únicamente en asuntos de interés general, y tomando en consideración que quienes ocupen la silla vacía no forman parte del Concejo Municipal, en aplicación del artículo 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y por tanto, su presencia tampoco cuenta para establecer el quórum de instalación dispuesto en el artículo 320 del COOTAD.” (OF. PGE. N°: 01262, de 07-04-2011)

La implementación de mecanismos de democracia directa y participativa no fue una prioridad para Gustavo Jaramillo Villafuerte (2009-2014), Alianza PAIS, durante su administración.¹¹⁸ Los informes de Rendición de Cuentas, del segundo y tercer año de trabajo que están reseñados en la web, difunden la gestión municipal en varios ámbitos: economía, educación, cultura, gobernabilidad, etc. Se hace mención a la democracia participativa señalando que ha existido socialización de las ordenanzas, obras y proyectos; mantenimiento de canales de comunicación abiertos con la ciudadanía; producción de materiales impresos y audiovisuales; y presupuestos participativos.

Para superar la falta de información proporcionada por los personajes directamente involucrados, realizamos varias entrevistas con actores locales y ciudadanos que nos transmitieron sus valoraciones respecto al trabajo de la anterior administración y las perspectivas de la participación ciudadana en el cantón. Escogimos las opiniones de Carmen Hidalgo (Concejala), José Luis Arteaga (Presidente Consejo Nacional de Gobiernos Autónomos Parroquiales y Rurales de Bolívar), Medardo Chimbolema (Presidente Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Bolívar) y Juan Arregui (ciudadano) por considerar que aportan al trabajo que estamos realizando.

Sobre el papel que ha desempeñado la ciudadanía, la edil Carmen Hidalgo manifiesta que

en la actualidad parece que se va tomando un poco de conciencia respecto a lo que es participación ciudadana, debido a que antes la gente por temor o por miedo no asumía la corresponsabilidad, por eso ahora estamos trabajando para superar el inconveniente”, sin embargo reconoce que hay una limitante “el municipio no tuvo, ni tiene un departamento, dirección o instancia orgánica para trabajar con la ciudadanía (...) aunque ya hemos pedido apoyo a la delegación del CPCCS- Bolívar para que nos ayude con

¹¹⁸ Según información proporcionada por funcionarios del Municipio de Guaranda, quienes pidieron mantener la reserva de sus nombres, no fue posible realizar una transición técnica y ordenada entre los funcionarios de la administración anterior y la actual, por tanto, en sus archivos no existen informes, documentos o textos que demuestren el trabajo realizado en el período 2009-2014 en varias áreas consideradas sensibles, mucho menos en la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa. Hemos solicitado por escrito al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que nos faciliten una copia de los Informes de Rendición de Cuentas presentados por el alcalde Gustavo Jaramillo Villafuerte y tampoco tienen en sus archivos esta información.

este tema (entrevista, Guaranda, 28 agosto 2014)

Mientras que el máximo dirigente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare) considera que

hay un cambio en la actitud de la ciudadanía y se va recuperando la organización social en los barrios, en los clubes deportivos, en los indígenas, como el grupo sólido que siempre ha sido” aunque especifica que las aspiraciones no se quedan en las obras físicas sino que lo principal es “construir fuentes productivas, actividades que generen trabajo, de ahí que el pueblo está dispuesto a agruparse, a organizarse para recibir capacitación en distintas áreas -agrícolas, ganaderas, piscícola, apícola- que existen la provincia (entrevista a José Luis Arteaga, presidente Conagopare, Guaranda, 29 de agosto 2014)

La opinión ciudadana manifiesta que

hay mucha desilusión de la gente con la política y con los partidos políticos, por eso hay recelo para participar en cualquier instancia o institución. Hasta ahora yo no he conocido que una autoridad haya tomado una decisión en función de la opinión que la gente haya dado en una reunión o asamblea. En el caso de las obras siempre se dan prioridad a los sectores que les apoyaron en la campaña (...) creo que tomará tiempo para que la ciudadanía se incorpore a la política y participe activamente, más ahora que lo prioritario es trabajar para llevar el sustento al hogar (entrevista a ciudadano, Guaranda, 29 agosto 2014)

El dirigente indígena aporta con una visión más amplia a lo que sucede en su cantón:

Hay un trabajo incipiente en participación, pero toca trabajar más, motivar más, fortalecer estos espacios porque como no hay un empoderamiento ciudadano, la participación se interpreta de acuerdo al interés de cada instancia, institución o autoridad. Un ejemplo de esto sucede en los presupuestos participativos que se han convertido en una burla para justificar la exigencia constitucional de incorporar ciudadanía para aprobarlos. Llaman a una reunión de dirigentes y personajes afines a las instituciones, pero la

institución ya lleva todo preparado y la gente se ve obligada a aceptar, con lo cual se avala lo que esta pre-decidió y obtienen legitimidad social.

La ordenanza de participación aprobada en septiembre y octubre del 2011 nunca se cumplió. En el caso concreto de la representación indígena que constaba en esa normativa, esto nunca se respetó y como son instancias que manejan recursos, fueron ellos (las autoridades municipales) los que pusieron a sus funcionarios, en la perspectiva de usar y manejar los recursos económicos. Esa ordenanza se convirtió en una tomadura de pelo para la organización indígena, ya que nunca se practicó lo que ahí estaba escrito, nunca tuvimos un espacio.

El sistema de participación nunca llegó a funcionar. En la construcción de los presupuestos participativos se promovía la participación ciudadana pero se convertía en una burla porque una vez aprobado no se cumplía, ni se priorizaba lo que se aprobaba en las Asambleas con lo cual se quitó la credibilidad a estos espacios de participación ciudadana. El pueblo sintió que decidía una cosa y en la mitad del camino se hacía otra cosa por sus propios intereses (de las autoridades municipales) lo que han desmotivado, ha quitado el ánimo a la población.

En el caso de la silla vacía casi no ha tenido mayor confianza porque no ha dado respuesta a las inquietudes ciudadanas. Una cosa es que las autoridades respeten y consideren las opiniones de los representantes que valoren la legitimidad de la persona que asiste al Concejo, pero eso no ha sucedido. Por el contrario la silla vacía ha servido para que en determinados momentos vayan sus aliados a hablar a favor de la administración de turno. (entrevista a Medardo Chimbolema, Presidente de la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Bolívar, Guaranda, 30 agosto 2014)

Resulta claro que por distintos motivos, temor de la ciudadanía ocupaciones laborales, desilusión con la política, pero fundamentalmente por desidia de las autoridades municipal del período 2009-2014, la población no se involucró a las actividades institucionales y los instrumentos participativos quedaron relegados o se implementaron de mala manera, según

la opinión de distintos actores del cantón.

4.5. Azogues

La frivolidad ha sido una constante en la implementación de unos pocos mecanismos participativos en este municipio. Por ejemplo, la primera Asamblea Cantonal, octubre 2012, no tuvo el quórum mínimo para su instalación, sin embargo, se puso en marcha ante la necesidad de aprobar el presupuesto anual y elegir los miembros del Consejo de Participación Ciudadana. El resultado fue el consentimiento de las prioridades planteadas por el cabildo y la conformación de una instancia local con personas cercanas a las autoridades.

Según información proporcionada por el Director de Desarrollo Social, en la anterior administración hubo veedurías ciudadanas, utilización de la silla vacía y rendición de cuentas. No obstante se abstuvo de emitir un criterio respecto a la forma como se implementaron, los impactos que tuvo en la población y las perspectivas de desarrollo, por respeto al trabajo de los antecesores, sin embargo, podemos deducir que al no existir una difusión institucional mínima de sus beneficios, como si lo hacen con otras acciones u obras realizadas por la municipalidad, los resultados fueron intrascendentes.

Las opiniones sobre la participación ciudadana en el cantón coinciden en señalar que no ha existido la voluntad política para desarrollarla a plenitud por varias razones: idiosincrasia de la población, poca convicción de la autoridad local, desinterés ciudadano, débil organización social, falta de promoción, pocos recursos, escasos espacios, etc. Sin que estos problemas sean exclusivos de este territorio nos parece que aquí, su incidencia negativa ha sido más notoria.

En un cantón no tan grande como Azogues las relaciones entre las personas son más de afinidad social antes que de afinidad política, porque los lazos familiares, los lazos históricos de la ciudad marcan una cierta fraternidad entre los ciudadanos y sus autoridades. Sin embargo, yendo a la esencia de lo que es la democracia, no creo que nuestra democracia vaya más allá de la representación porque nuestra democracia desafortunadamente es solamente de ir a depositar el voto en la urna o reclamar a través de los medios de comunicación ciertas actitudes, acciones u omisiones de las autoridades”

Yo creo que la famosa silla vacía debe ser un espacio donde la gente pueda presentar sus inquietudes, reclamos, propuestas, pero eso no ha sucedido. Aunque en los últimos años si ha existido mayor apertura, como en el caso de los presupuestos participativos de las parroquias, de las comunidades, pero casi siempre estos ya están direccionados por las autoridades y los verdaderos actores de la comunidad lo que hacen es adherirse a las propuestas que ya están previamente elaboradas

Además, no se ha divulgado lo suficiente el derecho a la participación que tienen los ciudadanos a través de los diferentes mecanismos, sino que esto se resuelve a través de una ordenanza en función de coyunturas, pero en verdad no se pone mucho énfasis en tener una efectiva participación, tomando en cuenta que para esto se requiere de la divulgación y de la conciencia que deben adquirir los ciudadanos (entrevista a Jorge Galán, Director del periódico La Portada, Azogues, 23 septiembre 2014)

En cuanto a las perspectivas para que los instrumentos participativos se desarrollen y consoliden en la administración actual, realmente son muy pocos. La principal autoridad municipal es muy clara y frontal al expresar sus puntos de vista respecto a la participación ciudadana y las trabas que, desde su punto de vista, pueden generar al trabajo institucional y al desarrollo local. A pesar de no tener una mayoría propia, su movimiento obtuvo un solo Concejal, se vislumbran pocas posibilidades de revertir la situación por el fuerte posicionamiento político que tiene el alcalde.

La Constitución de la República, el marco legal que rige el país habla de la participación ciudadana, que para mí es un lirismo. En realidad la participación ciudadana no existe y no debería existir, porque la participación ciudadana nace de la voluntad popular. Quien le habla como alcalde nace la participación ciudadana y los concejales son producto de la participación ciudadana y estamos para resolver los temas por disposición popular.

La participación ciudadana entendida como el hecho que vengan diez personas o mil personas a hablar de los temas municipales, entorpecerían los

trámites y no llegaríamos a un entendimiento -porque donde existen dos personas pueden existir dos criterios y donde existen mil personas existen mil criterios- y bajo ese punto de vista no se resolverían. Yo creo en el hecho cierto que quienes hemos sido elegidos como autoridades debemos tomar decisiones y llevar el barco a buen puerto. En eso estamos interesados acá.

En los temas puntuales intento manejarlos personalmente, en lo posible, a través de los directores departamentales. Cuando hay que conversar sobre temas concretos en los cuales se necesitan otros criterios, se llama a la gente, se llama a los involucrados, a los gremios profesionales, para recibir sus criterios, pero no para decidir, porque uno fue electo para decidir, el resto no podría hacerlo de esa manera, mucho más cuando no existe realmente una cultura de participación ciudadana en el país, por lo que más bien se iría a defender intereses grupales y particulares y vendría cada quien a intentar llevar agua para su molino y eso no significa participación ciudadana. Yo he dicho que estamos abiertos al diálogo con los distintos sectores, a recibir sus opiniones y sus criterios pero la decisión está en la municipalidad y en la alcaldía de la ciudad.

Es totalmente falso que en este país estemos viviendo en una democracia directa y participativa y lo digo sin ninguna restricción. Los que pensamos distinto al gobierno no tenemos derecho a absolutamente nada, los que están como alfombra del gobierno, los que están como rodapiés del gobierno, esos están bien. Esa es la participación ciudadana del Estado. Si yo digo que está mal que se siga endeudando al país con China y nos sigan hipotecando a nosotros y a las futuras generaciones soy un loco, soy un ignorante, pero si digo que todo está bien, soy un genio (entrevista a Virgilio Saquicela, alcalde de Azogues, Azogues, 24 septiembre 2014)

4.6. Tulcán

La información oficial expresa que se vienen realizando Audiencias Públicas, Veedurías, Consejos Consultivos, Consejo Cantonal de Planificación, Presupuestos Participativos, Encuentro de los Actores Sociales del Cantón Tulcán y Rendición de Cuentas, sin embargo,

es uno de los cantones donde el impulso de estos procesos participativos ha resultado trivial para la comunidad. Mucho tiene que ver con la forma de aplicarlos -siempre manejados desde el municipio- con pocos resultados efectivos para la colectividad, pero fundamentalmente con la comprensión de las autoridades sobre lo que significa la participación ciudadana y la utilidad para su gestión.

En este marco, nos parece revelador que el funcionario responsable de la participación ciudadana en el cantón conciba que el éxito de estos procesos sea directamente proporcional al carisma del alcalde. Primero porque se reconoce la existencia de un cacicazgo heredado que marca el ritmo de la política local; luego porque pone a la autoridad en un nivel superior que el ciudadano y finalmente, porque la dinámica nacional poco ha podido influir en el espacio sub-nacional.

La participación ciudadana obedece al carisma que tiene la autoridad, porque esto permite relacionarse con todos, la invitación se la hace abierta con lo cual puede venir gente de diversas posiciones políticas, pero lo importante es tener estos espacios de diálogo. Sin embargo, en las leyes se establecen que la Asamblea lo lidera el alcalde, el Consejo de Participación lo lidera el alcalde, el Consejo de Planificación lo lidera el alcalde, entonces como que la ley misma restringe que el proceso de participación tenga un nivel igualitario.

Por más apertura que le demos a la gente, los ciudadanos no están a nivel de la autoridad y por más espacios de participación que se creen, los ciudadanos no pueden hablar de igual a igual con la autoridad porque siempre se mantiene ese margen de respeto y eso significa no estar en el mismo nivel, por lo tanto no permite trabajar o proponer o plantear cosas que desde la ciudadanía surja (...) Sería importante ir incorporando los procesos ordenados de requerimientos de la ciudadanía con respecto a la gestión municipal (entrevista a Gandhi Vásquez. Jefe de Participación Ciudadana del Municipio de Tulcán, Tulcán, 8 octubre 2014)

Hemos constatado que las audiencias públicas son reuniones del alcalde y un grupo de técnicos municipales de distintas especialidades con la ciudadanía, delegaciones barriales,

representantes de las comunidades o parroquias para buscar soluciones a trámites pendientes, pedidos de obras, etc. Hay que destacar que es una actividad que guarda una planificación básica, pues la ciudadanía debe retirar un turno los días miércoles de cada semana, señalar el tema que se expondrá en la reunión y luego debe asistir el día lunes, a partir de las 9h00, a concretar la cita.

Las Asambleas Cantonales tomaron la forma de Encuentro de los Actores Sociales y se reúnen para cumplir las mismas funciones: conocer el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDyOT), aprobar el presupuesto participativo y elegir los representantes al Concejo Cantonal de Planificación. Operativamente funciona con mesas temáticas – económica, sociocultural, político-institucional, ambiental, energía, movilidad, conectividad, asentamientos humanos- donde los representantes de la ciudadanía debaten sobre estas cuestiones. Se desarrolla en las nueve parroquias del cantón, según un cronograma establecido por el municipio.

A pesar de las acciones participativas expuestas por las autoridades cantonales, hay actores políticos que discrepan de la efectividad de estos procesos. En algunos casos es posible que prevalezca la revancha política, en otros, hay una especie de autocritica bien intencionada, en todo caso, que se pongan trabas para acceder a documentos que nos ayuden a verificar los avances expuestos o que la principal autoridad del municipio eluda reiteradamente a una entrevista sobre un tema en el que supuestamente hay progresos y donde todo es transparente, nos genera muchas dudas.

Lupe Caicedo, Jefa Política del Tulcán, considera que no ha existido una campaña informativa, sostenida y planificada, sobre el significado de la participación ciudadana lo que ha determinado que haya un ejercicio poco efectivo de este derecho y que por lo general siempre prime la opinión de las autoridades. Entonces la población no objeta la política clientelar, la entrega de obras chiquitas, la entrega de dádivas por las que tienen que hacer toda una fiesta de agradecimiento

Los procesos de participación en el cantón y en la provincia lastimosamente sólo están escritos en la ley de participación ciudadana. No hay un empoderamiento de la ciudadanía. Los presupuestos participativos en los diferentes niveles de gobierno adolecen de muchas falencias y

metodológicamente no se cumple lo que dice la ley y el CPCCS. La silla vacía no se ha utilizado, en ningún caso, por desconocimiento de la ciudadanía y por falta de información. Lastimosamente las autoridades cantonales manejan una política clientelar más que una política de participación y reflexión.

En la ciudad de Tulcán no hay una organización barrial fuerte y lo que existe está muy fragmentado, esto hace que no haya un ejercicio ciudadano efectivo y eso permite también que las autoridades de turno manejen la gestión como antes, sin cambios trascendentales. Pensado que su función es entregar obras, establecer lealtades con la gente (...) La construcción de la democracia representativa, directa, participativa en Tulcán no ha empezado (entrevista, Tulcán, 8 octubre 2014)

En tanto la ciudadanía se muestra prudente respecto a la situación del cantón. Piensa que la apertura demostrada por el municipio para dialogar con la población, es una estrategia política pues todo se queda en palabras y muy pocos ofrecimientos se concretan. Aunque en un escenario económico tan complejo para los habitantes de frontera, una gran parte se dedica al comercio, lo que menos les interesa es inmiscuirse en actividades políticas o conocer los nuevos derechos que les asisten.

El desconocimiento de la ley, de lo que dice la nueva Constitución, nos limita, nos impide utilizar nuestros derechos, sin embargo, hemos buscado conversar con el alcalde, pero siempre se queda en eso, en palabras, en ofrecimientos. El municipio no ha socializado los nuevos derechos ciudadanos –que mejor que la gente no sepa, no conozca para que nadie les moleste- para mantener todo bajo control, pero también a la gente no le interesa la política. Mientras estén trabajando, mientras tengan para comer, lo demás pasa a segundo plano. La gente no tiene un interés político, se ha intentado hacer varias cosas pero está super, super complicado (entrevista a José Luis Guerrero, Presidente del Centro Comercial Popular, Tulcán, 9 octubre 2014))

A opinión del concejal Edin Moreno, los problemas de la participación ciudadana parten del desconocimiento ciudadano sobre sus derechos y de su incomprensión de los distintos temas que se tratan en el Concejo Municipal. De ahí que no se ha rebasado las prácticas políticas que tradicionalmente se han dado en los últimos 30 años, como ejemplo señala que el alcalde actual forjó su triunfo en base a la figura de su padre y a una ideología tradicional de derecha que se encuentra enraizada en el Carchi, el conservadorismo.

En Tulcán no se han hecho uso de los derechos de participación ciudadana. Hay un desconocimiento de la ciudadanía, pero también no hay conocimiento sobre los temas a tratar y falta capacidad para ejercer estos derechos, entonces en temas importantes donde debería participar la ciudadanía no se ha dado y ha quedado en letra muerta. Parte de la cultura, parte de la concientización y parte del conocimiento, esos elementos no han confluído y de ahí que no se ha dado la participación.

La construcción de la democracia directa, participativa, ciudadana en Tulcán no ha avanzado, se han dado “pininos”. La intención existe pero de ahí no pasa. Porque no se le ha dado la importancia, no ha existido el sentido de pertenencia de las autoridades ni de la ciudadanía, aquí prima el clientelismo político (...) De acuerdo a los votantes va la obra, entonces ahí la participación ciudadana no está bien encaminada y esto en complicidad con los dirigentes que tienen un sesgo político (entrevista, Tulcán, 9 octubre 2014)

4.7. Latacunga

La administración de Rodrigo Espín, Alianza País, estuvo marcada por una serie de conflictos políticos, con coidearios y opositores, de decisiones polémicas que complicaron su gestión municipal, pero también le granjearon simpatías temporales en su organización. Los sueldos elevados en el Concejo Municipal que motivó el pedido de Contraloría para presentar justificativos, las acusaciones de nepotismo, las denuncias de un supuesto enriquecimiento ilícito, la entrega de terrenos para que se construya la nueva cárcel que

reemplace al Penal García Moreno de Quito, la confrontación con los presidentes de la Juntas Parroquiales, muchos de ellos de Pachacutik.¹¹⁹

En cuanto a los procesos de participativos impulsados en este período, hemos encontrado indicios de silla vacía, presupuestos participativos, rendición de cuentas, comisiones generales, audiencias públicas, Asambleas Cantonales, aunque se podría decir que lo más importante fue la construcción de la normativa legal. Este hecho refleja que se buscaba cumplir con las exigencias de leyes de mayor jerarquía para salir del apuro político pero no hubo la decisión, por temor o desconocimiento, de avanzar más allá.

Existe la normativa y lo que tenemos que hacer es ir concretando acciones, hay que ir dándoles vida para que no sean ordenanzas muertas (...) Pero hace falta un trabajo muy intenso y pensar que debe haber una corresponsabilidad social, porque como es un proceso nuevo, genera temor y resistencia en la ciudadanía. Entonces el municipio deber socializar estos temas y ganar credibilidad, en el momento en que la gente cree en su GAD local las personas participan (...) además, hay que ir motivando a la gente y fortaleciendo sus organizaciones naturales, con un acompañamiento y asesoramiento permanente (entrevista a Jessy Tovar, Concejala, Latacunga, 26 agosto 2014)

En realidad los propios informes de trabajo anuales presentados por el burgomaestre son muy escuetos respecto a las acciones desarrolladas en este campo. No hubo campañas de difusión permanentes, no se crearon espacios para que la ciudadanía participe e interactúe, no existió la motivación necesaria para que la población haga uso de su derecho

¹¹⁹ Uno de los principales contradictores fue Fernando Cáceres, asambleísta de PAIS, quien manifestó en una entrevista a un medio local, TV Color, lo siguientes: “En PAIS de Cotopaxi hay ansias de poder, gente que ve a la política como negocio, como única oportunidad en su vida, de no dejar escapar (...) Hay gente que se desespera por el dinero, enfermos por el dinero, y se está viendo en los círculos de Latacunga, eso es conocido, es público. Se está montando una red, no sé si de corrupción, pero una red. Yo voy a llamar a la prensa después de unos días, cuando tengamos ya que decir algunas verdades aquí en Cotopaxi, tanto así que el cartel de Sinaloa se va a quedar muy corto y que Pablo Escobar sería ameba comparado con lo que se pretende o se está haciendo en Latacunga sobretodo”. (Cotopaxi Noticias, Alcalde Espín muestra un pasquín en su contra y lo desmiente, 2 de agosto 2012). Disponible en: <http://www.cotopaxinoticias.com/seccion.aspx?sid=2&nid=8679>)

Paradójicamente, unos meses antes, Rodrigo Espín había sido nombrado miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Instancia asociativa que a esa altura estaba controlada por los alcaldes del movimiento de gobierno.

constitucional de participar. Esto deja en evidencia la poca importancia y responsabilidad para cumplir con este derecho ciudadano y en otros casos el manejo funcional de los mismos.

Cuando el pueblo no conoce sus derechos, cuando no conoce los procedimientos, no quiere participar (...) Por eso la incorporación de la ciudadanía ha sido mínimo, yo diría que del 100% se ha avanzado un 10%, porque no hay una participación real de los ciudadanos, porque ellos no tienen herramientas, no tienen el conocimiento necesario por ende no se han visto muy activos para incorporarse a la actividad política. Y eso ha llevado al desinterés y de paso el municipio como tal, poco ha hecho para capacitar a la gente (entrevista a Manuel Cocha, Concejal, Latacunga, 26 agosto 2014)

La rendición de cuentas es quizá el ejercicio que mejor bosqueja a los procesos participativos en el período 2009 – 2014. El primer año fue concebido como un acto de masas que se realizó en la plaza El Salto. Doce meses después, los invitados por el cabildo asistieron a una sesión solemne en el Salón de la Ciudad. Su tercer informe fue a través de una cadena de radioemisoras donde al final se receptaron llamadas del público. Por último, en el año 2013, se volvió a utilizar la sesión solemne con invitados y funcionarios municipales. Aunque este acto tuvo dos hechos inusuales: los medios de comunicación conocieron del evento 45 minutos antes y el alcalde fue “jochado”, unas horas después, como prioste mayor de la Mama Negra.¹²⁰

Al mismo tiempo, los presupuestos participativos se convirtieron en un instrumento de presión para construir una clientela política mediante la entrega de obra pública, fundamentalmente en las parroquias rurales, y disputar espacios de incidencia con Pachacutik. Asumiendo una actitud confrontativa y poco democrática, el alcalde no coordinó con las juntas parroquiales la organización de las asambleas ciudadanas donde se definirían las prioridades de inversión y se las suplantó con los Tenientes Políticos,

¹²⁰ La Mama Negra o Santísima Trinidad es una fiesta popular que se realiza en Latacunga en agradecimiento a la Virgen de las Mercedes. En esta festividad que conjuga expresiones culturales indígenas, españolas y africanas. La “jochada” es una ceremonia especial en donde una persona asume el compromiso de apadrinar la fiesta. Para el efecto, se le entrega un poncho de lana de borrego, un sombrero de paño, recuerdos y la escultura de Baltazara, hija de la Mama Negra.

autoridades controladas por el Ministerio del Interior, que actuaron según sus intereses políticos.¹²¹

Lastimosamente los entes políticos, en este caso la municipalidad latacungueña, muy poco han abierto espacios. Tanto es así que en la denominada silla vacía, consagrada en la Constitución de la República, hicieron la ordenanza solamente para permitir la participación de sus allegados y no de actores críticos a la administración, se puso más bien un filtro. Otra situación, la elaboración del Plan de Desarrollo Participativo Cantonal lo hicieron en cuatro paredes y en mi calidad de periodista he investigado en la Senplades – Delegación Centro la validez de este Plan y me han informado que este Plan no es aplicable ni siquiera en el 16%, es decir que no se recogieron las opiniones de todos los actores sociales. Un gasto impune de más de 300.000 dólares en un Plan que no es aplicable ni siquiera el 16%. Esto nos da la pauta que no se hicieron bien las cosas (entrevista a Cayetano García, periodista de Tv Color, Latacunga, 26 agosto 2014))

4.8. Riobamba

La administración de Juan Salazar, PAIS, creó el Sistema de Participación Ciudadana mediante Resolución Administrativa, especificando que estará vigente mientras se aprueba la Ordenanza respectiva. Su contenido fue redactado por la Dirección Jurídica del municipio, por tanto inició con esos límites, su ejecución práctica estuvo en manos del alcalde y se centró en las audiencias públicas, silla vacía, consejos cantonales, asambleas locales, presupuesto participativo, rendición de cuentas, quizá por ello no generó mayor expectativa en la ciudadanía.

Sin embargo, esta actuación le permitió congraciarse momentáneamente con las élites locales, aunque luego se movilizarían pidiendo su destitución, así como estabilidad

¹²¹ Extrañamente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) conformado por militantes del movimiento de gobierno y ex funcionarios públicos, durante este período, también se dedicó a realizar talleres sobre la construcción del presupuesto participativo con delegados y representantes de las juntas parroquiales

institucional en un municipio donde coexisten redcillas político-familiares que entran en pugnas periódicas por ganar influencia y poder burocrático.¹²² Entonces, los instrumentos participativos se convirtieron en herramientas que utilizó el alcalde para legitimarse ante ciertos sectores de la sociedad riobambeña, construir fidelidades políticas, alinearlos tras sus decisiones y deslegitimar a sus opositores.

En la administración anterior no se dio la posibilidad de una participación activa y efectiva, porque el alcalde impuso su visión política, en la que obviamente no se contemplaba la participación de la ciudadanía, entonces no hubo espacio para otros puntos de vista, sino para los suyos y los de su equipo de trabajo. Pero también la ciudadanía, sobre todo a nivel urbano, nunca se empoderó de este derecho y no llegó a proponer algo para la ciudad. Entonces, sin la predisposición de realizar un trabajo conjunto por parte de la autoridad y sin el interés de incorporarse por parte de la población, no se pudo visibilizar la participación ciudadana (entrevista a Orlando Chafra, Concejal, Riobamba, 27 agosto 2014)

Circunstancias que se agravaron con nuevas confrontaciones en el seno del Concejo Municipal. Los ediles César García (PSP), Jorge Recalde (PSP), Erika Salazar (PAIS), José Luis Aldaz (RENOVACION) y Marco Portalanza (PSP) demandaron judicialmente al alcalde, Mario Robalino (PAIS), por no facilitar oportunamente información referente a los gastos e inversión del presupuesto 2013. Los demandantes argumentaron que la información debía estar lista en enero y el demandado señaló que podía entregarla hasta marzo.

Otro hecho que repercutió en el escenario cantonal fue la profundización de la división - política y religiosa- del movimiento indígena y el hecho que muchos de sus dirigentes que tuvieron un fuerte protagonismo en el contexto de los 90, ahora son servidores públicos, por tanto, están impedidos de movilizar a las comunidades, a riesgo de perder su trabajo, o lo que es peor están encargados de desmovilizarlas. No debemos olvidar que muchos de los

¹²² Juan Salazar fue destituido de su cargo por el mal manejo de fondos municipales, 13 millones de dólares depositados en el Banco Central del Ecuador se transfirieron a cuentas particulares, luego de varios días de movilización social en la ciudad de Riobamba. Posteriormente fue enjuiciado y sentenciado por peculado a ocho años de prisión.

derechos alcanzados en el país fueron negociados con la presión social y con la participación activa de los indígenas.

En la actualidad hay señales de que se busca una mayor participación de la gente en Riobamba. No debemos olvidar que hubo una crisis inenarrable, desde hace un par de años con problemas muy graves, incluido el apesamiento del alcalde anterior; luego el alcalde que lo sustituyó, Mario Robalino, no convocó a reuniones del Concejo, en fin un desbarajuste de la administración municipal. Aunque, luego de esto la gente de manera espontánea ha constituido un movimiento cívico que ha expresado su opinión en situaciones concretas (entrevista a Juan Pérez, Presidente de la Fundación Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador, Riobamba, 27 agosto 2014)

Es importante recordar que, en el período de estudio se había terminado el trabajo de la Asamblea Constituyente, el soberano aprobó la nueva Carta Magna, Correa había sido reelegido con el nuevo marco constitucional, estaba en auge el ofrecimiento de implementar un nuevo sistema político y la población esperaba que los cambios ofrecidos por la Revolución Ciudadana sean rápidos, efectivos y profundos. Estos anhelos se truncaron en Riobamba y por el contrario tomaron fuerza las viejas prácticas clientelares y cacicales.

En un sistema político en el que se apostaba por la desaparición de aquellas prácticas cacicales y clientelares, lastimosamente se siguen reproduciendo. Si tú miras como está concebido el funcionamiento de las políticas públicas, la colectividad sigue pensando que es un regalo de quienes gobiernan y a su vez los gobernantes que tienen la obligación de realizarlos, piensan que están entregando regalitos, entonces vuelven a reaparecer en Riobamba las lógicas de intercambio desigual que fueron típicas del mundo de la hacienda. Te hago un favor dando un trabajo, dando un proyecto y tú tienes que agradecerme, tienes que ofrecer gratitudes, de cierta manera obediencia. Cobra vigencia la figura del taitamito, el patrón bueno, el que da trabajo, el que regala cosas, pero el que también castiga al que está en desacuerdo con

el sistema. En esas condiciones es muy difícil construir participación ciudadana (entrevista a Dr. Luis Alberto Tuaza, Profesor Unach, Riobamba, 27 agosto 2014)

4.9. Ibarra

Las primeras experiencias participativas institucionales, en Ibarra, aparecen durante las administraciones municipales de Mauricio Larrea (ID). En el año 2000, es reelegido con el apoyo de una alianza conformada por la Izquierda Democrática, Movimiento Popular Democrático y Pachacutik, entre quienes se establece un acuerdo para impulsar procesos participativos en el cantón. Hay que tener presente que antes, en 1997, se había construido colectivamente un Plan Estratégico Cantonal, dos años después el Consejo por la Salud y la Vida, en el 2001 se descentralizó las áreas de turismo y medio ambiente, y a partir del 2002 se impulsan los presupuestos participativos.¹²³

Varios de estos procesos, especialmente los presupuestos participativos, tuvieron continuidad durante la alcaldía de Pablo Jurado (ID), 2004-2008, aunque su intención por presidir el Comité de Desarrollo Cantonal y la Asamblea Cantonal fueron interpretados como una injerencia directa del municipio sobre la labor ciudadana y una pérdida de autonomía política de estas instancias. Esto desmotivó a la población y provocó la protesta de sectores rurales, ya que estas acciones, según su percepción, estaban provocando un retroceso a la participación ciudadana.

La administración de Jorge Martínez (PAIS), 2009-2014, continuó con los procesos que se venían realizando, por obligación o convicción, pero además implementó otros, según lo

¹²³ Durante este período se elaboró la siguiente normativa:

- Ordenanza de Participación Económica Ciudadana (22/01/1998).- Para norma la distribución del 15% del Presupuesto General del Estado que se recibe como gobierno local.
- Ordenanza de creación de la Asamblea Cantonal y el Comité de Desarrollo y Gestión de Ibarra(08/07/2000).- Establece los parámetros para la creación de estas dos instancias.
- Estatutos de la Asamblea y el Comité de Desarrollo Cantonal (27/07 2000).- Fija los parámetros para el funcionamiento de estas dos instancias.
- Ordenanza que norma la contribución de mejoras por obras realizadas con participación ciudadana (08/06/2000).- Regula el aporte para obras de adoquinado por parte de los propietarios (50%) y la Municipalidad (50%).
- Ordenanza que reglamenta la realización de Mingas (04/07/2002).- Rescata a la minga como un mecanismo para ejecutar obras de interés comunitario
- Ordenanza que reglamenta el Presupuesto Participativo (03/02/2003).- Reglamenta la asignación a las Juntas Parroquiales.

establecido en la nueva Constitución. La construcción del denominado poder ciudadano fue uno de los objetivos de su administración y para ello se desarrollaron asambleas locales – barriales, parroquiales, sectoriales, cantonales- presupuestos participativos, silla vacía, audiencias públicas, veedurías ciudadanas. Además un censo local, elección de comités barriales y varias consultas sobre distintos temas.

El censo se realizó en las cinco parroquias urbanas –la Dolorosa del Priorato, Guayaquil de Alpachaca, Caranqui, El Sagrario, San Francisco- con el objetivo establecer el número de habitantes por barrio y luego elaborar el padrón electoral con el cual se realizaría la elección de los Comités Barriales, mismos que para tener reconocimiento municipal debían contar con el apoyo de por lo menos el 10% de los empadronados. En cuanto a las consultas ciudadanas pretendían resolver conflictos particulares como las frecuencias entre cooperativas de transporte en el sector denominado Unión Cochabamba, o la construcción de un parque ornamental en la ciudadela José Miguel Leoro.

En Ibarra ya había ejercicios participativos desde una década atrás, ya había instrumentos, yo no inventé nada. Lo que yo hago es reformar la ordenanza, perfeccionarla, porque comprendí que la sociedad necesita tener más participación y que en un comité barrial debe haber presencia de jóvenes, mujeres, adultos mayores, entonces en esa ordenanza nos propusimos una cosa muy exigente. Por ejemplo, la directiva del comité barrial, parroquial, etc. debía ser elegida mediante un acto universal y secreto, para lo cual se crea un padrón, yo hice un censo para hacer los padrones, pero además, no se podía legitimar a una Directiva si el proceso no contaba con la participación del 10% de los empadronados, el 10% de la comunidad.

Tener movilizada al 10% de la población no es fácil, por múltiples razones, pero mi meta era construir un sistema participativo muy dinámico, con ciudadanos organizados. Pensemos que en el área urbana de Ibarra viven 100.000 personas, esto implica tener movilizada a 10.000 personas en el sistema participativo, entonces se logra legitimidad de las cosas que se hace. Que no es fácil construir, que requiere tiempo, efectivamente así es, pero nos fortalecíamos en procesos participativos que *ya* se venían dando como el de

los presupuestos (entrevista a Jorge Martínez Vásquez, ex Alcalde, Ibarra, 9 octubre 2014)

En lo referente a la proyección de los instrumentos participativos, a la utilidad para los gobiernos locales, a la posibilidad de construir nuevas relaciones entre las autoridades y los ciudadanos que fortalezcan el sistema democrático, desde su experiencia como ex presidente de la AME, Martínez considera que este es un tema que sigue en debate, que no está cerrado por la complejidad existente en los territorios, por las expectativas que se generan en los actores políticos y poblacionales y por los intereses que están en juego a nivel nacional.

Me parece que hay un gran debate en estos temas de participación ciudadana que en algún momento alguien va tener que zanjar esta diferencia, si es que estos procesos participativos son los espacios donde se consultan, se informan o se deciden, porque habría una duplicidad de actores, osea estaría en juego la legitimidad de la autoridad elegida en votación popular. Porque si viene alguien a decirles a los concejales, urbanos o rurales, nosotros somos los representantes de la participación ciudadana en el territorio y somos los que finalmente vamos a decidir, entonces para que tenemos un Concejo Municipal, entonces este gran debate es parte de la construcción de participación (entrevista a Jorge Martínez Vásquez, ex Alcalde, Ibarra, 9 octubre 2014)

Aunque hay criterios respecto a que incomprensiones ciudadanas fueron el principal impedimento para aprovechar el contexto político actual,

los instrumentos participativos están ahí pero no han sido aprovechados al máximo por la ciudadanía porque no ha existido un empoderamiento para hacer uso de todas esas herramientas, para llegar a lo que nosotros consideramos “el poder popular” que es cuando la ciudadanía tome en sus manos el control de la toma de decisiones y de las acciones en todos sus territorios. Falta mucho por hacer para que la ciudadanía sea partícipe y se sienta partícipe de todos los procesos que se dan en sus territorios (entrevista a José Morales, Jefe Político, Ibarra, 9 octubre 2014)

Y otras voces críticas que miran en los errores cometidos por la autoridad y la organización política como determinantes para no avanzar rápidamente en los procesos participativos:

Jorge Martínez fue uno de los alcaldes que más obras realizó en Ibarra por el apoyo del gobierno. Antes los recursos de las alcaldías eran limitados y ahora tuvieron el apoyo de todo el gobierno nacional. En inversión hubo una importante gestión del alcalde, pero eso no se pudo capitalizar políticamente por la actitud de su equipo de trabajo, por ejemplo, desconocer a líderes naturales de los barrios por querer imponer dirigentes propios, o querer imponer listas desde la autoridad generó resentimientos y desprestigiaron a los procesos participativos.

A mediados de su gestión, había muchas invitaciones para que asista a los barrios, a las parroquias, a las asambleas que ellos mismos organizaban, pero el alcalde rehuía esos compromisos, no iba, mandaba a delegados y no asistía, eso era visto por la comunidad como un desplante o rechazo. Pero la gente de PAIS pensó que ganaría las elecciones por la obra, sobredimensionaron el valor de la obra, y nunca entendieron que el cemento hay que transformarlo en política. Se hizo la obra pero se cometieron errores políticos graves como que a los dos meses en funciones, Martínez se subió el sueldo a 4000 dólares, hechos como ese no se borró de la memoria de la gente. Además, directores que se daban puñetes con los concejales, que maltrataban a empleados y que los mantuvo. Prefirió la lealtad a sus amigos que a un proceso.

PAIS no tiene futuro en el plano electoral, ni en la organización, lo que tiene es un montón de gente que está como funcionarios públicos y alguna gente que está en busca de algún trabajo, pero a eso se limita. Aquí llegaron a anunciar que tenían 9000 afiliados, 200 Comités de la Revolución Ciudadana, pero que en realidad nunca existieron, eran solo de papel, por tanto esa “militancia” nunca les garantizaban nada. La Dirección de PAIS en Imbabura nunca se reunió para analizar los resultados del 23 de febrero con

el argumento de no raspar sobre la herida, sino que hubo una especie de acuerdo para responsabilizar de la pérdida a los directores de los ministerios, con el argumento que no se comprometieron en la campaña. De ahí que cambiaron a Directores, subdirectores, subsecretarios, cerca de 90 puestos se repartieron entre los miembros del Buró Político. La ciudadanía miró eso, está consciente de eso y les volverá a castigar en las urnas (entrevista a analista político, Ibarra, 10 octubre 2014)

4.10. Loja

Durante la segunda administración de Jorge Bailón (PS FA) se aprobó la ordenanza que crea el Sistema de Participación Ciudadana. No obstante, la colectividad esperó 16 meses, tiempo que transcurrió entre el primero y segundo debate, para que se ponga en vigencia la normativa municipal que considera cuatro niveles de funcionamiento para promover la incorporación de la población: i) Informativo, organizativo y capacitación; ii) Gestión, coordinación y ejecución; iii) Decisorio o máxima instancia; iv) Deliberación, consultivo y control social.

Probablemente los pedidos de revocatoria de mandato realizado por varios actores, en distintos momentos, ante el Consejo Nacional Electoral; una demanda ante un Juzgado de lo Civil en contra del alcalde y la exigencia de rectificaciones hechas por su propia organización política fueron determinantes a la hora de extender la puesta en práctica de la participación ciudadana.¹²⁴ Pese a todos estos inconvenientes se puso en marcha

¹²⁴ En septiembre del 2010, Rosa Guartizaca requiere la revocatoria de mandato por incumplimiento de ofrecimientos con los vendedores informales. Se adjuntan 16.672 firmas de respaldo, sin embargo, el Consejo Nacional Electoral validó únicamente 11.822 rúbricas, con lo cual no se llegó a cumplir con el requisito del 10% de la población empadronada y que a la fecha eran 15.406 electores. Por tanto no se llegó a concretar la petición.

En la opinión pública quedó la sensación que este pedido obedecía más a revancha política que a iniciativa cívica pues la solicitante había sido candidata a Concejala por el Movimiento Acción Regional por la Equidad (ARE) y perdió la elección junto a su líder José Bolívar Castillo quien postuló a la alcaldía.

Un año después, la Federación de Barrios de la Campiña Lojana (Febecal) solicita la revocatoria del alcalde y vicealcalde argumentando que no hay planificación en la labor municipal, falta de participación ciudadana, alza en las tasas y tributos, y ausencia de obra pública. El trámite fue suspendido ya que el Consejo Nacional Electoral solicitó a la Asamblea Nacional que se aclare algunas dudas respecto a la implementación de este derecho ciudadano

En julio del 2012, la Asamblea Cantonal de Loja conformada por un importante número de organizaciones barriales, demandó al alcalde ante un Juzgado de lo Civil por incumplimiento de su plan de trabajo, específicamente la falta de obra pública.

mecanismos como las asambleas locales, audiencias públicas, silla vacía, Consejo Cantonal de Planificación, presupuesto participativo y rendición de cuentas.

La valoración de la participación ciudadana en este período, desde el punto de vista de un técnico municipal, señala que:

El tema de crear participación ciudadana y una nueva democracia fue utilizado en demasía, en exceso, por la administración anterior. Te pongo un ejemplo para entender mejor, existen las Juntas Parroquiales que están normadas por el Cootad, que están descentralizadas, que tienen presupuesto, que tienen todo y la administración anterior a nombre de la descentralización les otorgó el uso de ciertos edificios y el manejo de cada parroquia. Esto provocó un caos porque el municipio se lavó las manos en la atención a las parroquias y la infraestructura entregada no se utilizó, ni tampoco se dio mantenimiento. Esto demostró que hay un manejo interesado de la descentralización y el uso de competencias.

En cuanto a la difusión de los derechos de participación consagrados en la nueva normativa legal vigente ha existido una clara limitación pues se ha promocionado solo lo que le conviene a la administración, es decir, que la ciudadanía recibe información sobre aquello que no genere mucho conflicto político, se transmite el contenido de una ley con mucho tino político para que no cause revuelo, por tanto que no vaya a tener efectos adversos en contra de la misma autoridad que promociona la participación (entrevista a Jackson Torres, Coordinador del Municipio, Loja, 26 septiembre 2014)

Mientras un docente universitario considera que no hubo avances significativos más allá de ciertos anuncios que se hicieron sobre la construcción de nuevos espacios donde la ciudadanía podía participar. En realidad, la gente sencilla, sin vínculos con las autoridades municipales, sin aspiraciones políticas, nunca tuvo acceso a los instrumentos participativos y muy posiblemente ni le interesó porque aparecen como elementos intrascendentes donde se va a perder el tiempo.

La normativa participativa construida hasta el momento no se pudo plasmar de manera eficiente pues no se han construido mecanismos participativos

que aparezcan útiles para la gente. Aunque se hayan generado Consejos y reuniones de distinta índole, aunque se diga por parte de las autoridades que si hay una nueva forma de democracia, todo ha quedado en el aire (...) hay mucha dispersión de criterios a nivel de autoridades, todo el mundo opina y no se toman decisiones en beneficio de la colectividad, sino de un grupo político o de un sector determinado donde tienen respaldo, eso les vuelve intrascendentes y poco interesantes para la comunidad (entrevista a docente de la Universidad Nacional de Loja, Loja, 27 septiembre 2014)

Una mirada distinta de los procesos participativos señala que,

Hay dos escenarios de participación ciudadana en Loja. El uno tiene que ver con la ciudadanía propiamente dicha, que si se ha empoderado de esta temática, por ejemplo los líderes de barrios, de parroquias, de juntas de regantes, que si ha acogido estos mecanismos y que se ha elevado su interés. Mientras el otro escenario es el de las instituciones públicas, de los funcionarios donde se mira que hay poco conocimiento (...) donde la participación ciudadana es considerada como un riesgo político porque pone en riesgo la estabilidad institucional. Hay el temor de que alguien asista a decir lo que siente, pero eso pasa por el desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana (entrevista a Franco Quezada, Vicealcalde del Municipio, Loja, 27 septiembre 2014)

4.11. Ambato

Fernando Callejas (ID) fue alcalde de Ambato durante tres períodos consecutivos. En el año 2000, puso fin a la hegemonía electoral del socialcristianismo y ganó representando a la Izquierda Democrática con el respaldo de la Democracia Cristiana y el Partido Socialista Frente Amplio. Cinco años después, triunfó apoyado por una unidad de organizaciones políticas conformadas por Izquierda Democrática, Pachacutik, Movimiento Fuerza Ciudadana de Tungurahua; y en el año 2009 volvió a vencer con el respaldo de la Izquierda Democrática, PAIS y Partido Socialista Frente Amplio.

Casi al finalizar su primer período, en el año 2004, puso en marcha el presupuesto participativo con la intervención de las denominadas mesas de concertación que aglutinaron

a organizaciones sociales y gremiales, comités barriales y juntas parroquiales del cantón. Este escenario, novedoso para varios actores, permitió acordar el destino de los recursos económicos municipales en función de las prioridades de los distintos sectores. Dos hechos destacaron de esta primera experiencia participativa: i) la obra de infraestructura fue desarrollada por el municipio, ii) las distintas propuestas, planes y programas solicitados por la ciudadanía se fueron concretando paulatinamente. Esto le permitió ganar legitimidad y credibilidad social.

Durante su segunda administración, en el año 2006, se presentan la Estrategia Integral de Desarrollo Cantonal y el Plan de Ordenamiento Territorial que fijan los lineamientos a seguir para lograr un crecimiento armónico y sostenido con miras a conseguir un cantón

con proyecciones de desarrollo humanizado para consolidar su identidad y autoestima (...) competitivo generador de ciencia, tecnología y cultura. El mayor centro de acopio y abasto de productos del Ecuador. Capital de la microempresa y de la artesanía nacional, polo de desarrollo industrial, agroindustrial, comercial y turístico. Cantón con educación y servicios de salud de excelencia, territorialmente ordenado, seguro y con un ambiente sano. Con hombres y mujeres comprometidos con el cantón, que se refleja en una proactiva participación ciudadana permanente, generando la gobernabilidad que garantiza su desarrollo (Plan Ambato 2020)

La tenencia de estos documentos de planificación y el respaldo social expresado en una segunda reelección, seguramente, retrasaron la aprobación definitiva de la ordenanza que regule el Sistema de Participación Ciudadana. Aunque esto no fue impedimento para que se impulsen Asambleas Cantonales, Consejos de Planificación Local, silla vacía, presupuestos participativos y rendición de cuentas. Inexplicablemente en el Informe de Rendición de Cuentas del 2013, entregado al CPCCS, no se hace mención a los presupuestos participativos.

Desde el año 2009 estuvimos trabajando por la participación ciudadana. No tuvimos una ordenanza pero si cumplimos a través de la Constitución (...) buscamos el mecanismo de la Asamblea para aprobar el presupuesto, para ello convocábamos a todos los actores sociales, individuales o colectivos, a

través de los medios de comunicación para que asistan a las reuniones y debatir el presupuesto y el plan de obra. De la misma forma utilizamos la silla vacía, aunque mucha gente lo hizo para temas personales, para temas en los que se sentían perjudicados, entonces venían a buscar soluciones individuales. Lastimosamente en este momento la silla vacía sigue siendo usada para lo mismo, entonces las personas no vienen en representación de un barrio o sector, sino en función del interés propio y rara vez ha sido utilizada para plantear una propuesta macro en beneficio de la ciudadanía. Tampoco ha existido una experiencia de iniciativa ciudadana (entrevista a Antonio Chachipanta, Concejal, Ambato, 29 agosto 2014)

En el caso de la silla vacía, su “funcionamiento” jamás se apegó a los objetivos para los que fue ideado este instrumento democrático. Se lo hizo con total informalidad, sin reglamento de funcionamiento, sin requisitos previamente establecidos que deban cumplir los aspirantes a ocupar este mecanismo, sin que conste en el orden del día y abordando temas insustanciales como la entrega de una placa de agradecimiento a la autoridad. Su implementación se apegó más a lo que anteriormente se denominaban “comisiones generales”.

Una vez concluidas las intervenciones de los señores concejales, el señor Alcalde autoriza el uso de la silla vacía al señor César Martínez, representante de la Unión de Cooperativas de Taxis de Tungurahua, quien manifiesta su agradecimiento al señor Alcalde por su gran trabajo realizado en beneficio de la ciudad y en especial en el sector del transporte de taxis, por lo cual desean realizar y entregar un reconocimiento a través de una placa de parte de la institución (...) Concluidas las intervenciones anteriormente referidas, siendo las diez horas con diez minutos del día martes veinte y dos de abril del año dos mil catorce, el Concejo Municipal de Ambato se instala en Sesión Ordinaria, bajo la Presidencia del arquitecto Fernando Callejas Barona (Concejo Municipal de Ambato, Sesión Ordinaria, Acta No. 233, 22 abril 2014)

Mientras que las perspectivas de fomentar la participación ciudadana seguirán atadas a los límites que fijen las autoridades y al control del gobierno local. Todo bajo una lógica de consideraciones e intereses políticos encubiertos que manejan los procesos organizativos, que generalmente terminan imponiendo delegados o representantes a los distintos espacios participativos y que ha ocasionado disputas internas.

hemos visto que la participación ciudadana no ha existido en su totalidad, ha sido de manera parcial en diferentes ámbitos y ahora lo estamos potencializando para trabajar de la mano con la ciudadanía, para construir municipio, para que la ciudadanía ejerza su derecho en diferentes instancias, pero poniendo las reglas muy claras (...) queremos institucionalizar la participación, no queremos una ordenanza muerta, queremos una ordenanza que genere dinámica dentro del accionar social (...) para ello hay que nombrar personas responsables que motiven a la ciudadanía, para que generen conciencia y responsabilidad al ejercer su derecho (entrevista a Aracelly Pérez, Concejal, Ambato, 29 agosto 2014)

4.12. Conclusiones

En los municipios de los cantones capitales provinciales de la región sierra, el impulso de los mecanismos de democracia participativa surgieron del Concejo Municipal o directamente del alcalde, por tanto, en esta primera fase estuvieron sujetas a la voluntad, comprensión y necesidades políticas de sus autoridades. Esto hizo que el derecho ciudadano, consagrado en la Constitución, tenga un giro sustancial y se transforme en dádiva o favor que el gobernante local entrega al poblador.

La implementación de los mecanismos de democracia participativa en los municipios de las cabeceras provinciales de la región sierra no posibilitaron la incorporación masiva de la ciudadanía, individual u organizada, a los procesos políticos de su localidad por escepticismo, desconocimiento o desinterés de la población. Pero, además, por los temores surgidos en las autoridades locales ante posibles actos de desestabilización que pudieran realizar actores políticos “*encubiertos*” de ciudadanos, lo que provocó que no hagan mayores esfuerzos por establecer un nuevo tipo de vínculo con la sociedad sino mantener la vieja práctica clientelar y prebendalista.

Los gobiernos autónomos descentralizados cantonales no tienen un documento que evalúe la situación de la participación ciudadana y la implementación de los mecanismos de democracia participativa en el período 2009 – 2014, lo cual dificulta realizar un seguimiento más pormenorizado de los avances, retrocesos o problemas surgidos en este ámbito, así como realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de sus efectos en el sistema político.

Cada gobierno autónomo descentralizado cantonal entiende el ejercicio participativo de acuerdo a la perspectiva ideológica de su máxima autoridad y a sus intereses políticos coyunturales. De ahí que, las asambleas locales se convirtieron en espacios para hacer propaganda, los presupuestos participativos sirven para posicionar a dirigentes barriales o comunales adeptos a la administración de turno, la silla vacía es una variación de las “comisiones generales” donde por lo general se exponen necesidades personales antes que comunitarias, las veedurías no tienen la capacidad de hacer recomendaciones con carácter vinculante. No hay experiencias de iniciativas ciudadanas.

Capítulo 5. Mecanismos participativos en los municipios de la región costa y galápagos

Los mecanismos participativos permiten generar debates colectivos sobre la realidad circundante. Desde inquietudes macro como el progreso y/o deterioro del hábitat hasta cuestiones más usuales para el ciudadano común que incluyen el rol del cabildo y las autoridades locales, o las políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Esto no significa desconocer la capacidad decisional de los representantes electos por la ciudadanía, sino buscar que la población se incorpore y aporte con ideas, mediante estos procesos que están formalizados, al quehacer político cotidiano.

En este capítulo analizaremos la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de región costa e insular del Ecuador. Para ello utilizamos una encuesta personal realizada en los territorios a las autoridades locales, revisión de los Informes de Rendición de Cuentas anuales entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), así como entrevistas a actores sociales, políticos y recopilación de periódicos y videos publicados en redes sociales.

5.1. La región costa e insular

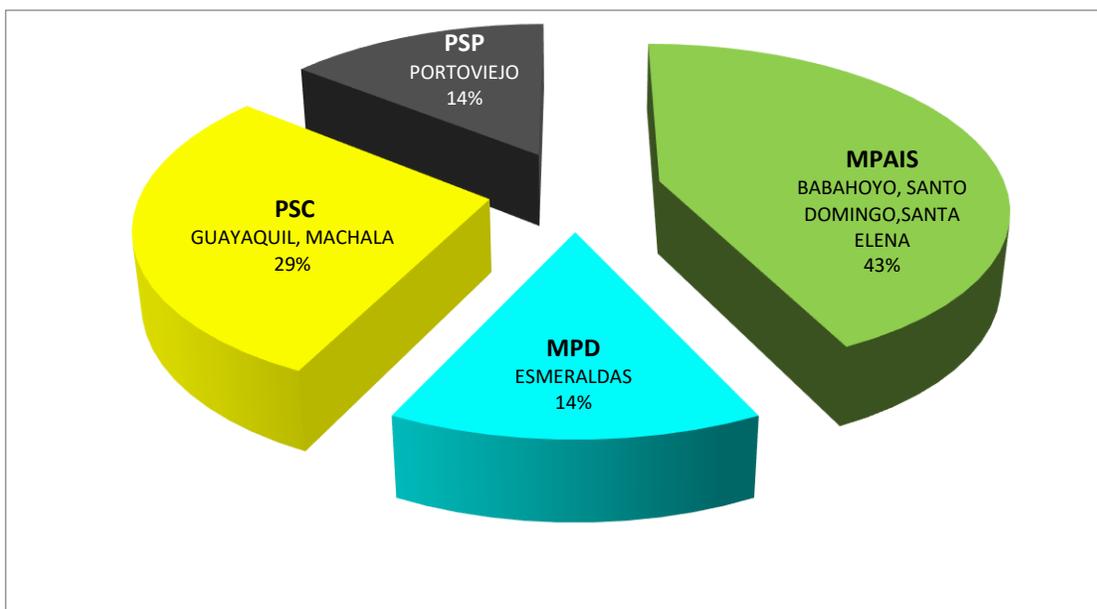
La región costa o litoral del Ecuador está conformada por siete provincias –Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Santo Domingo y El Oro- con 86 cantones que tienen un conjunto de particularidades en el aspecto social, económico, cultural y político. Tradicionalmente fueron gobernadas por caciques locales, dueños de haciendas agrícolas y ganaderas, que lograron sostener un dominio casi patriarcal desde los inicios de la República, aunque con el paso del tiempo y la nueva dinámica de las ciudades tuvieron que compartir el poder con las nuevas castas que surgieron desde los sectores populares.

En tanto que la realidad de Galápagos –sus pobladores, ciudades, instituciones, organizaciones sociales- el comportamiento y las actitudes políticas son casi desconocidas y poco estudiadas. Situación muy diferente han vivido la flora y fauna nativa, pues la cooperación internacional ha invertido importantes sumas de dinero para su estudio, monitoreo y conservación, esto permitió que el archipiélago consiga 30 premios mundiales

desde 1978, la declaración de la Unesco como Patrimonio Natural de la Humanidad y de Reserva Mundial de Biósfera por parte de las Naciones Unidas.

En el período de estudio el movimiento de gobierno Alianza PAIS obtuvo el control en tres municipios de la costa, dos de ellos ubicados en provincias recientemente creadas –Santa Elena y Santo Domingo-, mientras que el Partido Socialcristiano ganó en Guayaquil y Machala en donde se ubican los dos puertos más importantes del país y se genera un importante movimiento comercial. El Movimiento Popular Democrático repitió por tercera vez consecutiva el triunfo en Esmeraldas y el Partido Sociedad Patriótica auspició al candidato ganador en Portoviejo. Gráfico 5.1

Gráfico 5.1. Organizaciones políticas que ganaron las alcaldías de la región costa



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del Consejo Nacional Electoral

Mientras que en San Cristóbal ganó una novel organización política local, Galápagos-Poder Ciudadano, que fue creada circunstancialmente para promover la reelección del alcalde en funciones, personaje de amplia experiencia política y de una vieja militancia en el Partido Social Cristiano. Este cambio de organización política implicó un cambio muy superficial

ya que en el fondo se dio continuidad a una línea de trabajo establecida desde hace casi dos décadas, cuando Zapata ganó por primera la Prefectura provincial.

En cuanto a la implementación de los mecanismos participativos, en la Tabla 5.1 se puede mirar lo que existe hasta el momento. En Guayaquil nadie quiso responder la encuesta, al igual que en San Cristóbal y Santo Domingo. En Portoviejo respondió una Ex Concejal que fue la promotora de la Ordenanza participativa, mientras que en Esmeraldas, Machala, Santa Elena y Babahoyo entregaron la información luego de reiterados pedidos.

Tabla 5.1. Mecanismos de democracia participativa en los municipios de la región costa. Octubre 2009 - mayo 2014

Cuestionario		Esmeraldas (1)	Portoviejo (2)	Guayaquil (3)	Santa Elena (4)	Machala (5)	Babahoyo (6)	San Cristobal (*)	Sto Domingo de Tsáchilas (7)	
PREGUNTAS GENERALES	¿El Municipio tiene un registro de organizaciones ciudadanas, barriales, sociales, deportivas, gremiales?	Si	√	√	√	√	√			
		No								
	En caso afirmativo, ¿cuántas y de qué tipo son las organizaciones registradas?	Ciudadana	0			5	9	2		
		Barrial	165			73	100	100		
		Social	0			46	0	20		
		Deportiva	0			130	50	0		
		Gremial	0			69	0	8		
	Otras	0			0	50	0			
	¿El Municipio tiene algún mecanismo de apoyo a estas organizaciones?	Si	√	√		√	√	√		
		No								
	En caso afirmativo, ¿qué tipo de apoyo?	Capacitación	Financiero-administrativo		N.R	Logístico	Asistencia técnica			
	¿El Municipio tiene reglamento de participación ciudadana?	Si	√	√	√	√	√	√		
		No							√	√
	En caso afirmativo, ¿en qué año se aprobó y/o se reformó?		2011	2011	2011	2011	2013	2012		2015
¿Tiene el Municipio una instancia orgánica encargada de la	Si	√	√	√	√	√	√		√	
	No									

participación ciudadana (Dirección, Comisión, Concejal)?									
En caso afirmativo, ¿desde qué año funciona?		2014	2009	N.R.	2014	2013	2012		
Indique, por favor, quién es el responsable de la participación ciudadana en su Municipio:	Concejalía específica								
	Departamento específico	√	√	√	√	√	√		√
	Todas las áreas de gestión								
	Algunas Concejalías								
	El Alcalde								
Indique los recursos humanos destinados a atender y fomentar la participación ciudadana	Titulados Universitarios	3(contrato)			3(nombramiento)- 2(contrato)		3(nombramiento)		
	Titulación media	2(contrato)			5(nombramiento)	1(contrato)	1(nombramiento)		
	Sin titulación				1(nombramiento)				
	Otros								
¿Tiene el Municipio un Plan Estratégico Institucional consensado con la ciudadanía?	Si			√	√	√			
	No		√				√		√
¿Tiene o ha tenido el Municipio mecanismos de participación ciudadana, en el período	Si		√	√		√	√		√
	No				√				

comprendido entre octubre 2009–mayo 2014									
En caso afirmativo, ¿cuáles?	Audiencias Públicas	√ (SMV)	√				√		√
	Cabildos Populares								
	Silla Vacía	√	√			√			
	Veedurías Ciudadanas								√
	Observatorios Ciudadanos								
	Consejos Consultivos			√ (fotos)					
	Presupuestos Participativos	√	√	√	√		√		
	Consejos Cantonales						√		√
	Asambleas locales y/o cantonal	√ (SMV)	√	√ (fotos)			√	√	√
	Rendición de cuentas	√	√	√	√	√	√		√
¿Quién ha impulsado la realización de estos mecanismos de participación ciudadana?	Ciudadanía								
	Autoridad	√	√	√		√	√		√
	Organización								
¿Se han impulsado en el Cantón mecanismos de democracia directa?	Si					√			
	No	√	√	√	√		√		√
En caso afirmativo, ¿cuáles?	Iniciativas Ciudadanas					√ (SMV)			
	Consultas Populares								

	Revocatorias de Mandato								
¿Quién ha impulsado la realización de estos mecanismos de democracia directa?	Ciudadanía								
	Autoridad					√			
¿Qué temas han abordado estos mecanismos de democracia directa y participativa?					Presupuesto participativo concertado del año 2015	Derechos de organización de la Constitución			
¿Ha habido algún mecanismo de democracia directa y participativa que se ha tratado de poner en marcha en el Cantón y que por diferentes motivos no se ha podido o permitido implementar?	Si								
	No	√	√	√	√	√	√		√
En caso afirmativo, ¿cuáles?									
¿En qué año se puso en marcha y/o se suspendió?									
¿Existe o ha existido algún Plan para fomentar y/o posibilitar la participación ciudadana?	Si		√	√		√			
	No				√		√		
¿En qué año se puso en marcha el Plan?			2009			2013			

¿Cuáles son los problemas por los que no se puede impulsar una real participación ciudadana en su Municipio? (Marque los 3 principales)	Falta de iniciativas ciudadanas	√	√		√	√	√		
	Desinterés general de la sociedad	√	√			√			
	Falta de recursos humanos						√		
	Insuficientes recursos financieros					√			
	Escasa formación técnica	√	√		√		√		
	No hay mecanismos de coordinac		√		√				
	Indefinición de criterios								
	Otros problemas (indicar).								
Considera que en su Cantón hay una democracia	Directa, Participativa y Representativ								
	Directa y Participativa								
	Representativ		√		√	√	√		
¿Ha considerado impulsar, en el corto plazo, la implementación de algún mecanismo de democracia participativa?	Si	√			√	√	√		
	No		√						

¿Cuál?		Presupuesto participativo/ Cabildos asociados			Silla Vacía	Conformar Consejos Barriales a través de votaciones directas en toda la ciudad	Asamblea Local Ciudadana			
MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	¿Nombre del mecanismo que se impulsa en su Municipio?	Presupuesto participativo	Asamblea Local Ciudadana			Participación ciudadana	Asamblea Local Ciudadana			
	¿En qué año se puso en marcha?		2012			2013	2014			
	¿Quién propuso o motivó realmente la creación del mecanismo?	Alcalde					√			
		Concejal		√						
		Comisión Municipal						√		
		Técnico Municipal								
		Asociación Ciudadana								
		Movimiento Social								
	En el último año, ¿cuántas veces se ha reunido	Ciudadano/a a título individual								
		No se ha reunido								
Una o dos veces			√							
Entre 3 y 5 veces							√			
Entre 6 y 8 veces						√				
Entre 9 y 12 veces										
Más de 12 veces	√									

¿Tiene reglamento de funcionamiento?	Si		√			√			
	No	√					√		
¿Cuál es el ámbito de trabajo?	Temático (ligado a un solo tema)	Competencias GAD y presupuesto							
	Sectorial (ligado a un área o departamento)								
	Territorial (barrio, distrito...)						√		
	Global		√			√			
¿Qué función se le ha asignado? (una "X" por cada función)	Informar a la ciudadanía		√			√			
	Motivar la discusión y reflexión entre ciudadanos/as	√					√		
	Llegar a consensos o decisiones entre los ciudadanos/as	√							
¿Son vinculantes las decisiones adoptadas?	Si	√	√			√			
	No						√		
Para participar, ¿es necesario apuntarse, acreditarse, ser nombrado o ser invitado?	Si		√			√	√		
	No	√							
¿Quién ha decidido esos criterios para poder participar?	Alcaldía	√							
	Concejo municipal		√				√		

	El personal técnico								
	Las asociaciones y colectivos ciudadanos								
	Otros					√			
¿Quién participa?	Representantes políticos	√							
	Personal del Municipio		√						
	Asociaciones	√	√				√		
	Movimientos Sociales						√		
	Ciudadanos a título individual	√	√			√	√		
¿Quién es el responsable de gestionar la reunión?	Alcalde					√			
	Concejal								
	Profesionales								
	Técnico/a del Municipio	√	√						
	Representante asociativo						√		
	Ciudadano/a								
¿Cuántas personas suelen participar (más o menos)?	Menos de 10								
	Entre 10 y 20								
	Entre 20 y 30	√							
	Entre 30 y 50								
	Entre 50 y 70	√				√			
	Más de 70		√				√		
¿Cuál es la proporción de mujeres que regularmente	Menos del 25%								
	Entre el 25 y el 40%	√	√			√			

participan (más o menos)?	Entre el 40% y el 50%								
	Entre el 50% y el 60%								
	Entre el 60% y el 75%								
	Más del 75%								
¿Cuál es la proporción de jóvenes (menores de 20 años) que regularmente participan (más o menos)?	Menos del 10%		√			√	√		
	Entre el 10% y el 25%	√							
	Entre el 25 y el 40%								
	Entre el 40% y el 50%								
	Entre el 50% y el 60%								
	Más del 60%								
¿Participa alguna persona de una minoría social, étnica o cultural?	Si	√				√	√		
	No								
¿Qué minoría(s)?		Discapacitado - Tercera edad				Afroecuato riano			
¿Participa(n) porque ha(n) sido específica o directamente invitada(s)	Si	√				√			
	No						√		
¿En cuánto se valora económicamente el costo de este mecanismo participativo (señalar si la cifra corresponde al año o mes)?		50,00 mensual				N.R.			
¿El Municipio recibe alguna subvención para	Si								
	No	√	√			√	√		

este mecanismo participativo?									
Si la respuesta es afirmativa, ¿qué porcentaje del costo total supone?	Menos del 25%								
	Entre 25% y el 50%								
	Entre el 50 y el 75%								
	Más del 75%								
¿El Municipio hace públicas las decisiones adoptadas?	Si	√	√			√	√		
	No								
Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo las hace públicas? (Marcar una "X" por cada opción)	A través de la revista municipal		√			√			
	A través de un medio de comunicación	√					√		
	Otra fórmula (especificar):								
¿Existe documentación, valoración, análisis o informe alguno sobre las reuniones?	Si	√	√			√	√		
	No								

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llve con datos de los municipios de la costa y galápagos

- (1) La encuesta fue llenada por Nelson Zambrano, Jefe de Participación Ciudadana.
 - (2) La encuesta fue llenada por Ana Pilay, ex Concejal, promotora de la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana.
 - (3) No se devolvió la encuesta. La información proviene de los Informes de Rendición de Cuentas y actas del Concejo Municipal
 - (4) La encuesta fue llenada por Dionicio Gonzabay Jr, asesor del alcalde.
 - (5) La encuesta fue llenada por Mauricio Zhungur, Director de Participación Ciudadana.
 - (6) La encuesta fue llenada por Inés Ramos, Directora de Desarrollo Social y Participación Ciudadana.
 - (7) La información proviene de los Informes de Rendición de Cuentas.
 - (*) No hay información válida para el período de estudio
- SMV: sin mecanismo de verificación

5.2. Guayaquil

Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil, es una de las figuras más influyentes en la vida política del país. Está en funciones desde el año 2000, siendo reelegido en tres procesos electorales -2004, 2009, 2014- con lo cual su organización política, el Partido Socialcristiano, habrá completado 27 años ininterrumpidos dirigiendo el gobierno local.¹²⁵ Ha defendido su modelo de gestión municipal, calificándolo como exitoso, sin apartarse de su pensamiento conservador, aunque con ligeras pizcas de inclusión para estar a tono con lo que califica como “capitalismo con rostro humano” y que sin dudas ha sido funcional a los intereses de la élite empresarial porteña.

El Secretario General del Concejo Municipal, Henry Cucalón, elaboró la propuesta de Ordenanza para normar el Sistema de Participación Ciudadana que fue aprobada, en septiembre del 2011, luego de dos debates. En ella se destaca como una instancia que aporta a la planificación, el desarrollo territorial y la construcción del presupuesto municipal a la Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana de Guayaquil, misma que está integrada por “las autoridades electas del cantón, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad de su ámbito territorial” (Cootad 2012, art 304)

Sin embargo, el cuerpo edilicio estableció porcentajes de representación diferenciados a cada uno de los tres componentes, argumentando que el Cootad no establece los porcentajes de esta representación tripartita, se recurrió al artículo 66 de la Ley de Participación Ciudadana, en vista que para “...la conformación de los Consejos Locales de Planificación, donde sus miembros si están consignado por Ley y la ciudadanía tiene una representación del 30%, de ahí se toma como referencia ante la ausencia de porcentaje en la Asamblea General de la ciudad, se utiliza esa referencia lógica...” (Henry Cucalón, Secretario General del Concejo Municipal. Acta de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Guayaquil, 22 de septiembre de 2011, 7). Además, se integra como delegados a funcionarios que están bajo el control de la autoridad municipal y limita la participación de la sociedad civil a un listado de organizaciones afines.

¹²⁵ León Febres Cordero, líder máximo del Partido Socialcristiano, fue alcalde de Guayaquil en los períodos 1992 – 1996 y 1996 – 2000.

En el caso de las autoridades electas, alcalde y un concejal, representan el 51% de la Asamblea. Generalmente las autoridades representan a una misma organización política, por tanto, las decisiones que se adoptan en el espacio participativo responden a una sola visión de la política local y del desarrollo cantonal, ya que el resto de integrantes no tienen mayor capacidad de incidir y en los hechos su presencia sirve para legitimar los acuerdos, pactos o negociaciones previamente establecidos entre estas dos personas o por su partido político sobre lo necesario, urgente o correcto para la ciudadanía.

Mientras que los representantes del régimen dependiente -22 direcciones y fundaciones de las cuales 18 son dirigidas por el Concejo Municipal- tienen una participación del 19% del total, con lo cual hay menos posibilidades de un debate amplio, enriquecedor y se asegura una Asamblea homogénea. Es necesario dejar constancia que en otros gobiernos locales de la región, caso de Portoviejo, se legisló sin tanto hermetismo y se permitió que este escenario sea ocupado por los delegados de instituciones públicas nacionales como direcciones ministeriales: salud, educación, obras públicas, ambiente, etc.

El porcentaje restante, en teoría, está destinado a la sociedad civil, repartido en proporciones iguales entre los delegados de las parroquias urbanas y los representantes de otros sectores. Así termina de cerrarse el círculo de control de la participación ciudadana, ya que los delegados deben pertenecer a una de las 98 organizaciones sociales previamente calificadas por el cabildo guayaquileño, haciendo caso omiso a la normativa que señala "...los delegados y delegadas de la sociedad, en el ámbito territorial respectivo, serán designados prioritariamente por las asambleas ciudadanas locales" (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, artículo 65)

El tejido social ha sido invisibilizado por el modelo político implementado por los socialcristianos (...) tanto que para realizar un presupuesto que ahora debe ser construido de forma participativa, que debería involucrar a los todos actores sociales, aquí no se lo hace y los socialcristianos solamente invitan a los más cercanos a ellos, sin abrir el espectro político, sin entender que la sociedad guayaquileña está formada por sectores urbanos y rurales, y que hay muchas formas diferentes y legítimas de organizarse y que todas son reconocidas por las poblaciones de sus sectores. Este modelo no termina de

entender la importancia de tomar en cuenta a la ciudadanía (entrevista a Lídice Aldaz, Concejal, Guayaquil, 14 septiembre 2014)

Teniendo en cuenta estos antecedentes, se han sumado más voces de insatisfacción y crítica a la Ordenanza, desde sus orígenes, ya que estaría corporativizando la participación ciudadana, funcionalizando a las organizaciones sociales previamente escogidas por el ayuntamiento, pero fundamentalmente, concentrando el poder en manos del alcalde.¹²⁶ Si a estos problemas le agregamos el razonamiento que hace Jaime Nebot al significado de la participación ciudadana, es fácil deducir que hay pocas posibilidades de emprender procesos serios y de largo aliento en Guayaquil.

EL SEÑOR ALCALDE: ... yo quiero indicar que ni remotamente puede ser este el principio de la participación ciudadana en la ciudad de Guayaquil. Hay gente que se especializa en la teoría, entonces toda esta discusión, la Ley de Participación Ciudadana, el COOTAD, la discusión en el Concejo, señores, hay que hacer tres asambleas al año, tres al año y ojalá los doscientos y tantos concejos cumplan con hacer estas tres sesiones en función de la Ordenanza. Yo empecé la participación ciudadana, por coincidencia hay un número tres, con tres elecciones que recibí la confianza del pueblo de Guayaquil, pero no Jaime Nebot simplemente. El programa de

¹²⁶ En la sesión del Concejo Municipal de Guayaquil donde se aprueba en segundo debate la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana se dio paso a que cuatro personas hagan uso de la Silla Vacía, a pesar que no había norma aprobada al respecto. Uno de los asistentes expresó su preocupación por el contenido de la normativa, en los siguientes términos: “**EL LCDO. OSCAR UGARTE:** (...) En relación a los representantes del régimen dependiente, este espacio no debe ser ocupado con una mayoría de funcionarios municipales, sino que debe expresar la diversidad de las instituciones públicas cantonales del régimen dependiente existente en Guayaquil. Sobre los representantes de la sociedad Civil, su participación debe ser mucho más amplia que la lista de 75 instituciones y organizaciones que están en el literal c) del artículo 13 de la referida Ordenanza, pues si bien es cierto son instituciones y organizaciones respetables y con trabajo en Guayaquil, yo como periodista doy aval de ello, existen cientos de instituciones y organizaciones que trabajan día a día para dar solución a los graves problemas de los sectores excluidos y marginados, así como hay otras como por ejemplo organizaciones deportivas, eclesiales de base, comités barriales, asambleas, observatorios, veedurías, asociaciones, organizaciones de hecho y de derecho, de GLBT, de cultura y ambiente. De mantenerse esa sola lista propuesta estaríamos configurando una figura cierta de exclusión organizativa y social, que se opone a la cimiento misma de la actitud patriótica, solidaria y desinteresada de las y los Guayaquileños de nacimiento y de corazón. Señor Alcalde, con el respeto y agradecimiento como ciudadano de esta urbe, que se le debe por los avances y mejoras a nuestra urbe, solicito a nombre de las instituciones que me han apoyado en obtener esta tribuna, se rectifique esta ordenanza, que como hemos expuesto violenta las leyes de participación e incluso del espíritu constitucional que debería animarla, porque esto no la norma sino que lo corporativiza y la coarta...” (Acta de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Guayaquil, 29 de septiembre del año 2011, pag.6)

Disponible en: <https://sites.google.com/site/alcgye/la-municipalidad/5-actas>

trabajo detallado de Jaime Nebot, específicamente en lo social, que fue difundido ampliamente en cada elección, que fue entregado en el Tribunal Electoral, con previa notarización de mi firma y aunque no tuviera mi firma, hay que ir a revisar ese programa para que se pueda comprobar que mi programa no fue solamente cumplido al pie de la letra, sino que rebasé y sigo rebasando mis compromisos, haciendo lo que prometí y lo que no prometí (...) Respecto de los niños pobres quien equipó la Teletón, señores, así que con el debido respeto a mí que no vengan teóricos de la Participación Ciudadana a enseñarme que la participación ciudadana es fundamental en el servicio ciudadano y cuando quieran comprobarlo siete de cada diez ciudadanos votan por nosotros, siete de cada diez ciudadanos, tres veces, once años de ejercicio y tres más que faltan, pero nueve de cada diez ciudadanos, es decir dos de los que no votan por nosotros creen que este Concejo integrado por ustedes y esta Administración, hace un buen papel y ese es mayor orgullo, porque mayor orgullo que hay que satisfacer, la voluntad de los que a uno lo han elegido es satisfacer de los que no lo han elegido, eso es democracia y eso es participación ciudadana, lo demás como dice la propaganda de quaker, lo demás es cuento, queridos conciudadanos (Jaime Nebot, Acta de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Guayaquil, 29 de septiembre de 2011, 14)

En la Tabla 5.2 se mira con mayor detalle la composición de la Asamblea y no deja dudas del control que tiene la administración municipal sobre su funcionamiento y la anulación del mecanismo democrático.

Tabla 5.2 Integrantes de asamblea cantonal de participación ciudadana de Guayaquil

Cargos	Integrantes	%
Autoridades Electas	Alcalde o Alcaldesa del cantón o su delegado, quien la presidirá y un Concejal o Concejala designado por el Concejo Municipa	51%
Representantes del Régimen Dependiente	<ul style="list-style-type: none"> • Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil • Empresa Cantonal Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil • Corporación Registro Civil de Guayaquil • Corporación Municipal para la Seguridad Ciudadana • Empresa Municipal del Registro de la Propiedad de Guayaquil 	19%

	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil • Fundación Municipal Transporte Masivo Urbano de Guayaquil • Fundación Terminal Terrestre de Guayaquil • Guayaquil Siglo XXI, Fundación Municipal para la Regeneración Urbana • Director de Medio Ambiente de la Municipalidad de Guayaquil • Director de Turismo, Relaciones Internacionales y Competitividad de la Municipalidad de Guayaquil • Director de Áreas Verdes, Parques y Movilización Cívica de la Municipalidad de Guayaquil • Director de Obras Públicas de la Municipalidad de Guayaquil • Director de Ordenamiento Territorial de Guayaquil • Director de Urbanismo, Avalúos y Registro Municipalidad de Guayaquil • Director de Acción Social y Educación Municipalidad de Guayaquil • Director de Aseo Cantonal, Mercados y Servicios Especiales de la Municipalidad de Guayaquil • Director de Salud de la Municipalidad de Guayaquil • Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil, EP • Corporación Nacional de Telecomunicaciones • Dirección Provincial de Salud del Guayas • Dirección Provincial de Educación del Guayas 	
<p style="text-align: center;">Representantes de la Sociedad Civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cada parroquia urbana estará representada por los delegados designados para cada ocasión, por el Consejo Barrial respectivo • Los presidentes de las Juntas Parroquiales Rurales • Cruz Roja Provincial del Guayas • Rector de la Universidad de Guayaquil • Rector de la Escuela Superior Politécnica del Litoral • Rector de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil • Rector de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte • Rector de la Universidad Casa Grande • Rector de la Universidad Santa María • Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos • Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión • Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión Núcleo del Guayas • Cámara de Comercio de Guayaquil • Cámara de Industrias de Guayaquil • Cámara de la Construcción de Guayaquil • Cámara de la Pequeña Industria de Guayaquil • Cámara de Turismo del Guayas • Colegio de Médicos del Guayas • Colegio de Abogados del Guayas • Colegio de Arquitectos del Guayas • Colegio de Ingenieros Civiles del Guayas • Colegio de Ingenieros Industriales del Guayas • Colegio de Ingenieros Comerciales del Guayas 	30%

- Colegio de Economistas del Guayas
- Colegio de Ingenieros Agrónomos del Guayas
- Colegio Regional de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos Litoral
- Colegio Regional de Ingenieros Industriales del Litoral
- Colegio de Ingenieros Geólogos, de Minas y Petróleos Guayas
- Colegio de Ingenieros Navales del Ecuador
- Colegio de Ingenieros Mecánicos del Guayas
- Colegio Regional de Ingenieros Químicos del Litoral
- Colegio de Ingenieros en Informática, Sistemas y Computación
- Un representante por los otros colegios de profesionales
- Asociación de Jubilados
- Presidente de la Unión Nacional de Educadores del Guayas
- Asociación de Escuelas Particulares Laicas (ADEPLES)
- Presidente de la FEUE- Filial Guayaquil
- Arzobispo de Guayaquil
- Un representante por los cultos religiosos existentes en la ciudad
- Junta de Beneficencia de Guayaquil
- Sociedad de Lucha contra el Cáncer Núcleo del Guayas
- Benemérita Sociedad Filantrópica
- Sociedad Protectora de la Infancia
- Corporación Ser Paz
- Asociación Ecuatoriana para niños con retardo ASENIR
- Fundación NOBIS
- Fundación Ecuador
- Fundación Crecer
- Fundación María Guare
- Fundación Acción Solidaria
- Fundación Leónidas Ortega Moreira
- Fundación Niños con Futuro
- Fundación Encuentro
- Fundación Cariño
- Fundación Huancavilca
- Proyecto Salesiano "Chicos de la Calle"
- Fundación para Desarrollo Humano y Equidad Social FUDHES
- Niñez Internacional (Children International)
- Fundación Edúcate
- Fundación Clemencia
- Junta Cívica de Guayaquil
- Asociación de Enfermos Incurables- AEI
- La Casa del Hombre Doliente
- Fundación VIHDA
- Asociación Pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana - APROFE
- Fundación Avanzando Unidos
- Fundación para la Adopción Nuestro Niños -FANN
- Fundación de Asistencia Psicopedagógica para Niños, Adolescentes y Adultos con Retardo Mental FASINARM
- Fundación ADES- Asesores en Desarrollo Social
- Fundación Comunicar

	<ul style="list-style-type: none"> • Fundación Sin Barreras • Sociedad Ecuatoriana Pro Rehabilitación de Lisiados - SERLI • Fundación Educar en Cristo • Asociación de Voluntariado Hospitalario -ASVHOL • Asociación Coordinadora de Voluntariado d Guayas ACORVOL • Fundación María Gracia • Asociación Comunitaria HILARTE • Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer- CEPAM • Fundación de Acción Social Tocando Puertas • Hogar de Cristo • Fundación Equidad • Asociación Afro ecuatoriana de mujeres solidarias • Corporación Afro "Chonta Cuero y Bambú" • Fundación de Desarrollo Integral del Negro Afro ecuatoriano - FUDINE • Asociación Afro "Mujeres de Lucha" • Asociación de Comerciantes Minoristas • Casa de la Cultura Núcleo del Guayas • Corporación de Desarrollo Campesino del Ecuador • Federación Provincial de Artesanos Profesionales del Guayas • Sociedad de Comerciantes Minoristas Autónomos "1 de Septiembre" • Federación de Transportistas Urbanos del Guayas-FETUG • Agencia de Desarrollo Regional Económico de Guayaquil • Asociación de Participación Social "Sembrando un Futuro" • Asociación de Chefs del Ecuador- Capítulo Guayas • Asociación Hotelera del Guayas- AHOTEGU • Asociación de Cineastas de Guayaquil • Asociación de Artistas Profesionales del Guayas-ASAPG • Fundación Diverso Ecuador 	
--	---	--

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos de la Ordenanza Sistema de Participación Ciudadana, Municipio de Guayaquil

Durante el período de estudio se realizaron seis Asambleas Cantonales. La primera fue en octubre del 2011, se lo hizo con una mecánica de funcionamiento muy ágil, duro 55 minutos, ahí se eligió a tres delegados al Consejo de Planificación Cantonal y se aprobó el presupuesto del año 2012. En el primer caso, un concejal propone los tres nombres, estos son puestos a consideración de los asistentes, se somete a votación y se aprueba. Mientras en el segundo caso, intervienen once personas, básicamente, para felicitar al alcalde por el

trabajo realizado y ratificar las prioridades de inversión presentadas por el cabildo.¹²⁷ En las reuniones subsiguientes sucedió lo mismo, los delegados asisten al Salón de la Ciudad, conocen el orden del día, felicitan al alcalde, piden obras y votan.

Al mismo tiempo, la ciudadanía hizo uso de la Silla Vacía en dos ocasiones. El 29 de septiembre de 2011 durante la aprobación en segundo debate de la Ordenanza que regula el Sistema de Participación Ciudadana, sin contar con la normativa respectiva, el Concejo Municipal aprobó por unanimidad la incorporación de cuatro personas al debate respectivo. Pero más allá de esta muestra de apertura democrática realizada por las autoridades locales, es importante destacar la actitud del alcalde que con una interpretación jurídica de los hechos, apoyó la participación, si bien estableció un tiempo límite de 10 minutos a cada uno.¹²⁸

¹²⁷ Presento un resumen de las intervenciones porque reflejan de manera viva el desarrolló la Asamblea:

- Carlos Anchundia (Colegio de Economistas del Guayas). Minutos antes fue elegido como miembro del Consejo Cantonal de Planificación. Mociona la aprobación del presupuesto
- Néstor Rodríguez (Parroquia Ximena). Apoya la moción.
- Ramón Loor (Parroquia Febres Cordero). Hace un ligero recuento de su trabajo como dirigente y felicita al alcalde por su liderazgo y obra realizada.
- Xavier Medina (Parroquia Pascuales). Apoya la moción y culmina gritando viva Guayaquil y viva el alcalde Nebot.
- Ana Medina (Parroquia Tarqui Popular). Agradece por el trabajo realizado y ratifica su apoyo al alcalde.
- Julio César Guato (Parroquia Ximena). Solicita la construcción de un cementerio y la elaboración de una guía turística donde conste su sector. Apoya la moción
- Galo Cervantes (Director de la escuela de Sociología de la Universidad de Guayaquil). Solicita que se apruebe el presupuesto
- Genoveva Realpe (Parroquia Letamendi). Felicita por las obras y pide que haya más seguridad.
- Jhonny Vélez (FUDHES). Solicita que continúen los proyectos sociales y felicita por la labor realizada.
- Miguel Ángel Valdivieso (Fundación Ecuador). Felicita por el trabajo realizado.
- Elizabeth Orellana (Niñez Internacional). Felicita y pide continuar con proyecto ZUMAR.

¹²⁸ “**EL SEÑOR SECRETARIO:** Para el tratamiento del punto tres del orden del día, que es el segundo debate de la Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana del cantón Guayaquil, hay una solicitud propuesta por el señor Lcdo. Oscar Ugarte de la Fundación Diverso Ecuador, está la solicitud de la Ing. Maritza Miranda, como Presidenta de la Asociación de Establecimientos Particulares Laicos, ADEPLES. El Econ. Carlos Anchundia Zapatier, Presidente del Colegio de Economistas del Guayas, Ing. Luigi Lertora Velarde, Presidente de la Sociedad de Ingenieros del Ecuador”.-

EL SEÑOR ALCALDE: Me permiten unas palabras, señoras, señoritas, señores Concejales, antes de que conozcan y resuelvan sobre este particular. Hay quienes sostienen que la falta de normas secundarias y complementarias impiden el ejercicio de ciertos derechos, más aún cuando son de tipo hasta cierto punto reglamentario. Yo personalmente, no creo eso, yo pienso que los derechos hasta que estén debidamente reglamentados con las normas secundarias pertinentes, pueden ejercerse sin perjuicio de que existan esas normas de reglamento. Por supuesto, en el momento que aprobemos la Ordenanza respectiva, intervendré, yo creo que hay que regular, para eso son las ordenanzas, la aplicación y el ejercicio de ese derecho, pero momentáneamente en este momento, que no hay ordenanza, hay normas superiores que para mí tienen plena

Es importante considerar la postura asumida por Jaime Nebot, probablemente más por estrategia que por convicción, porque difiere sustancialmente con la actitud del Concejo Municipal de Quito encabezado por Augusto Barrera que utilizó a la falta de normativa secundaria como justificativo para no permitir la utilización de la silla vacía. No estoy planteando que el burgomaestre de Guayaquil sea más democrático, que tenga una mejor comprensión sobre los procesos participativos, sino que prefirió dar paso, de manera controlada, a un derecho ciudadano.

Un año después, en septiembre del 2012, se vuelve a utilizar la Silla Vacía durante el segundo debate del proyecto de Ordenanza para la creación de la Empresa Pública Municipal de Alcantarillado y Agua Potable. Intervienen Alfredo Carrasco que pide la desaparición de ECAPG, criticando la gestión de Interagua y Ana Medina que destaca el trabajo de la empresa y apoya la decisión del cabildo. Al existir posiciones distintas entre las personas acreditadas y no alcanzar consenso, solamente fueron escuchados pero no pudieron votar.¹²⁹

aplicación y yo personalmente me inclino a escuchar a las personas que han solicitado el derecho a intervenir con el sistema Silla Vacía; disponiendo eso sí porque, creo así tiene que ser y así existe en todos los estamentos del mundo, que lo hagan por un máximo de diez minutos cada uno. Señor Concejal, como asunto previo y luego damos paso a las opiniones”.- (Jaime Nebot, Acta de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Guayaquil, 29 de septiembre de 2011, 2).

¹²⁹ La estrategia del Municipio para bloquear la posibilidad de voto a críticos de su gestión ha sido la de permitir que otra persona exprese una opinión contraria al primer exponente. Por otra parte, la intervención de Nebot ratifica su visión respecto a la utilidad de los mecanismos participativos y las nulas posibilidades de incidir en la acción municipal, por lo menos, durante su gestión.

“EL SEÑOR ALFREDO CARRASCO LARROSA, PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DE USUARIOS DE SERVICIOS BÁSICOS: ... queremos apoyar la creación de esta Empresa Municipal de Agua Potable y alcantarillado, sugiriendo varios temas que consideramos importante que sean considerados por ustedes. En la Ordenanza debe estar claramente especificado y con el perdón que ustedes se merecen, que la Empresa ECAPAG debe desaparecer, pues no tiene sentido la existencia de dos entes que hacen el mismo uso...

EL SEÑOR ALCALDE: ...A mí me parece muy bien que exista un Observatorio, que existan ciudadanos que participen, aquí les hemos dado la más amplia participación y que observen. Pero, ¿quién puede ser mejor representante de los usuarios que ustedes los Concejales y el Alcalde que han sido electos por el pueblo de Guayaquil, por los usuarios de Guayaquil y que tenemos, con el debido respeto, más legitimidad que cualquiera porque nacemos del voto popular. Eso no quiere decir que nos disguste, por el contrario, vemos muy bien que exista alguien que observe y más aún cuando tiene una actitud que hoy se ha manifestado seria, indicando que no se trata de observar y en efecto, el cumplimiento de la Ley no estorba y cuando hay una crítica fundamentada, bienvenida, se investiga y se corrige. Simplemente esas tres observaciones para responder esta intervención. Dé paso a la segunda petición de Silla Vacía, que ruego sea así mismo breve y concisa y dentro de los diez minutos que la Ordenanza prevé, como tiempo límite de dicha intervención

En cuanto al futuro de los mecanismos participativos, lo más seguro es que seguirán bajo el férreo control de la mayoría política que gobierna el cabildo, activándose o desactivándose según sus necesidades, sin campañas de información que motiven al uso de este derecho constitucional, con pocas posibilidades para que el ciudadano común promueva un debate serio y argumentado sobre temas de interés general ya que a más de las limitaciones anteriormente señaladas, cuando los funcionarios del ayuntamiento advierten la presencia de voces discrepantes en las sesiones del Concejo Municipal, llenan el auditorio de simpatizantes que fustigan y amedrentan a los críticos.¹³⁰

Una de las herramientas que más se conoce es la silla vacía, por lo menos el título de silla vacía es algo conocido por la ciudadanía porque en la práctica no se aplica, pero otros como las audiencias, las propias asambleas locales o las veedurías no han sido utilizados porque no son conocidos. Además, estos espacios participativos que no deberían ser politizados, que deberían ser espacios para que con mucha espontaneidad participe el ciudadano han sido

LA SEÑORA ANA MEDINA ALARCÓN, PRESIDENTA DE LA COORDINADORA DE LA PARROQUIA URBANA TARQUI: ...Actualmente tenemos agua de calidad, quisiera invitarlo al señor que habló antes que yo, que vaya por los sectores del 8 ½ y que se sirva un vaso de agua de la llave y no le va a hacer daño. Es un agua de calidad, tenemos un alcantarillado de primera, cuando teníamos que esperar el quinquenio, nosotros hemos solicitado al señor Alcalde, porque creíamos en él y tenemos todas las obras y todos los servicios básicos en nuestro sector. Así que usted sigue siendo nuestro representante, nosotros no queremos otro representante más de la Silla Vacía. Gracias señor Alcalde.

EL SEÑOR ALCALDE: Gracias por su intervención, por sus palabras. Si bien evidentemente, yo soy el representante de la ciudad, sí vale la pena destacar que en este Concejo hay también representantes de la ciudadanía que son de otras tendencias, por lo tanto, en ese sentido dije yo, aquí está representada la comunidad guayaquileña. Habiendo concluido dentro del reglamento y la Ordenanza, las dos intervenciones, por ser dos y no una, tenga presente señor Secretario, al momento de la votación, que no cabe el voto de los usuarios de la Silla Vacía, sino exclusivamente de los concejales.”

(Acta de la sesión ordinaria del Concejo Municipal de Guayaquil, 28 de septiembre de 2012, pag. 5)

¹³⁰ En lado de la oposición tampoco hay claridad respecto a la amplia gama de instrumentos participativos existentes y la incidencia que podrían tener en el ámbito local, tanto que sus preocupaciones se quedan en el presupuesto y la obra, elementos que se define en el escenario construido y controlado por Nebot, donde aparenta apertura democrática. “El municipio de Guayaquil ha sido mucho más lento que los otros, en ese aspecto, honestamente yo veo que no ha existido mayor cambio, siguen siendo 20 años de administración con la misma perspectiva estructural y no social. En donde los 2.5 millones de habitantes siguen viviendo con las mismas necesidades básicas insatisfechas, aunque usted me podría decir pero Guayaquil está más bonito, hay más centros comerciales, tiene un nuevo aeropuerto, pero no se ha cerrado esa brecha de inequidad históricamente existente. Aquí hay sectores que no tienen alcantarillado, hay 800.000 personas que no tiene alcantarillado sanitario, hay 300.000 personas que no tiene agua potable, hay 50.000 personas que no tienen luz eléctrica y hay muchas personas que siguen viviendo en sectores marginales.” (Gustavo Navarro, Concejal PAIS)

manipulados por los socialcristianos (entrevista a Gustavo Navarro, Concejal, Guayaquil 14 septiembre 2014)

5.3. Esmeraldas

El triunfo de Ernesto Estupiñan Quinteros (MPD), en el año 2000, puso fin a la supremacía política que habían mantenido en el cantón esmeraldeño los partidos tradicionales –CFP (1979), DP (1984), PSC (1988), ID (1992), PRE (1996)- y marcó el inicio de un nuevo ciclo en la administración municipal, que duró catorce años ininterrumpidos, donde se implementaron las denominadas Asambleas Ciudadanas por el Cambio, las Mesas Sectoriales de Concertación y se elaboró el Plan de Desarrollo Local 2002 – 2012 como resultado de las estrategias participativas anteriores.¹³¹

Estas iniciativas al parecer fueron decreciendo con el paso del tiempo y el desgaste político del alcalde. En la rendición de cuentas 2011, se menciona “para garantizar la participación ciudadana se impulsó y reglamentó la creación de la Asamblea Ciudadana por el Cambio de Esmeraldas, conformada por múltiples actores sociales, como el escenario para elaborar políticas, programas e ideas de proyectos...”, en el 2012 no se menciona nada sobre los procesos participativos y en el 2013 se informa que se han realizado la asamblea local, audiencias públicas, Consejo de Planificación Cantonal y Silla Vacía.

Antes no existía el departamento de participación ciudadana, nos tocó levantar desde el nombre, desde el nacimiento del proceso con esta nueva administración. No encontramos levantada ninguna información, no hay ningún proceso avanzado de participación ciudadana, existe una ordenanza que regula la Silla Vacía pero que tiene algunos errores de forma y de fondo,

¹³¹ “El PDLP 2002-2012, planteó programas y proyectos que fueron ejecutados en un 90%, esta planificación participativa revoluciona los paradigmas del esmeraldeño, que para aquella época emigraba a otras ciudades del país para buscar un mejor confort. El organigrama de la municipalidad se modifica y se crean las Unidades de Suelos y Viviendas, de Parques y Jardines, de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, la Dirección de Gestión Ambiental, La Dirección de Educación, Cultura, Turismo y Deportes y sus respectivas jefaturas, la Dirección de Avalúos y Catastros. Se decide invertir en saneamiento ambiental, en los barrios urbanos se construyen sistemas de colectores que evitan inundaciones y de alcantarillado en los sectores que no existe, se estima que la inversión es mayor a los 40 millones de dólares, estas acciones en conjunto con otras instituciones locales involucradas en la salud pública han logrado disminuir enfermedades como la tifoidea, paludismo y malaria a menos de 20 casos (...) La presencia de Cooperación Internacional ha sido fundamental para mejorar la información en los diferentes temas, es por ello que el Cantón cuenta con planes ejecutados y sistemas de información implementados que coadyuvan a mejorar la atención a los esmeraldeños.” (PDyOT 2012 – 2022)

por lo que nos ha tocado levantar este proceso de cero, sin querer echar tierra sobre la administración anterior, ellos responderán por sus actos, pero esa es la realidad que hemos encontrado.

La participación ciudadana todavía no deja de ser un desafío en el cantón y me atrevería a decir a nivel nacional, porque el ciudadano no sabe el poder que tiene, porque todavía no está empoderado porque no conoce sus derechos y no lo efectiviza. De ahí que el principal reto que tenemos es instrumentarlo de manera responsable al margen de la politiquería, utilizando, en unos casos, mecanismos que ya estaban establecidos como la Asamblea Cantonal, la cual ahora tiene un liderazgo muy fresco y también construyendo otros (entrevista a Nelson Zambrano, Jefe de participación Ciudadana del Municipio, Esmeraldas, 3 octubre 2014)

Esto sucede a pesar que las autoridades locales parecían tener claridad sobre los elementos a utilizar para fomentar la participación y la necesidad política de contar con una ciudadanía organizada e integrada a las acciones de su cabildo. No hay que olvidar que el Movimiento Popular Democrático (MPD) levantó, a nivel nacional, una estructura de apoyo en base a la movilización de sectores como el magisterio, barrios, estudiantes secundarios y universitarios. El diagnóstico que realiza el municipio, en uno de los documentos guía del trabajo institucional, resulta interesante pero finalmente parece quedarse en lo retórico.

No basta con que una sociedad se haya trazado un norte claro, tenga un sistema institucional eficaz y actúe con normas de buen gobierno, se requiere además la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. Por ello, parte importante del desarrollo político institucional y de la gobernabilidad territorial, es la participación ciudadana, no se trata simplemente de crear instancias y mecanismos aislados de participación, como se ha realizado en el pasado, sino de construir un sistema democrático de participación social permanente, es decir un sistema divisional entre gobernantes y gobernados que requiere de reglas claras, mecanismos, unánimemente aceptados para concertar acciones y resolver conflictos entre

los actores y, la construcción de instancias de participación constante y permanente, que además instaure la corresponsabilidad social como un eje de actuación (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012-2022, 73)

En el año 2010, Estupiñán tuvo que enfrentar un pedido de revocatoria de mandato que fracasó debido a que los peticionarios no pudieron recoger el número de firmas necesarias para que el Consejo Nacional Electoral continúe con el proceso.¹³² Un año después, la Contraloría General del Estado le impone una multa económica y solicita su destitución por supuestamente no efectuar un plan de remediación ambiental en los ríos Teaone y Esmeraldas con dinero entregado por el Ministerio de Medio Ambiente. Pedido que finalmente no se efectivizó porque la propia institución que demandó la sanción no encontró los suficientes elementos.¹³³

En este ambiente de confrontación política, el Concejo Municipal aprueba en septiembre de 2011 la Ordenanza para normar la participación ciudadana y nueve meses después se regula la utilización de la Silla Vacía. Casi simultáneamente el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social buscaba incidir en este proceso, convocando a “los interesados

¹³² La Resolución PLE-CNE- 3-28-2-2011 del Consejo Nacional Electoral, en sesión de veinte y ocho de febrero de dos mil once, dispone: "...negar el pedido formulado por los señores Alberto Tambaco Quintero y Luis Elías Reyes Tambaco, para el proceso de revocatoria de mandato del señor ERNESTO ESTUPIÑÁN, Alcalde del cantón Esmeraldas, de la provincia de Esmeraldas, por cuanto se pudo comprobar que de las VEINTE Y SEIS MIL QUINIENTAS SETENTA Y SEIS firmas presentadas, solo DOCE MIL CUATROCIENTAS SETENTA Y NUEVE firmas se encuentran inscritas en el registro electoral del cantón Esmeraldas, de la provincia de Esmeraldas, y el número necesario para el proceso de revocatoria de mandato del Alcalde del cantón Esmeraldas, de la provincia de Esmeraldas, es de TRECE MIL NOVECIENTOS QUINCE, que constituye el 10% del registro electoral del cantón Esmeraldas, de la provincia de Esmeraldas, correspondiente al padrón electoral del año 2009, que es de CIENTO TREINTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE".

¹³³ El alcalde esmeraldeño sostuvo que la decisión de Contraloría respondía a una persecución política dirigida desde el Gobierno Nacional "El presidente pide mi cabeza en bandeja de plata y usa a la Contraloría como su arma favorita. Pero si piensa que este negro se va a callar, se equivoca" (El Universo, 30 de diciembre de 2011) Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/12/30/1/1447/alcalde-esmeraldas-multa-pedido-destitucion.html>

En el año 2011, también se produce otro hecho que se enmarca en la confrontación política del Gobierno Nacional en contra de Estupiñán y su organización política. La convocatoria a Consulta Popular realizada por el presidente de la República, Rafael Correa, en La Concordia, que el 20 de noviembre de 2007 había sido reconocida como cantón, para que la ciudadanía decida si quiere pertenecer a Esmeraldas o la novísima provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. (había sido elevada a provincia el 6 de noviembre de 2007).

En otro momento y producto de problemas con el suministro de agua potable para la población, Correa criticó al alcalde. "EL ALCALDE DE ESMERALDAS SE FUMA LA PLATA DE OBRAS- 28 MAYO 2011" Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=lg347P1hlfA>

en ser parte de la silla vacía a inscribirse ante el CPCCS de Esmeraldas donde recibirán asesoría para organizarse y elegir al o los representantes” (Diario La Hora, 16 de septiembre 2012, A3).

En la administración anterior que duró 14 años y a partir del segundo período, una vez que se aprobó la Constitución y el Cootad, se llevó adelante una serie de políticas de inclusión. Por ejemplo una de las cosas fuertes de la administración anterior fue el trabajo en igualdad y equidad de género en coordinación con la AME. En cuanto a la participación ciudadana propiamente dicha, se hicieron rondas de mesas de trabajo que concluyeron con la realización de la Ordenanza de la Silla Vacía, aunque los sectores sociales hicieron uso esporádico (...) También la ciudadanía participo en la discusión del presupuesto ya que lo llevamos a discutir en los diferentes sectores, en los barrios y luego en una asamblea en el Coliseo del Colegio Sagrado Corazón se aprobó (entrevista a Tony Quiñonez Carvajal, Concejal, Esmeraldas, 3 octubre 2014)

Un hecho que debemos tener en cuenta es que las autoridades locales han posicionado en el imaginario social la idea que los mecanismos de democracia participativa inician y terminan con el pedido de obra, con lo cual reducen la importancia del control social y de los aportes ciudadanos a la construcción de la política pública. Y aunque el impulso de los procesos participativos están íntimamente relacionados con la convicción de quién tiene la decisión política para que se concrete, porque muchas veces queda en el papel, incluso en este municipio que estuvo dirigido por un militante de izquierda, no se logró mayores avances.

En la administración anterior siempre nos recibieron como comerciantes minoristas pero hubo falencias en el momento de cumplir con los compromisos. Hubo ayuda pero muy limitada no de la manera como nosotros necesitábamos para mejorar nuestro trabajo. Esto es quizá por la dispersión que existe en nuestro sector, no hay una federación provincial, lo que hacía que vayan distintas agrupaciones a buscar el mismo tipo de ayuda pero en distintos sectores de la ciudad y el municipio trataba de atender a

todas con una parte de sus peticiones (entrevista a Marcial Mina, Presidente de los Comerciantes del Mercado La Barraca, Esmeraldas, 3 octubre 2014)

5.4. Portoviejo

Humberto Guillen Murillo es uno de los políticos manabitas con una larga trayectoria en la función pública.¹³⁴ En el 2009 ganó la alcaldía de Portoviejo por el Partido Sociedad Patriótica (PSP), aunque posteriormente fue expulsado de esta organización por inobservar sus estatutos y por “incompetencia” en el cumplimiento de sus responsabilidades como máxima autoridad del cabildo. En el 2014 no aceptó la propuesta realizada por el Partido Socialista Frente Amplio para postularse como candidato a la reelección.

Durante su administración tuvo discrepancias con el presidente de la República por un supuesto incumplimiento de obras ofrecidas al cantón y por su oposición al cierre del Aeropuerto “Reales Tamarindos”. Esto provocó que a las pocas horas de una visita realizada por el Primer Mandatario a la ciudad, donde expresó “... lo que debía estar pensando Portoviejo es la revocatoria de unos cuantos inútiles de la administración municipal, que no sirven para nada...”(11 de octubre de 2011), un ciudadano solicitó formalmente al Consejo Nacional Electoral el inicio del proceso de revocatoria de mandato en contra del burgomaestre, aduciendo incumplimiento del Plan de Trabajo.

La aprobación de la normativa se la realizó en medio de un amplio debate en el Concejo Municipal y con la comunidad.¹³⁵ Es importante destacar que se incluyó

¹³⁴ Ministro de Salud de Jaime Roldós (CFP): 1979 – 1981; Diputado provincial: (FRA) 1984 – 1986 y (PUR) 1994 – 1996; Prefecto (PRE): 1996-2000 y 2000-2004; Asambleísta Constituyente (PSP): 2007; Alcalde (PSP): 2009-2014

¹³⁵ “El 6 de Enero del 2011 se aprueba la Ordenanza en primer debate y se socializa según el siguiente cronograma:

- 14 de junio: pobladores y dirigentes populares, representantes de clubes, asociaciones, comités y organizaciones barriales, representantes de los gobiernos parroquiales rurales y dirigentes de organizaciones comunitarias.
- 21 de junio: representantes de gremios, sindicatos, asociaciones de mujeres, jóvenes y maestros.
- 22 de junio: delegados de colegios de profesionales y universidades.
- 28 de junio: representantes de las Cámaras e instituciones públicas y privadas. Representantes de organizaciones de personas con discapacidad y otros grupos de atención prioritaria y en riesgo.
- 5 de julio: delegaciones de niños de las escuelas de Portoviejo.
- 6 al 30 de julio: correcciones basadas en las observaciones recogidas en las distintas reuniones realizadas.
- 10 y 16 de agosto: observaciones finales de los participantes en el proceso de socialización.
- 23 de agosto: rueda de prensa para informar la conclusión de la socialización del proyecto.

en el presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón un rubro que será el 0.05% del valor total de las transferencias permanentes percibidas de parte del gobierno central en el presupuesto municipal, destinado a la capacitación de la ciudadanía, a emprender campañas de concienciación e incentivos para garantizar la participación y constituir el sistema de participación ciudadana, que serán desarrolladas a través de la Dirección de Bienestar Social Municipal (Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana en el cantón Portoviejo, artículo 6, literal d).

El contenido de la normativa, la dinámica que adquiere el proceso de socialización y la implementación de varios de los mecanismos participativos responden, en gran medida, a la acción política de la Concejala Ana Pilay (MPD) que asumió el compromiso de generar participación ciudadana y aprovechar el escenario para ganar influencia en nuevos sectores sociales. De hecho, en los meses siguientes a la aprobación se empezó a conformar, con cierto direccionamiento, los Consejos Barriales y Parroquiales en los sectores urbanos y las Asambleas Locales en los sectores rurales.

El utilitarismo ha sido la razón común de la participación ciudadana. Hay un hecho inédito en Portoviejo, es el único cantón del país en donde están organizados un poco más de 70 Consejos Barriales en la ciudad, claro que inicialmente se los organizó para realizar un proceso de consulta. Una consulta coyuntural para la aprobación de los presupuestos que ahora son participativos, pero luego esto no aterrizó en absolutamente nada y claro cuando los ciudadanos se dieron cuenta que les habían tomado el pelo y que fueron utilizados para la aprobación de un presupuesto, empezó a crecer la desconfianza en la población.

Los Consejos Barriales se estructuraron por sectores y se hicieron elecciones que inicialmente fueron dirigidas, pero el espíritu y la intención inicial fue bueno porque se organiza a las comunidades, capaz que el mecanismo de

-
- 24 de agosto: se presenta el proyecto al Consejo Cantonal de Planificación.” (Ordenanza Participación Ciudadana)

elección no era el ideal porque tuvieron un sesgo político que se aprovecharon organizaciones políticas, pues como no había padrones iban a determinado barrio a votar y llevaban 50 personas que no eran del barrio y ahora nos hemos encontrado con dirigentes que representan a determinado sector pero que no son reconocidos por la comunidad aunque legalmente ganaron y hubo una acta (entrevista a Erwin Valdiviezo, Concejal, Portoviejo, 2 octubre 2014)

En este municipio tampoco hemos encontrado material que sustente el trabajo realizado por la administración 2009 - 2014. Aunque de la información aparecida en los medios de comunicación se puede deducir que no hubo un trabajo sostenido, por parte del ayuntamiento para incorporar de manera consciente y progresiva a nuevos sectores. “Isacio Palacios, presidente de la Unión de Barrios, afirma que en muchos casos puede ser por el desconocimiento de los dirigentes sobre esta herramienta favorable. También se lo atribuye a la falta de resultados de la actual administración” (El Diario. Falta de socialización limita el uso de la silla vacía, 14 de abril de 2013)

La ciudadanía quiere que sus políticos le den soluciones a sus problemas. El pueblo está esperando soluciones, el pueblo demanda de sus funcionarios, de las autoridades electas que le cumplan. Lo que la ciudadanía quiere ver es obras, quiere ver progreso (...) Pero a la ciudadanía también le falta formarse ideológicamente, definirse en política, no importa que sea de centro, de izquierda, de derecha. Por ejemplo en las elecciones pasadas aquí no votamos por una ideología política sino votamos por personas, lo cual es responsabilidad conjunta, de la ciudadanía y de los partidos porque no escogen bien sus candidatos (entrevista a Karla Cadena, Concejal, Portoviejo 2 octubre 2014)

En cuanto a la proyección que pueden tener los instrumentos participativos en Portoviejo, el responsable del trabajo con la comunidad señala que en la actual administración municipal hay una nueva estrategia de trabajo que busca recuperar la confianza de la ciudadanía. En este sentido, se ha retomado lo positivo de la anterior administración, incorporando cambios necesarios para potenciarlos y se ha introducido nuevas formas de relacionamiento

con la población. Además, los Concejales y los directores departamentales tienen la posibilidad de unirse a estas actividades.

Esta Dirección de Vinculación con la Comunidad no existía, se lo creó en la presente administración. El señor alcalde se dio cuenta que las diferentes formas de participación ciudadana en las anteriores administraciones habían sido olvidadas, creyó conveniente la creación de esta unidad y estamos trabajando muy de cerca con diferentes sectores. Le comentó que actualmente existen 72 Consejos Barriales elegidos democráticamente en la anterior administración que se lo manejaban a través del Departamento de Bienestar Social. También existen Comités Pro Mejoras, asociaciones, gremios y en los fines de semana, los sábados, hacemos un programa que llama “El diálogo nace de ti”, una especie de sabatina donde vamos a todos los sitios que han sido olvidados y en el transcurso de la semana levantamos información sobre sus necesidades y trabajamos con los actores del sector. A esta reunión asiste el alcalde, los concejales y los jefes departamentales (entrevista a Byron Joza, Director de Vinculación con la Comunidad, Portoviejo, 2 octubre 2014)

5.4. Santa Elena

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Elena administra un territorio con una particularidad única en el país, la marcada diferencia entre las dimensiones de lo rural (95%) y lo urbano (5%) y donde habita una población organizada, históricamente, en forma de comunas. Este último hecho ha significado un problema para las finanzas municipales, porque el marco jurídico vigente les exonera del pago del impuesto predial, así como para el desarrollo autónomo del cantón pues la realización de obras y servicios demandados por la comunidad, dependen casi exclusivamente de los aportes del Presupuesto Nacional.¹³⁶

¹³⁶ “Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.” (Constitución del Ecuador, 2008)

La coincidencia de las elecciones nacionales y seccionales, en abril de 2009, permitió que Rafael Correa promoció directamente a los candidatos locales de su movimiento. Este apoyo más el cumplimiento de la promesa de provincialización, anhelo de la población durante dos décadas, fueron fundamentales para que Otto Vera (PAIS), joven dirigente cantonal, se convierta en alcalde de Santa Elena, venciendo a un personaje de amplia trayectoria política como Dionicio Gonzabay.¹³⁷ Estos hechos tuvieron como desenlace la casi desaparición de las organizaciones políticas hegemónicas (PSC y PRE), el apareamiento de movimientos locales y el fortalecimiento de PAIS con personajes que abandonaron las estructuras conservadoras.

En noviembre del 2011 se aprueba la Ordenanza que establece el Sistema de Participación Ciudadana, no obstante, cinco meses antes ya se habían empezado a desarrollar una serie de reuniones con dirigentes barriales, líderes comunitarios y representantes de la sociedad civil para elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Participativo y Ordenamiento Territorial, 2012 – 2019, asesorados por profesionales de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, con la finalidad de planificar las acciones que posibiliten un desarrollo integral de los 142 recintos y 60 comunas que componen el cantón.

En este documento se determina que

las comunas son la organización más representativa del Cantón, sin embargo a partir de la estructuración de la provincia se incentivó la participación ciudadana, que en su momento fue motivada por un objetivo cívico, actualmente las organizaciones más representativas son las gremiales, así como las productivas, todas están desarticuladas, por lo que el principal reto es constituir el Sistema de Participación Ciudadana local, para que las vincule y armonice sus objetivos institucionales.” (Plan Estratégico de Desarrollo Participativo y Ordenamiento Territorial, 2012 – 2019, 93)

A la desorganización expresada se suman una serie de problemas que se evidencian en las actividades cotidianas de las organizaciones y que son percibidos por la ciudadanía del

¹³⁷ Gonzabay tiene una trayectoria política de dos décadas: Candidato a alcalde (ID) 1992; Candidato a alcalde (ID) 1996; Alcalde (PRE) 2000 – 2004; Alcalde (PRE) 2005 – 2009; Alcalde (FLC) 2014 - 2019 y perdió con Vera que había sido Concejal durante su segunda administración municipal.

cantón, entre los que destacan: poca capacidad de gestión de sus representantes, ausencia de programas de formación para nuevos líderes, planificación limitada, escasa información a la ciudadanía, falta de rendición de cuentas, problemas para conseguir recursos, desorganización y nula evaluación del trabajo, lo que en conjunto ha terminado generando apatía en la población.

Por otra parte, la gestión municipal de Vera enfrentó críticas, de aliados y opositores, por limitaciones en el impulso de la obra pública y por la intrascendencia en el ámbito de la participación ciudadana.

no le puedo responder sobre el trabajo realizado porque el alcalde anterior era de mi partido, somos de la misma línea. Al árbol caído no le puedo hacer leña (...) Aunque de pronto le faltó visión, o buenos asesores, no sé cuáles serían las falencias que él tenía aunque no todas las cosas son malas. Pero nosotros no nos sentimos conformes, no satisfizo, no cumplió las expectativas que nosotros teníamos (entrevista a la coidearía, Santa Elena, 19 septiembre 2014)

En busca de mayores elementos que permitan entender la realidad participativa del cantón se dialogó con ciudadanos dedicados a actividades diversas que coincidieron en sus apreciaciones: hay poco interés de la población a participar en política, la solución de sus necesidades se descarga en los dirigentes y existe un desconocimiento casi absoluto de los nuevos derechos constitucionales que les asisten. Mientras que autoridades en funciones señalan que lo prioritario fue establecer el estado financiero y administrativo del cabildo, aunque no existieron datos sobre el desarrollo de los procesos participativos.

Al llegar al municipio realizamos una evaluación financiera y administrativa pero no hemos encontrado información sobre los procesos participativos. Hemos tratado de resolver esta limitación y ya hemos recibido a organizaciones, a grupos en las sesiones del Concejo Municipal para que expongan su caso. También hemos realizado Asambleas Ciudadanas con la presencia del alcalde y los concejales, donde se expone el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y donde los presidentes de las comunas y los dirigentes barriales hablan sobre las necesidades que tienen sus

comunidades y en conjunto definir sus prioridades (María del Carmen Aquino, Concejala, Santa Elena, 19 septiembre 2014)

La prensa escrita destacó la falta de implementación de la Silla Vacía en Santa Elena, mientras que en el Informe de Rendición de Cuentas del tercer año de trabajo del alcalde Vera, subido a la red YouTube, nada menciona sobre el impulso de los mecanismos de democracia participativa. A la vez que en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no fue posible encontrar los informes anuales que entregan los alcaldes del país a la entidad nacional.

Gráfico 5.2 Municipios de Santa Elena y Guayas que implementan la silla vacía



Fuente: Diario El Universo / 1 de enero 2015

Finalmente, los pocos mecanismos participativos implementados en el cantón seguirán controlados “desde arriba”. Su ejecución responde a las obligaciones legales más que a una

acción ciudadana que busque hacer uso de su derecho o a un plan de difusión y comunicación que promueva una fuerte incorporación ciudadana al quehacer municipal. Por ahora hay pasos iniciales que no dan mucho aliento pero que será necesario ir mirando su evolución y su impacto en la comunidad.

En estas semanas nosotros estamos haciendo Asambleas de Participación Ciudadana, ¿por qué? Porque la ley obliga, por el Cootad, a socializar las obras y realizar el presupuesto participativo, y eso es lo que estamos haciendo. La semana antepasada fuimos a Manglar Alto, la semana pasada fuimos a Colonche y esta semana nos toca a Julio Moreno y eso es lo que estamos haciendo (...) Es una decisión del alcalde ir a cada parroquia para conocer la realidad de cada sector y socializar la cantidad de presupuesto que hay para cada parroquia y pedir que prioricen sus requerimientos, por ejemplo agua potable, alcantarillado (...) Tenemos un departamento de Desarrollo Comunitario que se encarga de ir a cada parroquia a realizar censos, es una manera de estar conectados con el sentir del pueblo, pero no es un departamento específico de Participación Ciudadana (entrevista a Dionicio Gonzabay Jr., Asesor del alcalde, Santa Elena, 19 septiembre 2014)

5.5. Babahoyo

Kharla Chávez (PAIS) gana la alcaldía de Babahoyo, en el 2009, a su ex coideario Johnny Terán (PSC) que postulaba para su segunda reelección.¹³⁸ A pesar de su juventud, la experiencia y el conocimiento del trabajo municipal generaron muchas expectativas sobre su labor al frente del cabildo, pues había sido edil durante dos períodos consecutivos, 2002 (PSC) y 2006 (PRE). Además, su partido tenía mayoría en el Concejo Municipal, tanto que su compañero de partido Gustavo Barquet fue elegido vicealcalde y contaba con el respaldo expreso del presidente Correa.

Este último hecho fue determinante para el cantón ya que el Gobierno Nacional construyó obras importantes como el relleno hidráulico en las llamadas zonas bajas, el sistema de seguridad ECU 911, edificio del Registro Civil, colegio réplica Eugenio Espejo, nuevo hospital del IESS, los puentes sobre los ríos San Pablo y Caracol, el paso lateral para

¹³⁸ Los resultados de esta elección generaron mucha polémica por la de diferencia, 384 votos, entre los dos candidatos más votados. Chávez 29.309 votos y Terán 28.925 votos. Incluso hubo denuncias de fraude electoral.

descongestionar el tráfico vehicular en la ciudad, varias Unidades de Vigilancia Comunitaria, pero paradójicamente esto le resultó contraproducente para la gestión municipal de la alcaldesa porque la percepción ciudadanía fue que su administración solo hizo obras menores como aceras y bordillos.

Respecto a sus responsabilidades en el impulso de los procesos participativos y del control social, la autoridad menciona:

en mi administración hemos mantenido un programa radial semanal en donde informamos a los ciudadanos sobre nuestras actividades al frente de la administración municipal; de igual forma hemos mantenido un programa televisivo quincenal en donde personalmente informo y atiendo a la ciudadanía. Además de estos procesos en presencia de los miembros de la asamblea local, cada año presento ante mis mandantes el informe anual de rendición de cuentas y recibo de ellos la aprobación u observación que hacen al mismo, este informe es respaldado por los folletos gráficos que son entregados a los asistentes y que legitiman nuestro accionar (Informe de Rendición de Cuentas 2013, CPCCS)

Una mirada más integral, producto de su experiencia, respecto a los procesos participativos en la administración anterior plantea que existiría un desinterés ciudadano por incorporarse a la labor municipal por varias razones: i) el manoseo político que ha sido objeto, durante muchos años, la población, ii) la falta de resultados positivos en sus gestiones ante el cabildo, iii) la situación económica que dificulta a una persona abandonar reiteradamente su sitio de trabajo para buscar solución a los problemas de su comunidad, y iv) la desconfianza en los actores políticos, entre otras causas.

La verdad es que antes, cuando la ley no establecía la participación ciudadana y el control social la gente se mostraba más interesada en los temas de la comunidad. Yo recuerdo en el año 84 que mi papá fue alcalde y en el año 80 que fue vicealcalde, la sala de sesiones se llenaba, la gente iba a discutir los temas de interés de su comunidad, iba a ver como votaban los concejales, a escuchar los razonamientos de los concejales, ahora que la ley lo dispone, nosotros pasamos la administración anterior tres años normados

el uso de la Silla Vacía y jamás nadie la ocupó. Hasta ahora no se ha recibido una solicitud, en los seis meses que llevamos en esta administración, de alguien que quiera ocupar la Silla Vacía.

Yo pienso que esto sucede porque hay un desgaste por parte de los políticos, ya la gente ha perdido la fe. El político ha perdido la credibilidad de la gente, si bien es cierto existen buenos políticos, para mí el porcentaje de los mismos es bajo. De paso como vivimos en una sociedad de consumo tremenda, venir una tarde al municipio es perder diez dólares, diez dólares que son la carne o las legumbres de la semana de tu casa. Entonces venir al municipio una tarde para decir que la calle de tu casa o de tu barrio está mala y te digan que vengas la siguiente semana y vuelves a perder otra tarde y nunca llegan las volquetas, entonces tú ya pierdes la confianza en los políticos, yo pienso que el pueblo ha perdido la confianza en los políticos y delega a los dirigentes.

Además, no hay unión entre la gente, no hay un verdadero liderazgo, la gente ya no cree, porque sabe que se unen al presidente de la Asociación de Ciclistas, sólo por poner un ejemplo y no ofender a nadie, y cuando llegan donde la autoridad que van a hacer el reclamo, asisten 100 personas acompañándolo. Dejan de trabajar ese día, invierten en refrigerios y en todo, bajan de la reunión y mañana está trabajando en esa institución el hijo del presidente de la Asociación de Ciclistas y no se volvió a presionar. O sea el dirigente presiona hasta obtener un beneficio personal y de ahí le dan la patada a la gente que lo sigue, entonces por eso ya la gente no quiere caminar, ya no quiere salir. La gente ha sido manoseada mucho (entrevista a Gustavo Barquet, Concejal, Babahoyo, 17 septiembre 2014)

Una postura más analítica, menos comprometida con el trabajo de la administración municipal, sostiene que el principal inconveniente para la poca participación es la falta de educación y de cultura política en la ciudadanía. De ahí que la gente no conoce el contenido de documentos básicos como la Constitución y los propios derechos que garantizan el desarrollo individual y de su comunidad. Esto sumado a la escasa labor que hacen las

instituciones locales por difundir información trascendente y construir una ciudadanía integral, ha complicado el panorama en el cantón.

En realidad las leyes que se puedan elaborar y poner en vigencia no necesariamente cambian la forma de pensar y de actuar de la ciudadanía porque muchísima gente ni siquiera ha leído la Constitución y las otras normas. En verdad hay un problema de cultura y educación, en la medida en que a las personas se les hace comprender que tienen derechos y esos derechos se los explica de manera categórica, es decir se socializa, pasando por el niño, el adolescente, el joven y el adulto, entonces ahí podríamos hablar de que la gente conoce los derechos que tiene para expresarse, para participar, para ser entes más significativos en el marco de la sociedad humana. Las entidades públicas han hecho campañas mínimas de socialización que creo no han tenido el efecto que todos quisiéramos, en el sentido que toda la sociedad conozca todos sus derechos y en ese contexto puedan defender lo que creen y en ese contexto puedan crecer como seres humanos.

La Asamblea Cantonal de Babahoyo no genera muchas expectativas como instancia organizativa. Hace años o décadas venimos hablando de formaciones básicas de organización como un embrión que probablemente luego pueda transformarse en algo más significativo pero creo que en la experiencia o en las vivencias que tenemos a diario, lo que notamos es que generaciones van y generaciones vienen y en realidad el Ecuador no cambia. Mientras no tengamos un nivel de educación muy libre que le permita a la gente ubicarse en el sitio que le corresponde como ciudadano y como ser humano, mientras no tengamos un nivel de cultura superior que nos permita, primeramente, marcar diferencias con la sociedad de extremistas, en el sentido de que el derecho mío termina donde empieza el derecho del otro, en el sentido que tenemos que ser gente solidaria, gente respetuosa, gente que inclusive respeta los espacios democráticos, yo creo que en verdad no hemos avanzado mucho (entrevista a Teodoro Flores, Editor Periódico El Clarín, Babahoyo, 17 septiembre 2014)

Un hecho que se repite en la mayor parte de los municipios del país es la destrucción, sustracción o pérdida de la información institucional, lo que no permite que los nuevos funcionarios conozcan el avance de los distintos procesos, los partícipes incorporados, los responsables de las actividades y/o los resultados conseguidos. Este es un hecho que preocupa, pero más todavía es que en ningún cabildo se haya iniciado acciones legales para que se sancione a los responsables, lo que hace presumir que son mañas repetitivas que se han establecido como una práctica dañina pero finalmente cotidiana.

Cuando empezamos nuestro trabajo, yo busqué recabar la información pertinente sobre que teníamos en participación ciudadana, organizaciones barriales, comités, para saber cómo se trabajaba, sin embargo no encontramos nada porque los funcionarios anteriores se llevaron la información como si fuera propia. Aquí hay dos cosas, o había información o nunca hubo información, lo más probable es que nunca se hizo nada y por eso no se sistematizó nada. Sin embargo, nosotros actuamos rápido, ubicamos 240 organizaciones sociales y creamos una Asamblea para que se elijan las autoridades, porque ya urgía para preparar el presupuesto participativo. Mucho de esto se debió al poder de convocatoria que tiene el alcalde. Nosotros hicimos nuestro trabajo, visitamos casa a casa, manzana por manzana, en carro, con los brigadistas, los promotores, invitando, pero la gente que vino es por la popularidad del alcalde (entrevista a Luis Páez, Coordinador de Participación Ciudadana del Municipio, Babahoyo, 17 septiembre 2014)

Al igual que sucede en otros cantones, en Babahoyo los mecanismos participativos estuvieron y están sujetos a la voluntad política de sus autoridades, con lo cual se deforman y pierden su valor social. Entonces, se mantiene el membrete del instrumento pero cambian la autoridad y la clientela, con lo cual se va remozando, incluso legitimando, una especie de mercadillo institucional donde se comercian lealtades, respaldos, estabildades por infraestructura, cargos burocráticos, contratos o favores en beneficio de dirigentes, caudillos o caciques locales de distinta ralea

Nosotros fuimos convocados a la reunión de la Asamblea Local de Babahoyo en el Salón de la Ciudad donde fuimos elegidos por mayoría (...) primero quiero que sepa parte de mi currículum, yo soy mago, soy ilusionista, soy médico y siempre he estado luchando por las comunidades. Desde hace un mes estoy incitando a que sigan rellenando varias calles, es decir, yo jamás he esperado estar en un cargo para ayudar a la comunidad. Inclusive cuando vino el Ministro del Interior hice entrega a la Policía de motos y carros a nombre de la ciudadanía y mi expectativa es ayudar a la comunidad para que llegue la obra donde no llega y fiscalizar, ser veedor que es nuestra parte (...) En la administración anterior yo también ayude como líder y fui dirigente y me ayudaron para que llegue obra a mi comunidad y ahora también lo hago (entrevista a Gonzalo Oleas, Presidente de la Asamblea Local de Babahoyo, Babahoyo, 18 septiembre 2014)

A esta altura de las circunstancias y luego de muchos años de una práctica recurrente, “aquí ya no importan las ideologías ni las estructuras partidarias, aquí en Babahoyo hay caudillismo, yo creo que el alcalde actual es un caudillo, aunque sea de una línea política adversa debo reconocer que tiene sus votos propios. Esto obedece a la forma en que históricamente se desarrolló la ciudad...” (Gustavo Barquet) es decir, buscando obras a cambio de apoyos a distintos gobiernos, incluso con instituciones de la cooperación internacional.

5.6. Santo Domingo

Las elecciones del 2009 fueron aprovechadas por Alianza PAIS para reivindicar como un logro suyo la declaratoria de provincialización de Santo Domingo y posicionar a sus principales militantes -Johana Cedeño, Geovanny Benítez, Freddy Campos, Líder Olaya- como referentes políticos. En este escenario y con el ánimo de hegemonizar el control de las instituciones locales se realiza la invitación a Verónica Zurita para que abandone al Movimiento Municipalista y participe como su candidata a la alcaldía, incluso sin someterse al proceso de elecciones primarias que se efectuaron para otras dignidades.¹³⁹

¹³⁹ Verónica Zurita (ID) fue Concejala en el 2002, renunció para ser candidata a alcaldesa pero perdió la elección. En el 2009 fue elegida alcaldesa por PAIS y en 2014 buscó la reelección pero perdió ante Víctor Manuel Quiroga.

Su gestión municipal tuvo que enfrentar varios inconvenientes. Un pedido de revocatoria de mandato, en agosto de 2010, realizado por un dirigente Tsáchila con el apoyo de dos concejales de Sociedad Patriótica, argumentando falta de obras durante el primer año de labores, hecho que fue justificado por la alcaldesa señalando que estos “12 meses de gestión le sirvieron para planificar e impulsar su proyecto político”, sin embargo, el proceso quedó inconcluso debido a que los solicitantes no presentaron, ante el Consejo Nacional Electoral, el número de firmas necesarias.¹⁴⁰

Al mismo tiempo, se produjo una interminable disputa con el prefecto Benítez por la ejecución de la obra pública. No debemos olvidar que a esa fecha, la provincia tenía un solo cantón, por lo que sin mayor coordinación ni planificación, cada quien buscaba hacer cualquier cosa en cualquier sitio, pensando en ganar espacios de poder en función de asegurarse la reelección. En esta puja, la alcaldesa proyectó a William Garzón y Jorge Moya, para que sean asambleísta y director provincial de PAIS, respectivamente. Mientras el prefecto posicionaba la idea de que los principales cargos de elección popular debían ser ocupados por militantes propios.¹⁴¹

En lo referente a los mecanismos participativos, algo se hizo para lograr su correcta implementación y desarrollo en el territorio. Más allá de lo escrito en los Informes de Rendición de Cuentas y de las declaraciones de funcionarios que señalan, “a pesar de no tener concluido el reglamento, el Cabildo ha implementado todos los componentes que tienen que ver con la participación ciudadana, así lo aseveró Jorge Moya, director de Desarrollo Comunitario. El funcionario agregó que han desarrollado asambleas ciudadanas, diálogos sectoriales, rendición de cuentas y la silla vacía.” (Diario La Hora, 25 de marzo 2012. La silla vacía, un derecho poco conocido), no hay evidencias ciertas de un trabajo

¹⁴⁰ Los peticionarios presentaron 30.000 firmas de respaldo, pero luego del proceso de verificación y depuración que realiza el CNE solamente se aprobaron 13.733 rúbricas, lo cual resultaba insuficiente pues se requerían 26.249 firmas.

¹⁴¹ Las diferencias personales eran tan notoria que ya no les importaba guardar las apariencias ante la comunidad. En febrero de 2012, luego de conocer los resultados de la Consulta Popular en la Concordia, donde la población decidió pertenecer a Santo Domingo y no a Esmeraldas, cada uno organizó su propio festejo. Zurita preparó un desfile motorizado por las calles del cantón, durante la mañana, mientras Benítez hizo lo mismo pero por la tarde.

serio en este campo.¹⁴²

Hay varios factores que intervienen en los procesos de participación. Un factor que lamentablemente afecta en la incidencia que puede tener la ciudadanía es la misma gente, ya que no se ha empoderado de los procesos, la gente es la que genera una participación clientelar, porque participa en función de lo que puede obtener en cuanto a ejecución de obras y no participa en función del poder ciudadano que se pueda ejercer para cambiar las visiones o decisiones gubernamentales, sino simplemente hay una visión que hasta la fecha es básicamente clientelar.

Eso puede atribuirse a varias causas como la falta de obras que en realidad existe en los territorios, el descuido de las administraciones municipales anteriores, la expansión demográfica que no ha tenido una normativa que regule y que haga densificar concertadamente el territorio. También, el contenido de la normativa que se genera alrededor de la participación porque pasa por aspectos políticos, y esto es fundamental porque si un político quiere puede institucionalizar la participación de tal forma que se utilicen ciertos instrumentos para cumplir con la ley, pero por otro lado también hay políticos que desean funcionalizar la participación, que para mí hasta el momento viene siendo un canto a la bandera. Lamentablemente no se ha podido dar vida a la función de participación a pesar de que hay políticos que si quieren hacerlo y se pueden evidenciar algunos sitios donde se han hecho esfuerzos por implementar estos procesos participativos.

¹⁴² En el Informe de Rendición de Cuentas 2012 se plantea lo siguiente:

“5.2. Mecanismos de participación ciudadana implementados

- Asambleas Parroquiales Urbanas
- Comités Territoriales
- Mesas de Diálogo Sectorial
- Asamblea Cantonal
- Audiencias Públicas
- Silla Vacía

5.3. Criterios de selección para la convocatoria a la ciudadanía

El GAD Municipal cuenta con un mapeo de actores y de acuerdo a ello se ha planteado el criterio de selección invitando a Representantes de organizaciones de carácter colectivo como: Organizaciones sociales, comunitarias, Comités Territoriales, Asambleas parroquiales rurales, autoridades Provinciales, cantonales y parroquiales, grupos minoritarios, étnicos, de género y generacionales, instituciones públicas y privadas.”

Ahora la política clientelar ha estado atada a la presencia de caudillos políticos. Nosotros hemos tenido en Santo Domingo varios alcaldes anteriores que por ejemplo regalaron tierras en las que ahora hay asentamientos, lotizaciones y que tenemos grandes problemas ahí inclusive temas de riesgos y fue solamente por puro interés político. Ahora esas personas se ven atadas a participar para ver si obtienen algo a cambio, eso es resultado de un proceso anterior, de un caudillismo sin propuestas, pero también está la gente que vive en sitios adecuados y no ven a la participación como una posibilidad de ejercer un cambio, sino que la ven como una forma de obtener algo. Por eso las limitaciones participativas también vienen dadas desde el lado de la ciudadanía.

Otro problema es la falta de renovación de liderazgos. Nosotros tenemos líderes de toda la vida en recintos, parroquias, en los sectores urbanos y rurales que lamentablemente siguen teniendo una vieja forma de pensar en la que creen que la mejor forma de obtener algo es movilizándolo a la gente y consideran eso participación ciudadana (...) La gente ha tomado distancia de los partidos políticos, ahora hay una territorialización de la política, es decir, que hay un respeto a la autoridad al margen de que partido esté, hay una personalización de la política. Creo que lo que se intenta es encontrar alguien que les transmita confianza (entrevista a Jorge Ludeña, Coordinador de Inclusión Económica y Social del Municipio, Santo Domingo de los Tsáchilas, 1 octubre 2014)

Sin embargo, la responsabilidad de esta situación no estaría solamente en manos de las autoridades locales, sino que recaería en la propia ciudadanía que no asume con responsabilidad el ejercicio de sus derechos, en un momento que hay posibilidades para hacerlo. Al parecer pesan mucho las frustraciones anteriores, la desconfianza en los políticos, por lo que prefieren descargar el peso de buscar una solución a sus problemas en los dirigentes, quienes vienen ocupando esos cargos desde hace muchos años y no han logrado renovar sus planteamientos ni sus ideas.

Los responsables para que no se hayan implementado los instrumentos participativos en Santo Domingo, no solamente son las autoridades, en lo fundamental son la falta de organización social, la falta de exigencia de parte de la dirigencia barrial y de la ciudadanía en general (...) además la ciudadanía no conoce sus derechos, en el mejor de los casos esto llegará al 10% de la población y en el resto hay un quemeimportismo sobre lo que pasa en su cantón, en su ciudad. Hay indiferencia general en la gente (...) al igual las comunidades Tsáchilas no se incorporan a nada, se quedan en sus comunas, de vez en cuando buscan soluciones a sus problemas puntuales, pero nada más (entrevista a Pedro Mero, Presidente de la Federación de Barrios, Santo Domingo de los Tsáchilas, 1 de octubre 2004)

Una postura menos pesimista, aunque más comprometida, por su condición de ex colaboradora de la administración anterior, sostiene que la ciudadanía tiene una nueva forma de ver los hechos que suceden en su entorno, por lo que se viene incorporando pero paulatinamente y que los instrumentos participativos se van construyendo poco a poco. Contradictoriamente se evita, en todo momento, emitir juicios de valor respecto al impacto de los mecanismos en la comunidad.

Definitivamente estamos viendo en la ciudadanía un involucramiento un poco más confiable al llamado de la autoridad o del representante del Estado, si estamos viendo pero no totalmente, todavía hay la desconfianza de que puedo estar perdiendo el tiempo, de que puedo ser utilizado o de que a lo mejor mi voz no va ser escuchada, sin embargo, ya están llegando, con dudas están apareciendo, están participando y esto como todo tema cultural debe tomarnos tiempo recuperar la confianza de la ciudadanía. No es un tema que se lo va a lograr de la noche a la mañana, sobre todo cuando lamentablemente los partidos políticos o las personas que se han dedicado a esta actividad no lo han hecho con la debida responsabilidad y seriedad para no caer en la demagogia, entonces esto ha lastimado a la gente y ha vulnerado su confianza.

Hay una propuesta de ordenanza para ocupación de la Silla Vacía que está

presentada. En los próximos días vamos a analizarlo. La iniciativa ciudadana está habiendo, no a nivel de presentación de documento pero si hay voces que ya se escuchan en los medios de comunicación donde ellos indican necesitamos una Ordenanza para esto, necesitamos algo, es decir, nos empezamos a enviar luces y ahora nosotros que estamos diciendo, la participación ciudadana no establece que solamente las autoridades tienen la obligación de presentar las ordenanzas sino que puede hacerlo la comunidad y nosotros hacer parte del debate y obviamente si genera un consenso, se socializa y eso es conveniente, si eso está garantizando un servicio, un emprendimiento, pues vamos a hacerlo (entrevista a Norma Ludeña, Concejal, Santo Domingo de los Tsáchilas, 1 octubre 2014)

5.7. Machala

Carlos Falquez Batallas es una de las máximas figuras del Partido Social Cristiano que en el año 2005, luego de ganar la alcaldía, puso fin a 12 años de administración municipal roldosista.¹⁴³ Personaje con una larga trayectoria política, replicó el modelo de gestión implementado en el cabildo guayaquileño por sus coidearios Febres Cordero y Nebot con el afán de solucionar los problemas existentes en el cantón -ausencia de servicios básicos, crecimiento desordenado de la ciudad, desorganización institucional, falta de aseo, etc.- y consolidar su incidencia política en el territorio.¹⁴⁴

Conocedor de la realidad local, cimentó el trabajo del Gobierno Autónomo Descentralizado en la llamada regeneración urbana con una agenda específica pero de alto impacto en la

¹⁴³ Falquez derrota en el año 2005 a Mario Minuche del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) quien había estado en el cargo durante tres períodos consecutivos.

¹⁴⁴ Su trayectoria en la función pública empieza con el retorno a la democracia: 1979 Diputado provincial (CFP); 1984 Director Nacional de Deportes (PSC); 1986 Gobernador de El Oro (PSC); 1990 Diputado provincial (PSC); 1992 Prefecto Provincial (PSC); 1998 Diputado provincial (PSC); 2002 Diputado provincial (PSC); 2004 Alcalde de Machala (PSC); 2009 Alcalde de Machala (PSC).

En el año 2014 el Consejo Nacional Electoral acepta la impugnación que realiza PAIS y MAR a su candidatura a la Alcaldía de Machala con el argumento que cuando esta fue inscrita, Falquez era propietario de una frecuencia de radio, por tanto tenía un contrato con el Estado y era una de las prohibiciones legales para participar en las elecciones. Ante estos hechos, el Partido Social Cristiano decidió postular al hijo de Falquez, Carlos Falquez Aguilar quien ganó con 80.159 al oficialista Carlos Zambrano que obtuvo 57.812 votos.

comunidad: i) acabar con las invasiones de tierras, ii) legalización y urbanización de los asentamientos irregulares existentes, iii) construcción y rehabilitación de espacios públicos destinados a la recreación y esparcimiento, iv) crear identidad y sentido de pertenencia en la ciudadanía. Los cambios en la estética en la ciudad fueron muy valorados por la comunidad, además que esto derivó en la apertura de negocios destinados al ocio y la diversión, dinamizando la economía local.

A partir de ahí, casi todo adquirió el membrete de regeneración o regenerativo y esto tuvo incidencia en la elaboración del presupuesto participativo. En el 2014 los Comités Barriales y las Juntas Parroquiales hicieron llegar mediante oficios los pedidos de obras en los siguientes términos:

Hipólito Álvarez: solicita la construcción de regeneración urbana iluminación y señalética, regeneración del parque y construcción del parque lineal...

Barrio Los Vergeles: solicita regeneración integral de los sectores C y D

La Garzota: solicita la regeneración de todo el sector...

Las Acacias: regeneración urbana total

Lilian María: completar la regeneración y arreglos de la Casa Comunal (Acta de Asamblea General de la Junta Parroquial La Providencia, 9 de agosto de 2013)

En cuanto a la Ordenanza que norma la participación ciudadana, esta fue aprobada en noviembre del 2011 con el voto en contra de dos concejales por considerar que su contenido incumplía derechos consagrados en la Constitución, en el Cootad, en la Ley de Participación Ciudadana y con la opinión crítica de diferentes actores sociales. Sin embargo, la misma entró en vigencia casi dos años después, agosto 2013, luego que el Concejo Municipal sancionara favorablemente el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El texto es similar a la del cabildo guayaquileño. Así, la Asamblea Cantonal es la instancia máxima de participación y para su conformación se establece tres componentes i) autoridades electas, ii) representantes del régimen dependiente, iii) representantes de la

sociedad civil. El alcalde y un concejal representan el 51% de la Asamblea, los delegados de las entidades y organismos gubernamentales constituyen el 19% del total, la sociedad civil representada por las parroquias urbanas y rurales significan el 16% y el resto de miembros de la sociedad civil que completan el 14% restante.

Tabla 5.3. Integrantes de asamblea cantonal de participación ciudadana de Machala

Cargo	Integrantes	%
Autoridades Electas	Alcalde o Alcaldesa del cantón o su delegado, quien la presidirá y un Concejal o Concejala designado por el Concejo Municipal	51%
Representantes del Régimen Dependiente	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala, EMAM-EP. • Empresa Pública Municipal de Salud. • Empresa Pública Municipal "Terminal Terrestre de Machala-EP". • Coordinador/a de Desarrollo Institucional. • Director/a Financiero Municipal. • Director/a de Obras Públicas Municipales. • Director/a de Planificación Municipal • Director/a de Planeamiento y Urbanismo Municipal. • Director/a de Acción Social, Cultura y Participación Ciudadana • Director/a de Servicios Públicos Municipales. • Benemérito Cuerpo de Bomberos de Machala. • Corporación Nacional de Telecomunicaciones Regional El Oro. • Corporación Nacional de Electrificación Regional El Oro. • Dirección Provincial de Educación de El Oro • Dirección Provincial de Salud de El Oro. • Dirección Provincial de Turismo. • Dirección Provincial de Ambiente. • Dirección Provincial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. • Secretaría de Gestión de Riesgos. 	19%
Representantes de la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Un delegado/a por cada parroquia urbana. • Presidente/a de la junta parroquial rural. • Rector/a de la Universidad Técnica de Machala. • Rector/a de la Universidad San Antonio de Machala. • Rector/a de la Universidad Metropolitana. • Cámara de Comercio. • Cámara de la Construcción. • Cámara de Turismo. • Cámara de Industrias. • Cámara de la Pequeña Industria. • Cámara de Productores de Camarón. • Cámara Artesanal de la Provincia de El Oro. 	30%

	<ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Educación Particular de El Oro. • Cruz Roja Provincial de El Oro. • Colegio de Arquitectos. • Colegio de Ingenieros Civiles. • Colegio de Ingenieros Agrónomos. • Colegio de Médicos. • Colegio de Abogados. • Colegio de Economistas. • Colegio de Ingenieros Comerciales. • Colegio de Biólogos. • Colegio de Periodistas. • Sindicato de Choferes Profesionales de El Oro. • Obispo de la Diócesis de El Oro. • Sociedad de Lucha Contra el Cáncer Núcleo de El Oro. • Unión de Organizaciones de Producción Pesquera Artesanal de El Oro. • Fundación de Desarrollo Social de El Oro, FODESO. • Un Representante de los Comerciantes. • Fundación de Asistencia a los Discapacitados, ADESPORO. • Asociación de Mujeres "Nuevo Amanecer". • Asociación de Mujeres "Santa Marianita". • Fundación "Salud y Solidaridad". • Asociación de Jóvenes "Fortaleza del Nuevo Siglo" 	
--	--	--

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llivo con datos de la Ordenanza Sistema de Participación Ciudadana, Municipio de Machala

Resulta obvio que el número de integrantes varía en comparación a la Asamblea cantonal de Guayaquil, por las dimensiones territoriales, pero es más restringido. En el caso de los representantes del régimen dependiente no hay participación de las instituciones estatales de carácter nacional. Mientras que en los representantes de la sociedad civil se reconoce como delegado a un miembro de la Iglesia Católica (Obispo de la Diócesis) y se veta la participación a otros credos religiosos. Mirando los integrantes expuestos en la Tabla 5.3 es innegable que este espacio está férreamente controlado por las autoridades municipales.

Una visión general sobre los procesos participativos, las diferencias existentes entre regiones, el rol de la ciudadanía, los espacios para que pueda ejercer su derecho, el peso de la opinión ciudadana en el Concejo Municipal y la proyección que existe en el territorio, etc. nos ofrece la vicealcaldesa del cantón. Resultan particularmente interesantes las

opiniones expresadas sobre el caudillismo y la necesidad de liderazgos fuertes para dirigir el país.

Estos procesos aquí en la costa han sido un poco más lentos que en la sierra, porque allá se ha trabajado mucho más en mingas y todos eso, como que tienen una cultura participativa mucho más avanzada, pero nosotros estamos bastante bien encarrilados y le vamos dando forma a esto que nos parece bien. Además, la gente no conoce mucho sobre este tema y tiene ideas equivocadas y hay que irle preparando, por ejemplo, cuando se habla de presupuesto participativo la gente piensa que ellos tienen que determinar todo lo que la municipalidad debe hacer y que ellos deben opinar en todo, cuando en realidad hay una planificación institucional y es una parte del presupuesto que puede destinarse participativamente (...) porque hay veces que vienen con todas las ínfulas como que ellos quieren ordenar lo que se debe hacer en la ciudad, entonces estos procesos se tienen que ir dando poco a poco.

La gente lo que quiere es que sus políticos, sus líderes hagan las cosas bien. Cuando ellos ven que hay un trabajo planificado, organizado, de mejoramiento del bienestar de ellos y que los recursos que pagan como impuestos son revertidos en su ciudad, la gente busca apoyar esa acción y eso es lo que hemos visto aquí en la ciudad. Hay muchas personas que quieren participar, que quieren dar sus ideas, no digo que es todo el mundo, porque en todas partes hay diferentes ideologías pero hay mucha gente que quiere aportar y yo no pienso que la gente toma distancias sin razones, la gente toma distancias cuando mira que las cosas no están bien.

No creo que haya el riesgo de que esto se transforme en caudillismo, más allá de que este país necesita tener un liderazgo fuerte, hasta que poco a poco se vaya encarrilando, eso se ha demostrado a través del tiempo y este país se ha mantenido bien y fuerte por los gobiernos locales exitosos que han desarrollado las ciudades, aunque hay otros que han fracasado, y eso contribuye al mejoramiento del país. Cuando usted desarrolla una ciudad,

cuando usted hace política seria, cuando usted le da estabilidad jurídica a la gente para que pueda invertir, esa inversión produce trabajo, mejora la economía, que la gente mejore sus condiciones de vida, entonces la gente se siente tranquila, porque lo que quiere es vivir con paz, con tranquilidad, con estabilidad porque con ello planifican su vida (entrevista a Patricia Henríquez, Vicealcaldesa, Machala, 16 septiembre 2014)

Es oportuno señalar que en Machala se presentó una de las primeras demandas, en contra de un cabildo, por la falta de instrumentos participativos. El Frente de Defensa de la Salud de El Oro (FDSO) solicitó en noviembre del 2009 que el Defensor del Pueblo, Fernando León, emita un pronunciamiento para que el Municipio permita que un delegado de la organización haga uso de la silla vacía cuando se traten temas relacionados con el agua potable en las sesiones del Concejo, en virtud del artículo 11 numeral 3 de la Carta Magna.¹⁴⁵

Más adelante las quejas y las inconformidades crecieron debido al mal manejo de los mecanismos de democracia participativa por parte del ayuntamiento machaleño, pero fundamentalmente por el poder que adquirió el alcalde en el cantón. También se hicieron visibles las disputas con instituciones del Gobierno Nacional, por ejemplo, han sido reiterados los afanes de controlar los Consejos Barriales mediante el establecimiento de procedimientos tutelares sobre la organización de base, inmiscuyéndose en su trabajo y direccionando las decisiones internas.

En el cantón Machala la participación ciudadana deja mucho que desear ya que falta iniciativa ciudadana. Ha existido participación siempre y cuando el gobierno autónomo descentralizado cantonal haga alguna gestión para motivarle a la ciudadanía, pero en algunos momentos esto ha sucedido por razones políticas más que por promover el derecho ciudadano, en ese sentido

¹⁴⁵ El Defensor del Pueblo mediante oficio le señala al alcalde que "...los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos son de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o por petición de parte (...). Razón por la cual en el presente caso que se reclama por parte del Frente de la Salud sobre el destino de los servicios de agua potable y alcantarillado que ha sido llevado por la compañía Triple Oro CEM y en la aplicación de las disposiciones constitucionales mencionadas (...) deben ser escuchados sus planteamientos y tomarse las decisiones que el caso amerite..."

se ha violentado el derecho constitucional porque es una cuestión autónoma. En ese sentido hay falencias por dos razones: por interés político de los municipios y por desconocimiento y falta de iniciativa popular.

Aunque la organización social si existe en Machala, el problema es que la gente solo llega hasta ahí, porque en la parte de la planificación, de elaboración de la propuesta, de pelear por políticas públicas, ese tema no lo maneja toda la ciudadanía. Ese tema se lo maneja más en la sierra porque ahí hay más formación que en la costa, particularmente aquí en Machala la gente se organizan hasta tener estructura y luego no tenemos nada más que hacer. Esa parte de formar conciencia, de formar planificación y construcción social es un tema pendiente.

Veo que hay bastantes resistencias por parte del cabildo para promover la participación ciudadana porque se maneja el asunto políticamente, porque en ciertas resoluciones del Concejo se manejan intereses, quiere el municipio desarrollarse de una manera autónoma pero violentando los derechos ciudadanos, entonces a veces ocupan Silla Vacía ciudadanos que no saben del tema o que alzan la mano a favor de lo que desea el Gobierno Autónomo Descentralizado, entonces se aparenta que las puertas están abiertas pero en realidad no se ejerce el derecho ciudadano tal y cual debería ser.

Actualmente la participación ciudadana es un espacio en disputa aquí en Machala (entrevista a Jorge Vargas, Coordinador de Participación Ciudadana, Gobernación de El Oro, Machala, 16 septiembre 2014)

También se expresan opiniones críticas respecto al rol de la ciudadanía durante este período y que son coincidentes con las valoraciones expresadas en otros cantones:

Hay algunos aspectos que pueden ayudar a interpretar el escaso interés de la ciudadanía por participar. Uno es el desconocimiento de la gente ya que no hay un interés por conocer sus derechos más básicos, otro es que estos espacios de participación ciudadana pueden ser manejados políticamente y esto termina ahuyentando y generando indiferencia en la población, y un tercer hecho es que un sector de la gente confía en el trabajo que está

realizando alcalde y el Concejo, por tanto cree que hay que dejarles seguir trabajando y la ciudadanía se mantiene expectante pero sin buscar esos espacios de participación (entrevista a Andrés Carvajal, Jefe de redacción del Diario El Correo, Machala, 16 septiembre 2014)

En resumen podemos afirmar que en Machala se han implementado las Asambleas Cantonales con las limitantes señaladas anteriormente, los Consejos de Planificación y los Presupuestos Participativos. Además, con algo de retardo se formaron los Consejos Barriales, Silla Vacía sin normativa preestablecida y Rendición de Cuentas

5.8. San Cristóbal

Galápagos es una de las provincias del Ecuador que tiene un proceso de desarrollo social y territorial muy particular debido a su condición de archipiélago. Distante de las entidades administrativas-institucionales de carácter nacional, económicamente dependiente del turismo nacional e internacional, poblada por migrantes llegados de diferentes partes de país, flora y fauna única en el planeta, alto costo de los productos alimenticios y la mayor parte de su superficie terrestre, 96.7%, declarada Parque Nacional. Sus autoridades no han logrado implementar políticas públicas para mejorar la calidad de vida de sus pobladores.

Además, la escasa incidencia política-electoral que tiene en el contexto nacional y la falta de información sobre los procesos específicos le han convertido en una de las jurisdicciones menos estudiadas desde las distintas ramas de las Ciencias Sociales. Poco se conoce sobre las organizaciones sociales locales, sus procesos de construcción, la incidencia que tienen, o de los actores políticos, sus visiones, perspectivas, luchas, experiencias. Casi nada se ha escrito de la acción ciudadana, los procesos electorales, los gobiernos autónomos descentralizados, la democracia local, etc.¹⁴⁶

En el período 2009-2014 ejerció la alcaldía Pedro Zapata Rumipamba, viejo militante socialcristiano, esta vez en representación de una agrupación local llamada Galápagos-Poder Ciudadano. Su trayectoria política empezó en 1996 como prefecto provincial y continuará hasta el 2019 cuando concluya sus funciones de alcalde, con lo cual habrá

¹⁴⁶ Estos antecedentes más el afán de llegar a territorios poco explorados motivaron para incorporar a San Cristóbal en el presente estudio nacional.

completado 23 años ininterrumpidos como autoridad de un gobierno autónomo descentralizado, cantonal o provincial, aunque sin mantener una fidelidad orgánica e ideológica.¹⁴⁷

Su labor tuvo el apoyo fundamental del Gobierno Nacional por intermedio del Banco del Estado y el Consejo de Gobierno de Galápagos gracias a lo cual pudo contar con recursos para solucionar uno de los mayores problemas de la población como es la falta de agua potable y mejorar en algo el sistema de distribución. En Floreana se instaló la primera planta de potabilización.¹⁴⁸ También se construyó obras de infraestructura a las que denominó regeneración urbana, siendo la más evidente la terminación del Eco Malecón Charles Darwin y se mantuvo en funcionamiento el parque eólico que dota de energía eléctrica a la población local.¹⁴⁹

En lo que respecta al impulso de los mecanismos de democracia participativa se ha avanzado muy poco. Las autoridades consideran que esto obedece a dos situaciones: i) el poco interés que tiene la población para incorporarse a los procesos políticos locales a pesar de las condiciones favorables existentes, ii) a la confianza que tiene la gente en el municipio y sus autoridades por el trabajo realizado en su beneficio. En cualquier de los dos casos el ayuntamiento no ha realizado mayores esfuerzos para iniciar un proceso planificado que cambie la situación actual y la ciudadanía pueda incorporarse activamente.

En sujeción a lo que establece la Constitución nosotros estamos obligados a crear un sistema de participación ciudadana en nuestro territorio y en cumplimiento a aquello promulgamos en el año 2011 una ordenanza que crea el sistema de participación ciudadana y que básicamente recoge algunos elementos y algún tipo de ordenamiento porque el Cootad también establece

¹⁴⁷ Pedro Zapata ha ocupado los siguientes cargos: en 1996 prefecto (PSC), en el 2000 prefecto (PSC), en el 2005 alcalde (PSC), en el 2009 alcalde (GAL-PC), en el 2014 alcalde (PAIS).

¹⁴⁸ En Galápagos hay escasez de agua dulce. San Cristóbal posee fuentes de agua natural permanentes, pero que resultan insuficientes para la demanda de la población. En Santa Cruz y Floreana hay pequeñas vertientes, que abastecen limitadamente y que desaparecen en la temporada seca. En Baltra y en los barcos turísticos consumen agua que es transportada desde Guayaquil por medio de tanqueros.

¹⁴⁹ Este proyecto cobró mayor importancia luego que en el año 2001 el buque carguero Jéssica sufriera un accidente cerca del archipiélago lo que provocó el derrame de combustible fósil

que serán los Gad's los que puedan viabilizar todo lo que sea la participación de la gente. Promulgada como fue la ordenanza ha habido alguna participación de la comunidad, especialmente cuando se convoca a la Asamblea Local y se ha convocado al Consejo de Planificación para evaluar los presupuestos y el POA pero en el resto no hay una participación cuya iniciativa provenga de la propia ciudadanía, a pesar que saben que la Constitución establece derechos, que hay una ley orgánica de participación ciudadana y control social, que tienen hoy más que nunca la oportunidad de organizarse para actuar frente al poder público, establecer una línea de comunicación y de censura inclusive en algún momento pero realmente no ha habido una respuesta masiva ciudadana.

Esto se produce no por temor, quizá hay algo de indiferencia pero fundamentalmente porque sabe que hay una entidad pública que da respuesta a sus requerimientos y se crea un vínculo de confianza y la ciudadanía confía en su autoridad, confía en el ente público y quizá eso de alguna manera desmotive que se vuelva más proactivo, no así cuando miran que la entidad pública no está cumpliendo ahí recurre a este tipo de mecanismos para reclamar o ejercer su derecho a que la entidad haga lo que le corresponde hacer. Eso es lo que hemos percibido por aquí.

En el municipio no hay un departamento, un funcionario o una autoridad que esté encargada de la participación ciudadana. Tampoco hay un presupuesto destinado a campañas de educación cívica. Nosotros estilamos por lo regular y esto quizá suple las campañas, que cuando vamos a realizar una obra, por ejemplo la ampliación del Mercado Municipal, acudimos al sitio nos reunimos con la gente, le exponemos cuál es la intención y todo lo demás y ellos nos dan insumos para establecer una línea mínima para poder contratar un estudio. Posteriormente se convoca a la misma gente y se le hace conocer nuestra propuesta. Eso le hace sentir que es corresponsable del proyecto porque se le hace participar.

La organización tradicional de la gente, comité barrial, club de jóvenes, club deportivo, tenían mayor presencia y participación hace años atrás porque ahora hay un gran déficit en ese campo también, porque la ciudadanía solamente reclama derechos pero de una manera desordenada y no recurre a la organización para que tenga mayor fuerza, para que convoque a más gente y la respuesta del sector público sea en esa línea. Hay una especie de conformismo en la ciudadanía y las organizaciones barriales, juveniles, deportivas, sociales como que no tienen el peso suficiente ahora (entrevista a Pedro Zapata, Alcalde de San Cristóbal, Galápagos, 5 septiembre 2014)

Sin embargo, hay otras opiniones que miran en el desconocimiento ciudadano de las nuevas normativas pro participación y en el temor a perder sus puestos de trabajo en la función pública como las razones para la escasa incorporación de la población al quehacer político local. Del mismo modo se ha mencionado que la gente prioriza dedicar su tiempo a conseguir dinero para el sustento diario de la familia y en otros casos, no hay interés porque sus opiniones no son tomadas en cuenta ya que las ONG's son las que determinan la política pública en el archipiélago.

La participación ciudadana es muy importante, pero esto es muy nuevo para la isla. Nosotros hemos presentando al Gad una propuesta y exigimos que se cumpla porque lamentablemente la gente no ha conocido mucho de esto y ya se están formando los grupos en los barrios, ya hay una participación un poco más organizada (...) pero hace falta un mayor impulso para recuperar la organización que había antes. Hace 20 años atrás la gente estaba mejor organizada, cada barrio tenía un representante y cuando se unían eran una fuerza, pero ahora eso se perdió (entrevista a Henry Cobo, Concejal de San Cristóbal, Galápagos, 5 septiembre 2014)

A partir de la expedición de la ordenanza que ha sido en octubre del 2011, ya han pasado tres años, y no ha existido la participación de la comunidad, de la ciudadanía. Preocupados por esa situación hemos enviado una comunicación al señor alcalde para que se pongan en marcha los procesos participativos (...) en función de superar el desconocimiento de la gente y el temor, no hay

que olvidar que aquí en San Cristóbal están concentradas la mayor cantidad de instituciones públicas y muchas personas se deben al puestito de trabajo, a esa remuneración y tienen el temor de salir a las calles, de protestar, de reclamar sus derechos. Se le ha dado mucha importancia a la flora, a la fauna y el ser humano ha quedado al último, nos tienen desprotegidos. No ha existido una unidad de las autoridades, cada quien ha trabajado por su lado, cada quien quiere liderar y por eso no se ha solucionado los problemas que tenemos (entrevista a Laura Quezada, Concejal de San Cristóbal, Galápagos, 5 septiembre 2014)

De manera extraña no se facilitó una copia de la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana en San Cristóbal, ni pudimos encontrar archivos que sustenten las actividades vinculadas a los procesos participativos, sin embargo, indagando en documentos como el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial 2012 - 2017 realizado por la Fundación Santiago de Guayaquil y en los Informes de Rendición de Cuentas 2013 y 2014 presentados por el cabildo ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social encontramos serias contradicciones. Mientras los primeros hacen una evaluación optimista de los procesos participativos, la municipalidad reconoce que no hay avances significativos.

Tabla 5.4. Situación de los mecanismos de participación ciudadana

Mecanismo / Instancia de participación	Existencia de norma que regula	Espacio / Mecanismo está creado	Nivel de participación / Instrumentación
Sistema de participación ciudadana	SI	SI	ALTO
Asambleas Locales	SI	SI	MEDIO
Asamblea Cantonal de Participación	SI	SI	MEDIO
Consejos Locales de Planificación (art. 66 LOPC)	SI	SI	MEDIO
Consejo Cantonal por la Equidad	SI	NO	N/A
Audiencias Públicas (arts. 73 - 75 LOPC)	SI	NO	N/A
Cabildos Populares (art. 76 LOPC)	SI	NO	N/A
Silla Vacía (art. 77 LOPC)	SI	SI	BAJO
Veedurías (arts. 78 - 84 LOPC)	SI	NO	N/A
Observatorios (art. 79 LOPC)	NO	NO	N/A
Consejos Consultivos (art. 80 LOPC)	SI	SI	ALTA – Consejos Sectoriales

Consulta Previa (art. 81 LOPC)	NO	Creado pero no regulado por el GAD	N/A
Consulta ambiental a comunidad (art. 82 LOPC)	NO	Creado pero no regulado por el GAD	N/A
Rendición de Cuentas (art. 88 LOPC)	NO	SI	BAJO
Presupuestos participativos (arts. 67 – 71 LOPC)	SI	SI	BAJO

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con información del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2012 – 2017 / Fundación Santiago de Guayaquil

Gráfico 5.3. Informe de rendición de cuentas del municipio de San Cristóbal. Sección participación ciudadana

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: (COOTAD ART. 54 LITERAL D)

SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	SI (MARQUE CON X)	NO (MARQUE CON X)	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Existe sistema de participación ciudadana implementados en su nivel de gobierno	X		Adjunte la normativa específica (Ordenanzas/Resoluciones/Reglamentos) que constituya el sistema.
Se conformó la Asamblea Cantonal de conformidad con los artículos 66, 96 y 102 de la Constitución de la República, Art. 241 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, en concordancia con el Art. 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y a la Ordenanza que Norma el Sistema de Participación Ciudadana en el Cantón San Cristóbal.			
En caso de que sea negativa la respuesta, describa las razones de la no implementación del sistema de participación ciudadana de su nivel de gobierno:			
Describa el proceso de elección de los representantes ciudadanos que integran el sistema de participación:			

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA:
Se refiere a los mecanismos de participación ciudadana que han sido implementados en el período del cual rinden cuentas:

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	MECANISMOS IMPLEMENTADOS. (MARQUE CON UNA X)	NÚMERO DE MECANISMOS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Asamblea Local	X		Convocatoria, acta de resolución y firmas

GAD MUNICIPAL

5/22

FORMULARIO DE INFORME DE RENDICION DE CUENTAS PARA
GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

Audiencia pública			
Cabildo popular			
Consejo de planificación local			
Silla vacía			
Otros			

MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL:
Se refiere a los mecanismos de control social que ha generado la ciudadanía en el período del cual rinden cuentas, respecto de la gestión institucional:

Mecanismos de control social	Mecanismos generados (marque con una x)	Medios de verificación
Veedurías ciudadanas	Indique el o los mecanismos generados por la ciudadanía	
Observatorios ciudadanos		
Defensorías comunitarias		
Comités de usuarios de servicios		
Otros		

Fuente: Elaborado por Klever Herrera Lliva a partir del informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Gráfico 5.4. Informe de rendición de cuentas del municipio de San Cristóbal. Sección participación ciudadana

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:		QUIÉNES CONFORMAN EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN LOCAL	ACCIONES REALIZADAS PARA SU CONFORMACIÓN	ACCIONES REALIZADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN LOCAL	LINK AL MEDIO DE VERIFICACIÓN PUBLICADO EN LA PAG. WEB DE LA INSTITUCIÓN
SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ART. 304	PONGA SI O NO				
Ha conformado el sistema de participación ciudadana	SI	Consejo de Planificación y Asamblea Ciudadana.	Conformación de las instancias de participación y convocatoria a trabajos de planificación.		

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA:
 Se refiere a los mecanismos de participación ciudadana que han sido implementados en el período del cual rinden cuentas:

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	MECANISMOS IMPLEMENTADOS. PONGA SI O NO	NÚMERO DE MECANISMOS IMPLEMENTADOS EN EL AÑO	LINK AL MEDIO DE VERIFICACIÓN PUBLICADO EN LA PAG. WEB DE LA INSTITUCIÓN
Asamblea Local			
Audiencia pública			
Cabildo popular			
Consejo de planificación local			
Silla vacía			
Consejos Consultivos			
Otros			

MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL:
 Se refiere a los mecanismos de control social que ha generado la ciudadanía en el período del cual rinden cuentas, respecto de la gestión institucional:

Mecanismos de control social generados por la comunidad	PONGA SI O NO	NUMERO DE MECANISMOS	LINK AL MEDIO DE VERIFICACIÓN PUBLICADO EN LA PAG. WEB DE LA INSTITUCIÓN
Veedurías ciudadanas	NO		
Observatorios ciudadanos	NO		
Defensorías comunitarias	NO		
Comités de usuarios de servicios	NO		
Otros	NO		

Fuente: Elaborado por Klever Herrera Llive a partir del informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Los procesos participativos en este cantón se muestran de manera cruda y en su real dimensión. Poco esfuerzo para instrumentarlos por parte de las autoridades y desinterés ciudadano por ejercerlos. Con la seguridad que brinda el apoyo electoral durante un cuarto de siglo, con un ejercicio personalista de la política, sin una estructura política que pueda hacer oposición y poner en riesgo el dominio político, el soberano se vuelve accesorio en los procesos electorarios y útil mientras no se “inmiscuya” en la acción institucional cotidiana.

Aunque también se pueden percibir posturas más razonadas que tienden a explicar su actuación política. En municipios con bajos presupuestos y con muchos problemas a solucionar como en Isabela donde falta un buen sistema de alcantarillado y agua potable, no se puede destinar recursos a campañas cívicas de educación ciudadana sino a solucionar las necesidades más acuciantes de la comunidad. Aunque este es otro cantón que no hace parte del estudio, nos parece interesantes y válidas las opiniones del alcalde para tener una idea global sobre lo que sucede en el archipiélago.

La participación ciudadana está mal, muy mal. Aquí se organizó en algún momento el Consejo de Participación Ciudadana Cantonal pero se lo manejó de una manera política y esto ocasionó que sus miembros se sometían al criterio de las autoridades, entonces no hubo una real participación ciudadana porque el municipio decía esto hay que hacer y el Consejo lo secundaba. No quiero decir que la participación ciudadana sirva para ejercer una voz contraria al municipio, pero si independiente, libre para poder decidir, opinar, hacer críticas constructivas, proponer para construir el desarrollo que se quiere, pero yo he visto que hay baja participación por esto.

Hoy nosotros estamos trabajando en la reconfiguración de este Consejo para poder tener una verdadera participación ciudadana, libre, democrática, sin presiones, que sean voz de opinión, favorables para concluir proyectos que en realidad sean convenientes a la ciudadanía. Eso nos va a llevar tiempo porque estamos cogiendo una administración con muchos problemas.

El ciudadano no conoce sus derechos. Aquí se los transmite en foros, aunque la ciudadanía muy poco asiste, les parece algo tedioso, salvo a personas que

realmente les gusta, pero el ciudadano común está más bien enfrascado en su trajín diario, en conseguir sus recursos para el sustento de su familia.

Considera sus derechos pero no sabe a ciencia cierta cuáles son y cómo ejecutarlos y cómo hacer uso de esos derechos, pero de ahí a que la gente se entregue a investigar o conocer, no. Peor aún en esta isla en la que apenas tenemos un canal de televisión, entonces es muy difícil que la gente acceda a la información y no hay los mecanismos para que se difundan. Y cuando se pretende difundir hay muy poca participación porque las ocupaciones de la gente son otras, entonces no hay mucho de aquello pero en cambio si hacemos una investigación en la ciudadanía preguntado si conoce cuáles son sus problemas, esos los conoce al 100%.

Por ejemplo la gente sabe que hay problemas de salud, salubridad y saneamiento ambiental. Aquí no tenemos tratamiento de aguas negras, se desalojan más de 400m³/día de aguas negras sin tratamiento al subsuelo y por otro lado, de ahí mismo, estamos captando agua para distribuir a la población. Otro problema es el polvo en la ciudad que afecta a la salud de la gente. Entonces la gente conoce sobre sus problemas y conoce cómo ser partícipe de las soluciones, lo que no conoce es hasta dónde puede llegar, ya que su participación es limitada, ya que la gente sólo escucha y siempre hay voces de las mismas personas que siempre opinan y el resto de la población calla, entonces donde hay una verdadera participación es en las elecciones ya que ahí hace su decisión silenciosa, ahí cada uno toma una decisión.

Otro problema es que los sectores empresariales turísticos, las ONG's y la ciudadanía han caminado por senderos distintos y no han logrado confluir en un trabajo mancomunado que le impulse al cantón. Incluso las líneas maestras de la política pública han sido establecidas por las ONG's, hasta hoy podemos percibir aquello, los ambientalistas son los captadores de fondos bajo el membrete de conservar pero realmente esos recursos se dirigen a acciones que quedan a criterios de ellos.

Galápagos tiene 50 años con las fundaciones y qué hemos conseguido?, qué han solucionado?, aquí seguimos llenos de plagas, con una población sin servicios básicos, con un crecimiento poblacional desordenado, es decir no han existido lineamientos claros en función del desarrollo de una zona tan frágil y cuánto dinero ha habido, millones sobre millones de dólares y no ha ocurrido nada, solo nos hemos llenado de estudios a través de las consultorías que simplemente son los parásitos de todas estas organizaciones y que es a donde se va el dinero (...) no puede haber conservación sino se soluciona el problema del asentamiento humano, no puede haber desarrollo sino hay conservación, entonces son problemas comunes que se deben resolver si hubieran líneas claras de acción.

Yo creo que la institución con mayor credibilidad para trabajar con la sociedad somos los municipios porque conocemos sus problemas, porque compartimos los mismos espacios, porque trabajamos con ellos, pero en realidades como tenemos presupuestos limitados nos apremian otras cosas, sin que esto deje de ser importante, pero entre solucionar el tema del alcantarillado y solucionar la posibilidad de la participación ciudadana dista bastante, entonces hay prioridades y nuestro presupuesto se canalizan hacia allá...(entrevista a Pablo Gordillo, Alcalde de Isabela, Galápagos, 3 septiembre 2014).

5.9. Conclusiones

En los municipios estudiados de la región costa e insular no se ha logrado entender que los mecanismos participativos están en íntima relación con la democracia representativa y que deben caminar juntos para lograr. De ahí que su implementación es formal, ajustada a las exigencias de la ley pero con muy poco esfuerzo para que haya una efectiva participación ciudadana.

Los mecanismos de democracia participativa, en la región costa e insular, no han logrado despuntar y por el contrario están completamente detenidos. Sin ningún tipo de control y regulación efectiva, más allá del Informe de Rendición de Cuentas que se presenta al

CPCCS y que no es verificado por dicha institución, los instrumentos participativos reposan en los contenidos de la Constitución, las leyes, códigos y ordenanzas que los regulan.

No hay experiencias que recojan la voluntad ciudadana para promover los instrumentos participativos. Su impulso y aplicación dependen exclusivamente de la voluntad de las autoridades locales, quienes son los que fijan requisitos, temas, tiempos y fechas en los que la ciudadanía pueda participar. Además, ante eventuales posturas críticas se toman los recaudos correspondientes para que haya simpatizantes que amedrenten a las voces contrarias.

Las prácticas caudillistas están vigentes en los municipios de la región costa e insular. Nebot en Guayaquil, Falquez en Machala, Estupiñan en Esmeraldas, Gonzabay en Santa Elena, Guillen en Portoviejo, Zapata en San Cristóbal son muestras fehacientes que la ciudadanía ha optado por personas para dirigir sus municipios.

Capítulo 6. Mecanismos participativos en los municipios de la región oriente

La democracia participativa supone incorporar una serie de mecanismos que movilicen a la ciudadanía dentro de la democracia representativa para consolidarla y no para suplantarla, teniendo en cuenta que su equivocada implementación pudiera provocar, por un lado, el acrecentamiento de la desilusión política de la gente y el incremento de la desconfianza hacia las instituciones del Estado, así como a las organizaciones políticas y por otro lado, derivar en prácticas demagógicas y populistas que alteren el orden constituido. A pesar de todo, en la actualidad es más complejo encontrar opiniones contrarias a la complementación de la participación y representación.

En este capítulo analizaremos la implementación de los instrumentos de democracia participativa en los municipios capitales provinciales de región oriental del Ecuador. Para ello utilizaremos una encuesta personal realizada en los territorios a las autoridades locales, revisión de los Informes de Rendición de Cuentas anuales entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), así como entrevistas a actores sociales y políticos y recopilación de periódicos y videos publicados en redes sociales.

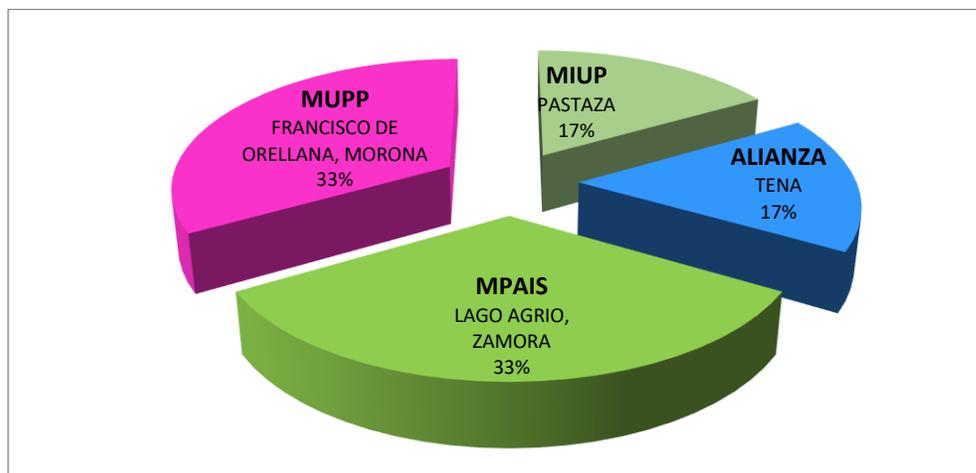
6.1. La región oriental

La región oriental o amazónica está compuesta por seis provincias –Sucumbíos, Orellana, Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe- que ocupan casi la mitad del territorio nacional, 120.000 km², pero con una densidad poblacional menor que las otras regiones naturales y que está compuesta básicamente por nativos del lugar y colonos que llegaron de diferentes lugares del país. Su desarrollo ha sido lento y desigual como resultado de la falta de atención gubernamental, a pesar que desde la década del 70 se produce la explotación petrolera.

En cuanto a las organizaciones políticas que administraron los municipios en el período 2009 – 2014 se observa en el Gráfico 6.1 que Alianza PAIS ganó en Lago Agrio y Zamora que son cantones ubicados en provincias fronterizas, con la mayor y menor población de la región, respectivamente. Pachacutik triunfa en Francisco de Orellana y Morona donde asume la alcaldía un indígena shuar, dirigente de las comunidades de la zona. Los cabildos centrales fueron ocupados por el Movimiento Independiente Unidos por Pastaza, organización política de carácter local y en el Tena una amplia alianza conformada por el

Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional, Izquierda Democrática, Movimiento Popular Democrático, Fuerza Napo y Pachacutik.

Gráfico 6.1 Organizaciones políticas que ganaron las alcaldías en la región oriental



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llve con datos del Consejo Nacional Electoral

Respecto a la implementación de los mecanismos de democracia participativa en los municipios cabeceras provinciales de la región oriental no hay avances significativos como se puede mirar en la Tabla 6.1, más aún en Morona, Lago Agrio y Zamora existía normativa particular, para determinados instrumentos y no una Ordenanza más amplia. En Pastaza y el Tena, según la opinión de varios actores, la actitud ciudadana es casi nula mientras que el Francisco de Orellana es posible encontrar experiencias interesantes que se vienen promoviendo desde mucho antes del período de estudio.

Tabla 6.1. Mecanismos de democracia participativa en los municipios de la región oriente. Octubre 2009 - mayo 2014

Cuestionario		Morona (1)	Tena (2)	Pastaza (3)	Zamora (4)	Lago Agrio (5)	Francisco de Orellana (6)	
PREGUNTAS GENERALES	¿El Municipio tiene un registro de organizaciones ciudadanas, barriales, sociales, deportivas, gremiales?	Si	√				√	
		No						
	En caso afirmativo, ¿cuántas y de qué tipo son las organizaciones registradas?	Ciudadana		1				20
		Barrial		64				30
		Social		5				50
		Deportiva		95				15
		Gremial		5				20
		Otras		5				12
	¿El Municipio tiene algún mecanismo de apoyo a estas organizaciones?	Si		√				√
		No						
	En caso afirmativo, ¿qué tipo de apoyo?			Logístico y legal				Presupuestos participativos
	¿El Municipio tiene reglamento de participación ciudadana?	Si		√				√
		No						
	En caso afirmativo, ¿en qué año se aprobó y/o se reformó?		2014	2012	2010	2015		Aprobó 2005 reformo 2011
¿Tiene el Municipio una instancia orgánica encargada de la participación ciudadana (Dirección, Comisión, Concejal)?	Si		√				√	
	No							
En caso afirmativo, ¿desde qué año funciona?			2010				2002	

Indique, por favor, quién es el responsable de la participación ciudadana en su Municipio:	Una Concejalía específica						
	Departamento específico		√				√
	Todas las áreas de gestión						
	Algunas Concejalías						
	El Alcalde						
Indique los recursos humanos destinados a atender y fomentar la participación ciudadana	Titulados Universitarios		3(nombramiento)				2(nombramiento)
	Titulación media		2(nombramiento)				
	Sin titulación						1(nombramiento) - 2(contrato)
	Otros						
¿Tiene el Municipio un Plan Estratégico Institucional consensado con la ciudadanía?	Si		√				
	No						√
¿Tiene o ha tenido el Municipio mecanismos de participación ciudadana, en el período comprendido entre octubre 2009– mayo 2014	Si		√				√
	No						
En caso afirmativo, ¿cuáles?	Audiencias Públicas	√	√		√	√	√
	Cabildos Populares						
	Silla Vacía	√	√	√	√	√	√
	Veedurías Ciudadanas	√	√	√	√		√

	Observatorios Ciudadanos						
	Consejos Consultivos						
	Presupuestos Participativos			√			√
	Consejos Cantonales	√	√	√	√	√	√
	Asambleas locales y/o cantonal	√	√	√		√	√
	Rendición de cuentas	√	√	√		√	√
¿Quién ha impulsado la realización de estos mecanismos de participación ciudadana?	Ciudadanía						
	Autoridad		√				√
	Organización						
¿Se han impulsado en el Cantón mecanismos de democracia directa?	Si		√				
	No						√
En caso afirmativo, ¿cuáles?	Iniciativas Ciudadanas						
	Consultas Populares						
	Revocatorias de Mandato		√				
¿Quién ha impulsado la realización de estos mecanismos de democracia directa?	Ciudadanía		√				
	Autoridad						
¿Qué temas han abordado estos mecanismos de democracia directa y participativa?			Ejecución de obras				Planificación participativa, Presupuesto participativa, Control Social
	Si		√				

	¿Ha habido algún mecanismo de democracia directa y participativa que se ha tratado de poner en marcha en el Cantón y que por diferentes motivos no se ha podido o permitido implementar?	No						√
	En caso afirmativo, ¿cuáles?			Revocatoria de mandato				
	¿En qué año se puso en marcha y/o se suspendió?			2010				
	¿Existe o ha existido algún Plan para fomentar y/o posibilitar la participación ciudadana?	Si		√				√
		No						
	¿En qué año se puso en marcha el Plan?			2012				2002
	¿Cuáles son los problemas por los que no se puede impulsar una real participación ciudadana en su Municipio? (Marque los 3 principales)	Falta de iniciativas ciudadanas		√				√
		Desinterés general de la sociedad		√				
		Falta de recursos humanos						
		Insuficientes recursos financieros						
Escasa formación técnica								

		No hay mecanismos de coordinación		√				√
		Indefinición de criterios						
		Otros problemas (indicar).						En muchos casos la ciudadanía ve la participación como un mecanismo para lanzarse personalmente como candidato político
	Considera que en su Cantón hay una democracia	Directa, Participativa y Representativa		√				
		Directa y Participativa						√
		Representativa						
	¿Ha considerado impulsar, en el corto plazo, la implementación de algún mecanismo de democracia participativa?	Si						√
		No		√				
	¿Cuál?							Diseñar e implementar un nuevo sistema institucional de participación ciudadana que se vincula a la ley actual, pero que fortalezca procesos ya establecidos

MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	¿Nombre del mecanismo que se impulsa en su Municipio?			Asamblea cantonal				Control Social(Rendición de cuentas de la máxima autoridad)
	¿En qué año se puso en marcha?			2011				2004
	¿Quién propuso o motivó realmente la creación del mecanismo?	Alcalde		√				√
		Concejal						
		Comisión Municipal						
		Técnico Municipal						√
		Asociación Ciudadana						
		Movimiento Social						
		Ciudadano/a a título individual						
	En el último año, ¿cuántas veces se ha reunido	No se ha reunido						
		Una o dos veces		√				√
		Entre 3 y 5 veces						
		Entre 6 y 8 veces						
Entre 9 y 12 veces								
Más de 12 veces								
¿Tiene reglamento de funcionamiento?	Si		√				√	
	No							
¿Cuál es el ámbito de trabajo?	Temático (ligado a un solo tema)		Planificación cantonal					

		Sectorial (ligado a un área o departamento)					Organizaciones participantes en 15 mesas sectoriales	
		Territorial (barrio, distrito...)					29 Barrios(asambleas barriales) - 11 Parroquias rurales(Asambleas parroquiales)	
		Global						
	¿Qué función se le ha asignado? (una "X" por cada función)	Informar a la ciudadanía						√
		Motivar la discusión y reflexión entre ciudadanos/as						√
		Llegar a consensos o decisiones entre los ciudadanos/as			√			
	¿Son vinculantes las decisiones adoptadas?	Si			√			√
		No						
	Para participar, ¿es necesario apuntarse, acreditarse, ser nombrado o ser invitado?	Si						√
		No			√			
	¿Quién ha decidido esos criterios para poder participar?	Alcaldía						√
		Concejo municipal						√
		El personal técnico						√
		Las asociaciones y			√			√

		colectivos ciudadanos						
		Otros						
	¿Quién participa?	Representantes políticos		√				
		Personal del Municipio		√				√
		Asociaciones		√				√
		Movimientos Sociales						√
		Ciudadanos/as a título individual						√
	¿Quién es el responsable de gestionar la reunión?	Alcalde						
		Concejal						
		Profesional(es)						
		Técnico/a del Municipio		√				√
		Representante asociativo						√
		Ciudadano/a						√
	¿Cuántas personas suelen participar (más o menos)?	Menos de 10						
		Entre 10 y 20						
		Entre 20 y 30		√				
		Entre 30 y 50						
		Entre 50 y 70						
		Más de 70						√
	¿Cuál es la proporción de mujeres que regularmente participan (más o menos)?	Menos del 25%		√				
Entre el 25 y el 40%								
Entre el 40% y el 50%							√	
Entre el 50% y el 60%							√	

		Entre el 60% y el 75%						
		Más del 75%						
¿Cuál es la proporción de jóvenes (menores de 20 años) que regularmente participan (más o menos)?		Menos del 10%		√				√
		Entre el 10% y el 25%						
		Entre el 25 y el 40%						
		Entre el 40% y el 50%						
		Entre el 50% y el 60%						
		Más del 60%						
	¿Participa alguna persona de una minoría social, étnica o cultural?	Si			√			
No								
¿Qué minoría(s)?				Kichwa				Waorani, Shuar, Afroecuatorianos
¿Participa(n) porque ha(n) sido específica o directamente invitada(s)	Si			√				√
	No							
¿En cuánto se valora económicamente el costo de este mecanismo participativo (señalar si la cifra corresponde al año o al mes)?								20,000 ANUAL
¿El Municipio recibe alguna subvención para este mecanismo participativo?	Si							
	No			√				√
Si la respuesta es afirmativa, ¿qué porcentaje del costo total supone?		Menos del 25%						
		Entre 25% y el 50%						
		Entre el 50 y el 75%						

		Más del 75%						
	¿El Municipio hace públicas las decisiones adoptadas?	Si		√				√
		No						
	Si la respuesta es afirmativa, ¿cómo las hace públicas? (Marcar una "X" por cada opción)	A través de la revista municipal		√				
		A través de un medio de comunicación		√				√
		Otra fórmula (especificar):						Página web
	¿Existe documentación, valoración, análisis o informe alguno sobre las reuniones?	Si		√				√
		No						

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con base a las entrevistas realizadas en los Municipios del Ecuador

- (1) No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
- (2) La encuesta fue llenada por Mario Orna, responsable de la Unidad de Participación del Municipio
- (3) No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
- (4) No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
- (5) No se devolvió la encuesta. La información es la que se encuentra registrada en el Informe de Rendición de Cuentas entregado al CPCCS
- (6) La encuesta fue llenada por Jhon Arruti, Asesor de la Alcaldesa

6.2. Lago Agrio

Yofre Poma (PAIS) joven político, sin mayor trayectoria en el ámbito local, ganó la alcaldía de Lago Agrio en el 2009 y terminó con trece años ininterrumpidos, 1996 – 2009, de administración municipal del Movimiento Popular Democrático (MPD) a través de su militante Máximo Abad. Su gestión contó con el respaldo económico y político del Gobierno Nacional, a través de ministerios o instituciones como Plan Ecuador, Banco del Estado, Ecuador Estratégico, además de la entrega de recursos provenientes del 12% de los excedentes petroleros, sin embargo, no se solucionó cuestiones básicas como la falta de agua potable, alcantarillado, seguridad ciudadana, la construcción del relleno sanitario, etc.

Estos hechos y varias denuncias de corrupción generaron dudas en la población respecto a la real capacidad del burgomaestre para administrar la ciudad. Además, desde el interior de PAIS se cuestionaba el trabajo desarrollado por su coideario, tanto que durante el proceso de selección de candidatos para las elecciones seccionales del 2014 se hicieron críticas públicas durante un debate entre los precandidatos que fue reproducido por varios medios de comunicación. Vicente Loaiza defendió que las obras de gran magnitud son del gobierno y no del municipio actual. Mientras Julio González decía que hay una administración desgastada y con recursos mal invertidos por tal razón piden nuevos líderes.

Poma combinó las funciones de alcalde y de director cantonal de PAIS, actuando muy apegado a las decisiones de la secretaría nacional de su organización política. Encabezó la recolección de firmas que realizaron 29 alcaldes de la amazonia para solicitar al Consejo Nacional Electoral que efectúe una consulta popular que defina la explotación petrolera en la reserva Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), iniciativa promovida por el presidente de la República que finalmente fue aprobada por la Asamblea Nacional.

En cuanto a los mecanismos de democracia directa se impulsó la Silla Vacía, el Consejo Cantonal de Planificación, Asambleas Cantonales, Audiencias Públicas y Rendición de Cuentas. No se pudo encontrar ningún documento que sistematice estas experiencias y que permitan valorar los avances realizados, por lo tanto la información que proporcionamos es la que consta en los Informes de Rendición de Cuentas entregados al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las opiniones realizadas por varios actores locales.

Una parte de la ciudadanía conoce los derechos que le asisten y que están consagrados en la Constitución y en las leyes secundarias. Aunque también hay ciudadanos que conociendo estos derechos no los hacen uso y con ello se pierden estos espacios de participación. Aquí hemos visto que los integrantes de gremios fuertes como el transporte, el comercio, los sectores agrícolas han ido perdiendo el interés porque no hay recambio en la nómina de dirigentes y son los mismos los que se reeligen y reeligen por el poder económico que van adquiriendo y porque de una u otra forma le ven con interés económico a la organización, entonces no vemos el nacimiento de nuevos líderes.

Estos hechos también contribuyen a que se vaya perdiendo espacios. Usted puede ver que hay organizaciones en el cantón donde un dirigente lleva 10 o 15 años en la presidencia entonces eso desmotiva y frustra la aparición de nuevos dirigentes porque desde cuando recibimos la invitación a la asamblea ya sabemos quién va a ser el presidente y todo lo demás. Estos espacios se han ido debilitando por falta de alternabilidad. Por ello yo creo que se deben eliminar las reelecciones o mantenerse la reelección por un solo período, pero debe ser de modo general para que haya el crecimiento de nuevos líderes y ampliar el marco de participación para la gente, porque cuando asiste es porque quiere ganar un espacio político dentro de las organizaciones.

Para que exista una mayor participación, aquí en el cantón, hay que tocar temas de interés local, temas que la población sienta que le afectan y que mire que pueden ser solucionados. Cuando la población mira que se van a tratar temas que no son de su interés como que se pierden los niveles de incorporación, pero cuando se trata problemas de seguridad, de abastecimiento de agua potable, de alcantarillado hay mayor participación. Muestra de esto que le acabo de mencionar es que los días martes que nosotros atendemos al sector rural y los días miércoles que recibimos a los sectores urbanos, de 200 personas que asisten diariamente, alrededor del 70% u 80% vienen para hablar de agua potable o alcantarillado, entonces es

un tema latente que nos obliga a tomar medidas inmediatas para invertir más y cubrir esa necesidad.

Dentro de la estructura organizativa municipal no hubo y no hay una dirección o departamento que trabaje con participación ciudadana. Estamos implementando una jefatura con un grupo de funcionarios que fueron desligadas del municipio pero que por suerte fueron a trabajar al CPCCS zonal y que por vía legal se reincorporaron, para aprovechar la experiencia adquirida y desde el próximo año realizar un trabajo planificado. Sin embargo, desde ahora ya hemos implementado en las sesiones del Concejo Municipal algunos mecanismos participativos como la silla vacía de acuerdo al tema que se vaya a tratar, de acuerdo a los requisitos estipulados en la ordenanza participativa (entrevista a Vinicio Vela, Alcalde, Lago Agrio, 9 septiembre 2014)

Es importante mencionar que más allá de la voluntad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la normativa legal vigente, en Lago Agrio se desarrollaron experiencias participativas desde los inicios del presente siglo, impulsadas por la cooperación internacional –USAID, OIM, CARE, UNFPA- buscando fortalecer y democratizar la gestión local. De ahí que no son extrañas para este territorio la elaboración de planes de desarrollo local, los presupuestos participativos, la construcción de espacios de concertación y el impulso de veedurías.

Además entidades del gobierno central como el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), la Gobernación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) o el GAD provincial tratan de conformar estructuras ciudadanas propias de ahí que los pocos dirigentes interesados realmente en incorporarse a estos procesos son permanentemente invitados a capacitaciones, sin producirse los recambios necesarios y las socializaciones adecuadas en las comunidades y parroquias.

Este cantón, por su condición de fronterizo, ha sido uno de los más afectados por el conflicto militar que se vive en Colombia y para la población fueron años muy difíciles por las dificultades para desarrollar el comercio, la producción agropecuaria, el turismo comunitario, etc. Por la sensación de inseguridad debido a la presencia de grupos

irregulares, por el drama humano de los desplazados, por la contaminación ambiental producidas por las petroleras, por la falta de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, recolección y tratamiento de la basura.

La ciudadanía tiene mucho recelo a participar por los niveles de violencia existente en el territorio, aquí han existido asesinatos de autoridades y de políticos que jamás fueron resueltos. Pero también porque la gente poco confía en las organizaciones y en las instituciones ya que ha sido muy manipulada, desde el ejército que busca mantenerlos como una especie de informantes hasta los partidos políticos, las ONG's y obviamente los municipios y la prefectura. Aquí también puede estar una de las razones que expliquen el retraso en el que vive esta zona.

El alcalde anterior no hizo nada para solucionar los problemas que hemos tenido durante décadas, replicó los errores de otras administraciones, mucho se comentaba sobre los niveles de corrupción de él y sus asesores y entonces no le interesaba que la población asista al municipio y pida explicaciones sobre las obras, sobre el uso de los dineros, sobre las funciones que cumplían sus asesores. Fue tan mala la gestión de Poma que se peleó con los militantes de su propio partido, su prepotencia era tal que quiso ponerle a su esposa de candidata, reprimió al pueblo cuando hubo protestas por el botadero de basura y por todo ello el pueblo rechazó su reelección (entrevista a dirigente social, Lago Agrio, 9 septiembre 2014)

Otra razón que explicaría los bajos niveles de participación social es el temor de la gente.

Lo mejor por estos lugares es no meterse a opinar en contra de nadie, mucho menos de los que se dedican a la política porque es gente que tiene dinero, tiene sus relaciones y uno puede salir perjudicado. Hemos visto a personas que se enriquecen de la noche a la mañana pero uno prefiere no decir nada, total nunca hemos conocido que se haya sancionado a alguien por estas causas, entonces para qué hacerse problemas y poner en riesgo a la familia, allá que hagan lo que les convenga, yo vivo de mi trabajo (entrevista a vendedor ambulante, Lago Agrio, 9 septiembre 2014)

6.3. Francisco de Orellana

Ana Rivas Párraga se vinculó laboralmente a la municipalidad en 1991 y nueve años después fue elegida concejal para un lapso de cuatro años. Ha ocupado las funciones de alcaldesa en los períodos 2005 - 2009 (Pachacutik), 2009 - 2014 (Pachacutik) y 2014 – 2019 (PAIS) con lo cual completaría 19 años ininterrumpidos como autoridad cantonal. Sin duda alguna que su conocimiento de la realidad local, del trabajo institucional, la formación política adquirida en la organización indígena y la labor desplegada le permitió construir vínculos cercanos con la comunidad.

Durante su primer período mantuvo una relación poco armónica con el Gobierno Nacional, que tuvieron su pico más alto en los sucesos de Dayuma cuando hubo enfrentamientos entre pobladores que protestaban por falta de obras y militares ante lo cual se declaró el Estado de Emergencia.¹⁵⁰ Sin embargo, unos años más adelante, varios ministerios e instituciones como Banco del Estado y Ecuador Estratégico aportaron con obras de alcantarillado sanitario, adoquinamiento y asfaltado de calles, construcción de la Unidad Educativa del Milenio, el puente sobre el Río Napo, etc. Además, pasó de defender la no explotación petrolera de la Reserva Yasuni en el 2008 a apoyar su explotación en el año 2013.¹⁵¹

El sistema de participación tuvo sus inicios en el año 2002, en la alcaldía de Guadalupe Llori (Pachacutik), cuando se implementó una experiencia inicial denominada planificación participativa que tuvo como objetivo elaborar el Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal. En este proceso se organizó a la gente y se estructuraron mesas temáticas para debatir sobre la problemática local, sistematizar los aportes y construir el documento final. La

¹⁵⁰ El 26 de noviembre del 2007 los pobladores de Dayuma se declaran en paro reclamando la ejecución de obras incumplidas, entre ellas el asfaltado de la vía principal y no permiten el ingreso al pozo petrolero Auca manejado por Petroecuador. Tres días después, el Gobierno Nacional declara el Estado de Emergencia, se allanan viviendas de la zona y se arrestan a 25 personas que supuestamente encabezaron la protesta, quienes fueron maltratados, incomunicados y enjuiciados por “sabotaje y terrorismo”. El poblado fue militarizado, la prefecta provincial también fue detenida y sometida a un largo y tortuoso proceso judicial que la mantuvo encarcelada por diez meses, luego de lo cual fue absuelta.

¹⁵¹ La postura de la señora alcaldesa está evidenciada en estos hechos:

Lanzamiento del libro *Conservar el crudo en el subsuelo*. *Llacta. Org*, 3 de marzo 2008.

Disponible en: <http://www.llacta.org/organiz/coms/2008/com0044.htm>

“Unos 30 alcaldes marcharán en respaldo a explotación del Yasuni”. *Diario La Hora*, 4 de Septiembre 2013.

Disponible en: http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101558170/-1/Unos_30_alcaldes_marchar%C3%A1n_en_respaldo_a_explotaci%C3%B3n_del_Yasun%C3%AD.html#.V55xiqLILZ8

experiencia fue considerada valiosa, tanto que se buscó la manera de mantenerla en el tiempo, es así que surgió la Asamblea Cantonal Ciudadana como máxima instancia de participación; el Comité de Gestión como brazo ejecutor y las mesas temáticas como los espacios de discusión.

El poder ciudadano si lo ha tenido el pueblo, pero ahora el gobierno se ha encargado de difundir mucho más y bueno el pueblo si exige mucho más. Esto no lo hace el 100% de la población pero yo sí creo que un 40% o 45% que no estaba tan enterada de la participación y no se integraba, ahora si lo hace (...) Más aún cuando este gobierno local tiene alrededor de 10 años emprendiendo procesos de participación ciudadana, desde el Movimiento Pachacutik al cual yo pertenecía anteriormente y dónde nos enseñaron a gobernar de esa manera, entonces desde ahí hemos venido aplicando todas estas formas para buscar que el pueblo esté más cerca de la autoridad y nosotros estar más cerca del pueblo.

Claro que siempre hay inconvenientes porque no se cuentan con los fondos necesarios para realizar todas las obras y hay gente que está esperando que le llegue su obra y eso limita para que la población se integre con más tranquilidad, con más confianza, pero de ahí usualmente la gente se integra y es participativa y se sienten muy empoderados con estos procesos (...) Aquí tenemos Consejos Consultivos, Veedurías Ciudadanas para obras grandes como el alcantarillado sanitario de la ciudad (...) las sesiones del Consejo Municipal son transmitidas por radio y televisión todos los días martes, además con la presencia de población en el auditorio (entrevista a Ana Rivas, Alcaldesa municipal, Francisco de Orellana, 10 septiembre 2014)

En el año 2005 se aprobó la primera ordenanza de participación ciudadana, que cambió con algo de retardo luego de la aprobación de la Constitución de Montecristi. A pesar del tiempo transcurrido y de las múltiples experiencias que se han aplicado en este territorio, no se ha logrado mantener una práctica voluntaria y planificada de la ciudadanía y ha sido necesario que el municipio o cualquier otra institución emprenda con el impulso de

instrumentos como las Asambleas Locales y otros para que la población se incorpore a las actividades concretas.

Hay una serie de mecanismos en los que participa la gente pero hay otros mecanismos en los que cuesta, por ejemplo, estamos tratando de hacer las Asambleas Parroquiales y claro el problema es que nosotros lo hacemos todo cuando lo ideal sería que la propia sociedad civil genere esos espacios pero resulta que siempre son medios forzados, osea siempre tiene que haber una institución o tiene que haber un ente que sea quien lo promueva, entonces ahí como que ya se tutela. Lógicamente si yo los convoco, si yo los promuevo como municipio, lógicamente al final como que yo puedo condicionar la participación, entonces eso sucede porque la sociedad civil no asume ese papel y eso cuesta.

Y aquí eso siempre ha costado, por ejemplo, la creación de comités de toda índole, si no hay un ente que los convoque, que les pague los refrigerios y que coercione, pero se acaba eso y volvemos a empezar. Aquí hay problemas de sostenibilidad de la organización de base porque muchas veces predomina el interés personal sobre el interés común, hay casos de personas que participan activamente porque tienen un problema en particular pero en cuanto lo logran solucionar desaparecen y esto no permite tener una estructura social fuerte sino una medio debilitada.

Muchas veces los mecanismos participativos que se tienen actualmente en el cantón no son muy bien definidos por ejemplo, las sesiones se utilizan para varias cosas como socializar una ordenanza, o las veedurías tal cual están concebidas a la gente le cuesta participar porque supone que debe tener tiempo libre y asegurada su vida porque caso contrario la gente reclama cuánto voy a cobrar, cuánto me van a pagar. Ayer justamente el Consejo de Planificación nos hacía conocer que iban a pedir que el municipio financie la participación de sus integrantes y eso resulta imposible.

De ahí surge una crítica destructiva casi siempre sin razón solo porque alguien emitió un rumor y ahí todo el mundo opina, pero cuando hay que incorporarse a participar realmente ahí cuesta, sin embargo, se están logrando cosas como adoquinados en los barrios a través de mingas con una participación interesante de la población. Y esto la gente lo mira bien y opina bien, pero hasta ahí llega su compromiso porque cuando se les pide que participen en otras actividades ya no lo hacen (entrevista a Jhon Arruti, Asesor de la alcaldía, Francisco de Orellana, 10 septiembre 2014)

Algo que queda claro es que la participación ciudadana se institucionalizó, es decir, que no surge por iniciativa de la organización de base o la ciudadanía sino desde la autoridad, lo que produce un direccionamiento total de los temas que se debaten y de las conclusiones, además, que se falsea las razones y los objetivos de utilizar los mecanismos de democracia participativa. En el corto plazo, probablemente, esto no cambiará pues no hay las condiciones para que se genere un nuevo comportamiento social.

Nosotros hemos sido incapaces de trabajar el tema intercultural, a sabiendas que nuestro territorio es muy diverso. Si nos preguntan cuáles son los mecanismos de comunicación para el momento actual?, cuáles son los lenguajes a utilizar?, cuáles son los mensajes para llegar a la ciudadanía?, no hay. Porque nos hemos ubicado acá como funcionarios y hemos dejado de lado el aspecto ciudadano, entonces se mira las cosas desde otro nivel, desde otra perspectiva. Hay el caso de líderes que estuvieron en el 2005 encabezando la participación ciudadana, organizando los paros bi-provinciales por tres temas fundamentales: i) la legalización de la tierra, ii) el respeto a los derechos, aquí no había presencia del Estado y las empresas petroleras tenían mucha incidencia en el diseño de las políticas públicas, iii) el acceso a los servicios públicos. Varios de estos temas fueron resueltos y ya no se asoman. A pesar que ahora enfrentamos otros problemas. Aquí todavía tenemos el Comité de Gestión pero sus miembros nos llegaron a plantear que debíamos pagarles un sueldo, además que les pongamos una oficina con una secretaria y una camioneta a su disposición, desvirtuando la esencia de lo que significa la participación (entrevista a Galo Farinango,

Director de Participación y Desarrollo del municipio, Francisco de Orellana,
10 septiembre 2014)

6.4. Tena

Washington Varela incursionó en la función pública en el año 2005 cuando fue elegido alcalde en representación del Partido Sociedad Patriótica. Posteriormente es reelegido para el período 2009 – 2014 por una amplia alianza formada por el Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional, Izquierda Democrática, Movimiento Popular Democrático, Fuerza Napo y Pachacutik, pero finalmente nunca actuó de acuerdo a las directrices de estas organizaciones políticas y terminó “coordinando” el trabajo local con las acciones del Gobierno Nacional.

Enfrentó un pedido de revocatoria de mandato, en el año 2011, que no avanzó debido a la resolución de la Corte Constitucional que suspendió todos los procesos que se encontraban en marcha. Durante su gestión se redactó la normativa para regular la participación pero no hubo mayor avance en la implementación de los mecanismos participativos ni en la consolidación de los pocos que se ejecutaron como, Asambleas Locales, Consejo Cantonal de Planificación, Audiencias Públicas y Rendición de Cuentas.

Desde mi conocimiento como ex autoridad de la localidad puedo decir que en el período anterior, el Ing. Washington Varela tenía temor de abrirse ante la ciudadanía porque le iniciaron un proceso de revocatoria de mandato. Entonces él tuvo que empezar a afianzar a las organizaciones con acciones clientelares más que con actividades políticas de participación. Además, las autoridades no es que saben de todo, no es que todo conocen, no tienen muchas veces una formación política, no tienen mucho conocimiento sobre el trabajo en el sector público, entonces, el Estado tiene la obligación de trabajar en esta orientación y el CPCCS no ha jugado un papel importante porque se ha limitado su trabajo más como una forma de generar un espacio para el gobierno.

Si usted hace un análisis de los municipios pequeños verá que no hay política pública definida. Hay planificación en proyectos, en actividades puntuales, en obras, en acciones coyunturales. No tuvimos, por ejemplo, una

política de saneamiento ambiental que se diga en esto vamos a trabajar y en este proceso. Aquí también se intentó hacer muchas veces el tema de veeduría pero más para lograr que suba el nivel de aceptación del alcalde más que para hacer un análisis de un hecho concreto.

En cuanto a las organizaciones se puede decir que todas, de alguna manera, están ligadas al Estado. De ahí que no tienen un espacio propio para debatir, no tienen autonomía porque somos municipios pequeños que dependemos del Estado, y un sector importante de la población somos trabajadores públicos, porque no tenemos una autonomía económica, entonces existe una relación que es limitante porque si yo no lo tengo directamente, lo tengo por medio de mi hermano o por medio de mi esposo o mi tío, entonces hay un temor que limita la participación.

Voy a poner un ejemplo utilizando el caso del alcalde anterior. Cuando él veía que la presión ciudadana venía de la Federación de Barrios, él que hacía, les daba contratos a los dirigentes y con eso les dejaba totalmente callados o les contrataba a sus familiares para que trabajen en el municipio. En el tema de viviendas hubo un problema serio porque el alcalde pensando en hacer algo a favor de la gente, pero también sacar un beneficio político, pretendió entregar 200 o 300 casas a familias para conseguir base social y clientelismo político. Entonces él asumió la competencia para entregar viviendas a los damnificados por las inundaciones en el año 2010, pero no pudo solventar esas demandas de la ciudadanía, entonces empezaron a levantarse sectores por este tema y al dirigente máximo de estas movilizaciones le dieron nombramiento en el municipio. Entonces en vez de solucionar las cosas dialogando con la gente y llegando a acuerdos, él prefería irse por otros canales (...) hoy la mayoría de la gente trabaja así. Sería bueno hacer un análisis sobre los dirigentes sociales y sus familias y los cargos o contratos adquiridos porque en una ciudad pequeña todos nos conocemos (entrevista a ex autoridad, Archidona, 11 septiembre 2014)

Podríamos decir que se ha intentado construir procesos pero los resultados son extremadamente lentos, tomando en cuenta que las motivaciones no fueron las más acertadas y los recursos utilizados para motivar a la población no fueron los más adecuados y mucho menos transparentes. Entonces el oportunismo de cierta dirigencia ha ido creando escuela de comportamiento político participativo y el estado actual de las organizaciones sociales, adormitadas, temerosas, desactivadas les ha hecho perder el rol de actores significativos en este momento de la vida nacional.

La administración anterior no quiso activar la participación ciudadana ya que reducía los espacios, direccionaba la representatividad en el municipio y por ello en muchas ocasiones se generaron una serie de críticas que se transmitieron incluso a través de medios de comunicación (...) en gobiernos parroquiales quizá las cosas son mejores, las organizaciones campesinas de mujeres, fundamentalmente, son actores más significativos, las federaciones tienen elocuencia en aquello, quizás hace falta que el CPCCS asuma un rol más esclarecedor.

Si se ha notado un nivel de poca participación, las organizaciones locales en la capital provincial están prácticamente desaparecidas, no son actores en ningún estadio, en ningún escenario por eso más bien creemos en la necesidad de lograr que se visualice de mejor manera y que se identifique que la Constitución está defendiendo derechos y motivando participación. Si miramos a las organizaciones locales en la capital provincial están inexistentes, las organizaciones de los barrios por ejemplo se han quedado con directivas de hace 10 años y en los legal ya no tienen ninguna incidencia, al igual otro tipo de organizaciones que no tienen vida activa.

Ahora en el proceso de reconstruir la organización social se corre el riesgo de que estas nuevas instancias sean cooptadas por la institucionalidad. Pero hay que tener en cuenta que lo poco que existe no tiene ninguna autoridad para realizar convocatorias, hemos asistido a escenarios tétricos donde lo que se nota es un quemeimportismo que si debe motivarnos a realizar acciones emergentes y que mucho tendrá que ver con la apertura que brinden las

nuevas autoridades locales, el nivel de confianza que generen para que no sean vistos, únicamente, como los recaudadores de impuestos ya que eso es lo que pasa aquí producto de la acción de las dos administraciones anteriores (entrevista a David Granja, Director de Radio Ideal, Tena, 11 septiembre 2014)

De ahí que el gobierno local debe demostrar una nueva mentalidad y renovadas actitudes prácticas para ganarse la confianza de la ciudadanía, más aún si tomamos en cuenta que los niveles de participación son paupérrimos como resultado de un cúmulo de errores anteriores. Cito el ejemplo de una Comunidad X donde autoridades y dirigentes conocen la existencia de un grave problema de parasitosis como resultado del agua que consume, sin embargo, el cabildo lo que hace, en vez de solucionar este inconveniente, es construirles una cancha de uso múltiple con techo. Y siempre hay justificativos para todo

Lastimosamente todavía no tenemos una cultura total de lo que significa la participación ciudadana. Por ser un mecanismo que nos ha aportado la Constitución y que no está más allá de los seis años de vigencia, entonces es un proceso que todavía está en formación, que requiere capacitación porque es un proceso de aprendizaje permanente. No estamos todavía todos vinculados al impulso de la participación ciudadana, por ello muchas de las veces se convoca a una asamblea cantonal y asisten las comunidades, asisten las parroquias pero únicamente llegan con el oficio solicitando la obra y no es eso la participación ciudadana.

La participación ciudadana es involucrarse en todo el proceso del diseño, de la organización, de la planificación, de la evaluación de la política pública y también la obra pública, entonces si es necesario mayor capacitación, mayor formación ciudadana a fin de entender cuál es el rol de la gente en este proceso con lo cual habrá una mejor respuesta de la comunidad ya que hasta ahora ha habido instancias de la sociedad civil que han manifestado su interés de incorporarse.

Dentro del municipio esta unidad de participación ciudadana tiene un presupuesto, funciona desde el año anterior y aún no está consolidada como una dirección departamental, operativa, aunque está empezando a surgir (...) en cuanto a la organización social existente, básicamente han sido promovidos desde la municipalidad y hay otros que han surgido por iniciativa propia, por decir las ligas barriales, las organizaciones de tipo cultural o social, de turismo comunitario, etc. (entrevista a Mario Orna, Director unidad de participación ciudadana municipal, Tena, 11 septiembre 2014)

6.5. Pastaza

Germán Flores Meza (Movimiento Independiente Unidos por Pastaza) fue alcalde de Pastaza, el cantón más grande del país, en el período 2009 -2014. Su gestión recibió fuertes cuestionamientos porque una de sus propuestas más importantes de campaña, el mejoramiento del agua potable, enfrentó varios problemas por el retraso en la entrega de la obra y graves errores en la construcción como fisuras en la planta de tratamiento y en los tanques reservorios, lo que ocasionó la protestas de la población, de las organizaciones barriales y su oposición a la recepción del proyecto.

Según la información entregada al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se han impulsado las Asambleas Locales, Consejo Cantonal de Planificación, Silla Vacía, Presupuesto participativo, Veedurías Ciudadana y Rendición de Cuentas. No hemos encontrado mayor información de la forma en que se concretaron estos mecanismos ni quiénes eran los responsables de este trabajo. Nos genera dudas el hecho que no había una unidad responsable, un plan de trabajo, un presupuesto establecido que garantice el desenvolvimiento básico de las acciones participativas.

No tenemos un departamento que trabaje específicamente en el tema de participación ciudadana, lo que tenemos es el Consejo Cantonal de Protección de Derechos que un poco nos colabora en estos temas de participación, igualdad y equidad de género (...) tampoco tenemos un rubro económico específico para promover la participación, se está pensando para el futuro en establecer un monto para estos fines. Además aquí no tenemos

una Ordenanza que regule la participación ciudadana, sin embargo, sabemos que está vigente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, pero si hay una Ordenanza sobre la silla vacía creada en esta administración (entrevista a Doris Mejía, Vicealcaldesa, Puyo, 12 septiembre 2014)

Es importante rescatar que la Constitución de Montecristi tiene toda una sección referente a participación popular y un conjunto de principios que configuran a la participación ciudadana como uno de los derechos constitucionales. Lamentablemente hemos ido comprobando que una cosa es la que consta en la normativa pro participación y otra la que se practica en la realidad porque no se puede tener en cuenta como participación popular una gran asamblea convocada en la que el ejecutivo de cualquier nivel presenta una serie de ideas, en el mejor de los casos es información que podría pasar como socialización.

En el Ecuador y en Pastaza hay interés en el caminar de las entidades pero pienso que todavía estamos en un proceso de construir una propuesta democrática responsable. Todavía tenemos propuestas muy populistas y no sólo muy populistas sino con intereses muy sesgados olvidando que somos parte de un todo, de un contexto y eso hace que el aporte muchas veces tenga un profundo mensaje socio-político pero no tiene un alto contenido práctico.

Yo sé que está de moda un discurso anti partido pero creo que eso es parte de la evolución normal de las cosas. Todo lo pasado es malo, sólo lo que yo hago es bueno, entonces en el pasado está mi madre, esta mi padre, están mis hermanos, está mi familia, están mis vecinos, están mis amigos, entonces resulta que todos son unos desgraciados y no podemos vivir con ese tipo de discurso (...) yo les pregunto a aquellos que desconocen el pasado y acaso Alfaro no hizo una revolución y no soy alfarista, y acaso García Moreno no hizo una transformación académica y constructiva muy interesante en el país, acaso Bolívar que algunos quieren ponerlo ya de marxista pero que era un conservador acérrimo no hizo algo por la Patria. Entonces no podemos desconocer que vivimos en una especie de gradualismo que indudablemente nos ayuda a ir mejorando.

Gran parte del problema de la participación está en que el ciudadano se centra en el pedido de la obra. En mi caso yo consumo el 90% del tiempo en recibir a los ciudadanos que aspiran a un contrato o conseguir un empleo, un 8% o 9% que vienen por una propuesta de obra y apenas hay 1% o 2% que vienen a visitar para hacer conocer sus ideas de cómo debe ser la nueva sociedad o sea todavía tenemos una baja participación de criterios desde la sociedad (...) yo no veo a la democracia llena de puritanos pero si con aquellos que buscan una actitud pura de servicio a la sociedad (entrevista a Roberto de la Torre, Alcalde, Puyo, 12 septiembre 2012)

Otros elementos que aunque son reiterativos a los largo de este trabajo no podemos dejar de señalarlos son el desinterés de la población y el temor a participar. Esto no implica que en determinadas circunstancias la ciudadanía, organizada o de forma individual, asuma una postura de reclamo, protesta o exigencia de sus derechos pero que no llega más allá de esas coyunturas y rápidamente se diluye. Más aún en lugares donde ocupar un cargo en la función pública le garantiza el sustento familiar.

La ciudadanía se ha regido a participar exclusivamente en las elecciones porque está obligada a ir a votar, pero de ahí a que este participando en organizaciones, en las sesiones del Concejo para dar a conocer su inquietud, no hay eso. Yo he visto que la ciudadanía solamente cuando está muy afectada acude y dice esto no me gusta pero no hay una participación activa, inclusive en los temas de los presupuestos y la distribución, no se está dando porque no hay esa voluntad masiva de participación de la gente (...) pero a más del desinterés de la gente por participar, en este gobierno se suma el temor a quedarse sin empleo, a ser sancionados (entrevista a Carmen Argotti, Periodista Radio Mía, Puyo, 12 septiembre 2014)

6.6. Morona

Hipólito Entza Chupe (Pachacutik) es un joven dirigente social indígena sin mayor trayectoria política que ocupó la alcaldía en el período 2009 – 2014. Su obra no tuvo trascendencia, fue cuestionada y estuvo marcada por denuncias de graves actos de corrupción, tanto que la credibilidad política de la organización indígena resultó seriamente

afectada luego de la gestión de su militante y a sus propios coidearios les ha resultado complicado justificar los errores cometidos “no acuso a quien estuvo como alcalde pero el resultado está a la vista de todos” (entrevista a Pedro Najamtai, Concejal, Morona, 13 septiembre 2014).¹⁵²

En el municipio de Morona no hay información sobre las actividades realizadas en el campo de la participación ciudadana y tampoco se acepta avances en este ámbito con lo cual el trabajo empieza desde cero. No hubo una Ordenanza que regule el Sistema de Participación Ciudadana aunque se llegó a aprobar una normativa para el fortalecimiento de los comités barriales y de la representación de los barrios de Macas que básicamente impulsa las Asambleas y Comités Barriales, incluso destina una cantidad de 300.000 dólares para su fortalecimiento.

Sin embargo, en los informes entregados por el cabildo encabezado por el señor Entza al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se menciona que a las Asambleas Locales, Audiencias Públicas, Consejo Cantonal de Planificación, Veedurías Ciudadanas y Rendición de Cuentas. La negación del trabajo anterior se repite en varios municipios del país por lo que se genera una duda respecto a la actitud permisiva, nada crítica, poco proactiva, si la inacción fuese cierta, del cuerpo edilicio.

En mayo de 2011 se presentó ante la delegación provincial del CNE un pedido de revocatoria de mandato que no tuvo continuidad en vista que “...el peticionario no ha justificado en forma clara y precisa su pedido de revocatoria de mandato, de conformidad con lo establecido en la Ley” con lo cual se pudo pasar este proceso pero el malestar de la ciudadanía se mantuvo y el resultado final fue que Pachacutik perdió esa alcaldía en el siguiente proceso electoral.¹⁵³

¹⁵² En la red social YouTube se publicaron una serie de grabaciones donde el alcalde dialoga sobre dineros recibidos y la repartición realizada. Hipolito Entza (Hipo corrupción en Macas) 1/18 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=vZPjHnqOLyY>

¹⁵³ El Consejo Nacional Electoral resuelve “Acoger el informe No. 025-2011-NCR-DAJ-CNE, de la Directora de Asesoría Jurídica, y consecuentemente, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, en uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, no admite la solicitud de revocatoria de mandato planteada por el señor León Benigno Bermeo Polo, en contra del señor Hipólito Entza Chupe, Alcalde del cantón Morona de la provincia de Morona Santiago, por cuanto el peticionario no ha justificado en forma clara y precisa su pedido de revocatoria de mandato, de conformidad con lo establecido en la Ley, revocatoria que puede ser solicitada únicamente por las siguientes causales: Por incumplimiento del plan de trabajo; de las disposiciones legales

Le soy honesto no hemos hecho un diagnóstico sobre el proceso de participación, lo que si encontramos era un vacío legal porque el Cootad obliga que los presupuestos sean hechos con participación ciudadana pero no teníamos una ordenanza que viabilice ese proceso y que determine quienes son las personas que participen en la determinación del presupuesto.

Entonces nosotros aprobamos una ordenanza que viabilice este proceso y que establezca cuáles son las instancias de participación cantonal para que puedan opinar en el proceso de decisión del presupuesto.

Respecto a la organización social hay varios problemas. Por ejemplo la Federación de Barrios trabaja con un grave déficit democrático, supuestamente representan a barrios pero la gente no ha participado en los procesos de elección de estas directivas, no porque estos directivos electos lo provoquen sino por la apatía de la gente con lo cual un barrio donde viven 1000 personas terminen eligiendo presidente entre 20 personas, entonces hay un déficit democrático total y para nosotros no es muy valedera su presencia pero al mismo tiempo no es nuestro interés no reconocerlos sino que queremos fortalecer el proceso de participación para que la gente se empodere más de estos procesos y los dirigentes representen a alguien.

Nosotros no hemos tenido la experiencia de alguien que solicite silla vacía, aunque tenemos normado el procedimiento (...) Como autoridades la participación ciudadana es siempre bienvenida, sin embargo, consideramos que hay decisiones que se deben tomar aún en contra de lo que piensen o no piensen las personas por ejemplo el momento en que se define una obra prioritaria. Usted va y define una obra prioritaria y le exigen un parque de

relativas a la participación ciudadana y las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución de la República y la Ley, correspondientes a cada una de las dignidades de elección popular, por lo que se dispone el archivo de la petición.

El señor Secretario General notificará la presente resolución al señor León Benigno Bermeo Polo, y al señor Hipólito Entza Chupe, Alcalde del cantón Morona de la provincia de Morona Santiago, y a la Delegación de la Provincia de Morona Santiago del CNE, para trámites de ley.

Dado en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Pleno del Consejo Nacional Electoral a los veinte y ocho días del mes de septiembre del año dos mil once.” (Resolución PLE-CNE-23-28-9-2011)

cemento en medio monte pero no tienen agua potable, entonces no pienso que sea un acto de arbitrariedad de la autoridad municipal que determine realmente y destine un presupuesto para la obra que realmente se necesite más allá de que haya sido o no consensuada con la comunidad. Yo creo que para eso nos eligen para tomar decisiones no necesariamente que sean siempre populares sino que desde una perspectiva técnica y en el marco de una planificación sea la correcta.

Yo considero que es importante tener sino una unidad por lo menos una persona que nos sirva de canal entre las autoridades y los ciudadanos y estamos trabajando para eso (entrevista a Roberto Villarreal, Alcalde, Morona, 13 septiembre 2014)

Una visión crítica respecto a lo sucedido en el período anterior señala que hay una intencionalidad en la forma de concebir a los procesos participativos de manera individual y sin sostenerse en la organización natural que ha funcionado históricamente. Pero también deja en claro que la falta de interés por impulsar y consolidar los mecanismos de democracia participativa no se expresan únicamente en los GAD's dirigidos por militantes de partidos conservadores, sino también en los cabildos con autoridades de organizaciones progresistas, de ahí que no sería un problema ideológico sino que sería una mezcla de falta de compromiso con los procesos de cambio, incomprendimientos políticos y de los propios intereses personales.

La participación popular no puede partir del hecho de que los ciudadanos somos gente suelta, ya que los ciudadanos estamos organizados en barrios, en comunas, en gremios, en organizaciones, en asociaciones y por lo tanto es allí donde debe incubarse la discusión de la problemática de la ciudad, provincial, barrial y nacional, pero eso no está ocurriendo. Lo que está haciendo particularmente el gobierno nacional y que ha sido copiado desgraciadamente por la gran mayoría de gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales, es la convocatoria que se difunde ampliamente, supuestamente para definir las prioridades de distribución del presupuesto al que se lo llama participativo, pero es ahí

simplemente donde se dice a la gente esto tenemos, tanto de dinero tenemos y vamos a orientar a estos menesteres. La ciudadanía en estos casos resulta no un ente participativo sino un ente manipulado desde las grandes, medianas y pequeñas esferas del poder. Urge entonces capacitar y darle mayor presencia a la organización barrial, comunitaria, gremial y popular, de tal manera que sea esta la que vaya decidiendo desde abajo que es lo que debe hacerse en este país.

La ciudadanía ha sido atrapada por los grandes, medianos y pequeños espacio de poder, por los grandes, medianos y pequeños líderes de la política local y nacional. Está engañada la ciudadanía y en ese escenario es importante el papel que deben jugar los movimientos políticos de izquierda (...) aunque el impulso de los procesos participativos no es un problema sólo de la derecha, sino también de la izquierda: Antes el alcalde de Morona fue de Pachacutik y ahora el prefecto es de la misma organización política y no hay avances significativos, debido a incomprensiones y a la vanidad de las autoridades que le ponen al ejecutivo por sobre la base social (entrevista a Ulbio Cárdenas, dirigente social, Morona, 13 septiembre 2014)

La degeneración de los procesos participativos, es otro hecho que se repite, sin que sea algo nuevo el intercambio de apoyos por prebendas, ahora se lo hace de manera casi natural, sin recato ni recelo a ser descubiertos y la gente lo mira sin el asombro ni el repudio de antes. Entonces la práctica política, la organización y las ideologías son estigmatizadas como perversas y quienes la realizan por convicción no logran salir del atolladero social al que han sido arrastrados.

La política hace rato que dejó de ser un elemento de prestigio, antes realmente era un aporte patriótico de la persona que iba a representar. Este momento ya es negocio para solucionar, por lo menos en parte, el quehacer diario de la vida de las personas, creo que le ven al puesto político, a la representación social como un empleo, como un espacio para poder vivir y progresar, cuando debería ser lo contrario, es decir, que el espacio político lo

ocupa para dar algo a la sociedad, para hacer un aporte a la sociedad, pero no es así porque muchas personas invierten dinero para llegar a ser algo.

Por ello la gente ya no desea participar, y yo me incluyo ahí, porque la política trae malos resultados, familiares inclusive, yo he mirado cosas muy complejas aquí y la gente que ha estado involucrada en la política siempre cuenta cosas dramáticas, o van presos o han tenido que salir huyendo de la provincia y del país. Estos hogares se han disuelto en algunos casos, o también han perdido todo lo que han tenido pagando su defensa por acusaciones políticas y todo esto hace que el ciudadano piense y diga para que me meto.

Pero estos hechos también generan reflexión ya que uno piensa si no me meto a participar siguen los mismos de siempre, entonces mientras no haya ese espíritu de que la política es un servicio y no es un negocio, entonces la gente como que tiene resistencia y deja de ser interesante la capacidad intelectual de las personas y se prioriza el arrastre que tiene cada individuo en su ciudad. Personalmente he visto gente muy capaz que no se involucra por esas mismas consideraciones, porque después de cuatro o cinco años están en un rincón sin empleo y sin nada, mientras que aquellos que no se integran a la acción política pueden seguir trabajando y pueden tener mayor apertura en toda la ciudad.

Aunque en el Ecuador hay una habilidad de cierta gente para involucrarse en todos los gobiernos, pasa aquí en la ciudad de Macas también, sin ningún tipo de recelo. Se adhieren a cualquier partido de izquierda o derecha sin ningún problema de involucrarse en ese sentido y eso contribuye para que la ciudadanía mire a la política y a la participación como un espacio de gente que no tiene sangre en la cara (...) aquí es más fácil identificar porque es un pueblo pequeño, yo aquí identifico a unas 8 o 10 políticos o familias que siempre están involucradas en el partido A o en el partido B (entrevista a John Erazo, Presidente de la Federación de Barrios, Morona, 13 septiembre 2014)

6.7. Zamora

Smilcar Rodríguez Erazo (PAIS) es un joven profesional sin ninguna trayectoria política ni dirigencial que gana la alcaldía de Zamora a dos ex autoridades que participaron en el proceso electoral –Eugenio Reyes Zúñiga y Héctor Apolo Berrú– como resultado de la confluencia de las elecciones nacionales y locales, lo que produjo que el apoyo a Correa, en varios cantones del país, se transforme en respaldo a sus candidatos seccionales. De ahí que su labor como burgomaestre estuvo apoyada por ministerios e instituciones como el Plan Binacional y la propia vicepresidencia de la República.

No se avanzó en la construcción de la Ordenanza que regule el Sistema de Participación Ciudadana, a pesar que se habría encargado desde el 2011 a la Asesoría Jurídica del cabildo su elaboración y de los pedidos reiterados de Concejales como Edgar Balladáres, Liliana Ácaro, Oswaldo Medina y Eduardo Villalta quienes incluso presentaron una propuesta para normar la Silla Vacía. En enero del 2014, a pocos meses de terminar su período, se presenta un borrador con el formato del modelo enviado por la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el aporte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para que se debata en el Concejo Municipal y se apruebe en primer debate.

A esta fecha, septiembre del 2014, hemos aprobado en primer debate la Ordenanza para normar el Sistema de Participación Ciudadana, sin embargo, estamos haciendo algunas correcciones y acotaciones para posteriormente aprobarla en segundo debate. Por ello no tenemos experiencias concretas de participación ciudadana en el Concejo Municipal de Zamora y no tengo claro las razones porque en la administración anterior no se impulsaron estos procesos (entrevista a Paolo Regalado, Vicealcalde, Zamora, 25 septiembre 2014)

En el informe presentado al CPCCS se menciona que se ha impulsado Audiencias Públicas, Consejo Cantonal de Planificación, Silla Vacía, Veeduría Ciudadana y Rendición de Cuentas pero además se hace evidente el tutelaje institucional pues las autoridades tienen la potestad de difundir la información, muchas veces de manera sesgada, lo que ha determinado que la población desconozca sus derechos constitucionales. Asimismo, cualquier cosa es calificada como participación ciudadana con lo cual se manipula estos

procesos señalándolos como buenos cuando la gente adhiere a las autoridades de turno y como malos cuando establece críticas con las consecuencias que esto podría acarrear sobretodo en el aspecto laboral.

Si bien las normas participativas se aprobaron en una Asamblea Constituyente creo que no han sido suficientemente socializadas por tanto la gente todavía desconoce lo que la Constitución y las leyes secundarias dicen en materia de participación ciudadana. Aunque han existido pequeños momentos de participación donde la gente expone, aclara, establece un problema, de pronto una solución, pero llega hasta ahí pues la verdadera participación en la planificación, en la ejecución, la evaluación y el control todavía no se ha puesto en práctica y es por el desconocimiento de la ley. Por otra parte, lo poco que la ciudadanía conoce es lo que a las autoridades les interesa que conozcan y nada más.

Pero también hay temor a hablar, a participar porque se tiene marcado un pensamiento que quien piensa diferente al gobierno está en contra del gobierno y eso se ha encargado de difundir el propio gobierno. De ahí que la gente no quiere participar porque si dice algo en contra del gobierno o de una institución gubernamental, inmediatamente se queda sin trabajo, su familia será retada, estigmatizada y eso se vive aquí y a nivel provincial. Por ejemplo, si usted se va a realizar una consulta en la ciudad y le pregunta a la población, qué tal el trabajo por aquí, le van a decir si usted no pertenece a PAIS usted no tiene trabajo en la ciudad y eso es todo. Aquí es así. De ahí que la gente se vuelve de oídos sordos, apática con la finalidad de no tener el problema o el inconveniente que le pueda generar el emitir una opinión a favor o en contra de tal o cual autoridad (entrevista a Ángel Valladares, Concejal, Zamora, 25 septiembre 2014)

Respecto a esta última opinión que nos parece compleja desde el punto de vista político y de los derechos fundamentales de las personas, buscamos la apreciación de un ciudadano que es dirigente social y funcionario de la municipalidad y nos encontramos con una valoración distinta, extremadamente positiva sobre lo que sucede en el cantón. Esto se

podría entender como un caso de apreciaciones distintas respecto a un mismo proceso y que no tendría nada de raro, sin embargo, cuando las propias autoridades municipales reconocen problemas en el funcionamiento de los mecanismos de democracia participativa es evidente que el empleado municipal no quiere generarse inconvenientes con su patrono.

En el cantón Zamora hay una participación muy alta de los barrios en lo que corresponde a solicitud de obras, veedurías, en los gobiernos locales. Hay una participación muy buena de todos los compañeros producto del gran interés para que el pueblo se desarrolle de la mejor manera y con la mayor transparencia posible. En el caso del municipio de Zamora, la participación nunca ha estado cerrada, todo el tiempo tiene sus espacios abiertos para quienes quieran hacer y ejercer algún tipo de veeduría o algún tipo de gestión porque la municipalidad está con las puertas abiertas, es una municipalidad democrática, una municipalidad muy abierta al diálogo para consensuar con los dirigentes gremiales, barriales, dirigentes cantonales, provinciales.

La ciudadanía si está enterada de los derechos de participación que le asisten porque la publicidad ha sido grande, se ha dado bastante información por medio de la televisión y la radio y en los foros hechos en los cantones, parroquias y caseríos, por lo que yo creo que la ciudadanía si está enterada de lo que son las herramientas participativas (entrevista a Klever Soto, Presidente de la Federación de Barrios, Zamora, 25 septiembre 2014)

6.8. Conclusiones

En la disputa por controlar los instrumentos de democracia participativa en los espacios sub nacionales de la región oriental, el Gobierno Nacional ha utilizado las rentas económicas que se transfieren a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como una herramienta más para cooptarles, presionarles o neutralizarles según sea el caso. De tal manera que la entrega oportuna de los recursos económicos, la facilidad para acceder a créditos y el compromiso de construir obra pública han sido determinantes para conseguir adhesiones políticas locales.

La implementación de los mecanismos de democracia participativa no está atada a la ideología o la militancia partidista que tengan las autoridades locales ni a su experiencia en la función pública sino a su comprensión sobre el rol que tiene la organización social en el contexto actual, a la decisión política para emprender procesos nuevos que fortalezcan la democracia en sus territorios y a la disponibilidad de recursos humanos y económicos. Aunque también entran en juego los intereses personales y los compromisos adquiridos, que en conjunto o individualmente pueden acelerar o retardar su implementación.

Experiencias donde se impulsen mecanismos de democracia participativa nacidas de las organizaciones o los ciudadanos son casi inexistentes. Lo más recurrente han sido los pedidos de revocatoria de mandato y lo poco o mucho que se ha avanzado hasta ahora es por una acción directa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con lo cual se tutela los procesos y se diluye la esencia de estos instrumentos.

El temor como recurso indirecto del poder para controlar, dirigir o frenar el desarrollo de los instrumentos de democracia participativa es real. En varios cantones de la región oriental se ha manifestado que la ciudadanía tiene escasos niveles de participación porque teme perder su trabajo o cualquier represalia contra su familia. A esto se suma el escaso conocimiento de sus derechos constitucionales y la poca información que transmiten los municipios y demás entidades del sector público.

Capítulo 7. Análisis comparado de casos

En este capítulo realizaremos un análisis comparado de los cambios suscitados en las democracias sub-nacionales en relación con la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Iniciamos con una revisión sobre la definición, el rol y los alcances que la normativa vigente transfiere a los Gobiernos Locales, luego se hace una comparación de la situación socio – económica, del contexto político y de las condiciones actuales de la democracia.

Para el efecto se estableció que los cambios en las democracias sub nacionales es la variable dependiente. Mientras que las variables independientes son los mecanismos de democracia directa y participativa, determinadas en la Constitución del Ecuador del año 2008 y en la legislación vigente: Iniciativa Popular Normativa, Consulta Popular y Revocatoria del Mandato. Audiencias Públicas, Cabildos Populares, Silla Vacía, Veedurías Ciudadanas, Observatorios Ciudadanos, Consejos Consultivos, Presupuestos Participativos, Consejos Cantonales, Asambleas Locales y Rendición de Cuentas.

Con el ánimo de enriquecer el análisis y la comparación, se resolvió segmentar a los objetos de estudio de acuerdo a las regiones naturales del país: sierra, oriente, costa y galápagos. A pesar que estos territorios tienen marcadas diferencias en el ámbito político, económico y social, es muy probable que la democracia, el control social, la participación ciudadana y la representación tengan mayor importancia en unas regiones que en otras, así como en unos cantones más que en otros, de ahí que los criterios territoriales pueden resultar importantes a la hora de analizar la evolución de la democracia sub nacional y de los mecanismos de democracia directa y participativa.

7.1. A manera de antecedentes

Un primer hecho a destacar es que ninguno de los 24 cabildos analizados en este estudio, período 2009 – 2014, entregó formalmente un informe final de trabajo o un documento que sistematice la situación de la participación ciudadana en el respectivo cantón, es decir, el trabajo institucional partió de cero. Esto evidencia la poca cultura democrática de los actores políticos y una nula responsabilidad con la ciudad y sus electores, a pesar que había atisbos de cambio en varios municipios donde se habló de realizar una transición ordenada y tienen la obligación legal de entregar un Informe Anual de Rendición de Cuentas.

Un segundo hecho que se repitió en todos los organismos seccionales fue la falta de colaboración, las dificultades o trabas impuestas por funcionarios y autoridades para proporcionar la información requerida, que por lo demás debería ser pública y estar a disposición de la ciudadanía. En agosto del 2014 se solicitó a los alcaldes, mediante oficios emitidos por la Flacso, con firma del tutor y el doctorando, una entrevista sobre la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa, destacando los estándares éticos de la investigación científica que garantizan la reserva de la información y la integridad de cualquier persona entrevistada.

Inicialmente aceptaron y se estableció un cronograma de viajes para concretar la agenda prevista, sin embargo, pocos cumplieron. En la sierra se pudo conversar con tres autoridades –Latacunga, Ambato, Azogues- en el día y la hora establecida. En la costa se esperó varios días hasta que se excusaron por “motivos de agenda” y se tuvo que buscar, sobre la marcha, a Vicealcaldes, Directores departamentales o Concejales responsables del tema. En el oriente accedieron a dialogar los burgomaestres de Lago Agrio, Francisco de Orellana, Pastaza y Morona. En la región insular se dialogó con el alcalde de San Cristóbal, luego de varios días de vigilia en su oficina.

Estas actitudes generaron una obvia inquietud ¿por qué se evadía una entrevista académica? Durante el recorrido nacional por los ayuntamientos del país, que duró 17 semanas, se pudo evidenciar que la representación local tiene serias limitaciones para hablar sobre la política general, administración pública y temas específicos como democracia, participación, gobernabilidad, etc. Esto responde, sin duda, a la ausencia de procesos de formación política y a la falta de trabajo coordinado entre las estructuras locales con las nacionales, lo que deviene en una militancia ocasional, sin compromisos ideológicos y siempre presta a recibir ofertas de cualquier organización.

En cuanto a la información proporcionada hay que mencionar que durante el proceso de sistematización y verificación de datos, encontramos varias inconsistencias. Sin lugar a dudas, en los informantes primó la idea del desprestigio a la administración anterior -nada vale y lo poco que hicieron estuvo mal- y en los casos de reelección hubo mucho sigilo de evidenciar los problemas existentes en el campo de la participación ciudadana. Estos hechos nos obligaron a una segunda visita durante cuatro semanas a varios cantones, con

toda la tramitología del caso y las desconfianzas de las autoridades. Conseguir la autorización para examinar actas de sesiones de Concejos Municipales resultó muy complejo.

7.2. Los Gobiernos autónomos descentralizados.

La Constitución del Ecuador, aprobada en el 2008, establece una forma de organización político-administrativa del territorio basada en “regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (...) distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales que serán regímenes especiales” (Constitución del Ecuador 2008, art. 242) incluso abre la posibilidad de generar regiones autónomas, como parte de un proyecto más amplio que busca erigir un nuevo modelo de desarrollo basado en el denominado Buen Vivir.¹⁵⁴

Específicamente, se ha normado la existencia de 7 regiones administrativas o zonas de planificación, 24 provincias, 221 cantones, 1149 parroquias (790 rurales y 359 urbanas). Las regiones autónomas, en teoría, pueden elegir un Consejo Regional y un Gobernador que lo presida. Las provincias tienen un Consejo Provincial encabezado por un Prefecto y Vice prefecto elegidos para cuatro años y un Gobernador nombrado por el Ejecutivo para que lo represente en el territorio. En los cantones hay un Concejo conformado por un alcalde y concejales elegidos para cinco años y las parroquias tienen Juntas que están presididas por el vocal más votado.

También se establece que el Estado debe “promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”, siendo particularmente importante este último aspecto ya que se pretende convertir en una característica imprescindible en procura de continuar con un proceso iniciado hace varias décadas, aunque con perspectivas políticas diferentes, en

¹⁵⁴ Al respecto se señala, “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.” (Constitución del Ecuador 2008, art. 275)

escenarios distintos, con actores diversos y que quizá por ello no ha terminado de consolidarse.

Con mucha prudencia, la Carta Magna, no permite que el poder de decisión se derive automáticamente a los niveles de gobierno sub-nacionales y por el contrario se mantienen restricciones muy claras en temas que se podrían considerar sensibles para el país. La defensa y seguridad nacional, el manejo de la política exterior y de las relaciones internacionales, la creación o modificación de impuestos o tributos, el incremento del gasto público o sugerir cambios a la división política-administrativa son un conjunto de atribuciones exclusivas del presidente de la República y no se pueden transferir a otras instancias.

A pesar de aquello, el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados adquirió una particular importancia en la legislación vigente, con la intención de alinearlos a los cambios impulsados por el Gobierno Nacional y transformarlos en aliados estratégicos. Para ello, se les transfirió varias competencias que habían sido exclusivas del Ejecutivo. Históricamente, con excepción de los municipios de Quito y Guayaquil, los cabildos tuvieron un papel poco trascendente en la esfera política nacional.¹⁵⁵

Durante el período de estudio, los municipios asumieron responsabilidades como la planificación cantonal, uso del suelo, vialidad urbana, entrega de servicios públicos, saneamiento ambiental, manejo del tránsito y transporte terrestre. Promoción del desarrollo social, cultural y deportivo, control sobre la utilización de las playas y la explotación de materiales pétreos, etc., buscando mejorar, en teoría, la ejecución de la obra pública, la eficiencia en el uso de los recursos económicos y establecer un nexo permanente entre ciudadanos y gobernantes.¹⁵⁶

¹⁵⁵ “En la época de los años 50 y 60 la descentralización no era vista como una estrategia con la cual se transfieren recursos políticos, financieros y administrativos a los Gobiernos locales. Por lo contrario, era debatida en función de la política económica que se dictaba desde Quito y con la cual o la sierra o la costa lograban perder su posición e influencia. Signo de ello son los clamores para la adopción de un sistema federal que surge en Guayaquil en el año 1959 y que ya tenía antecedentes parecidos al del año 1939” (Jonas 2003, 17)

¹⁵⁶ Las siguientes competencias son encargadas a los municipios:
“1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

Para garantizar el debido cumplimiento de las tareas encomendadas a los regímenes seccionales, la actual propuesta descentralizadora plantea que “las competencias que asuman los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.” (Constitución del Ecuador 2008, art. 273), lo que garantiza un ingreso económico adicional a las finanzas municipales que obviamente están en estricta relación a los compromisos adquiridos.

Al mismo tiempo, se ha concentrado en un solo corpus legal, COOTAD, los contenidos que se encontraban dispersos en varias leyes: Régimen Municipal, Régimen Provincial, de Juntas Parroquiales, y, de Descentralización del Estado y Participación Social, donde se destacan sus funciones: promover el desarrollo sustentable, políticas de equidad e inclusión, participación ciudadana, actividad turística, desarrollo económico, medio ambiente sano, seguridad ciudadana, etc., desarrollando lo instituido en la Carta Magna y estableciendo un marco específico para la organización territorial.¹⁵⁷

-
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
 4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
 8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
 9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
 10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
 11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
 12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
 13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
 14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.” (Constitución del Ecuador 2008, art. 264)

¹⁵⁷ Las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados son:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;

7.3. Situación socio-económica de los cantones estudiados

Según el Censo 2010, en el Ecuador existían 14'483.499 habitantes: mujeres el 50.4% y hombres el 49.6%. La población se identificó como mestiza (71.9%), aunque también se reconocen montubios (7.4%), afro ecuatorianos (7.2%), indígenas (7%) y blancos (6.1%). La mayoría vive en zonas urbanas (62.8%), con una densidad territorial de 55.51 personas por km² y una edad media de 28,4 años, lo que demuestra la presencia de una población joven a nivel nacional, con un promedio de 9 años de escolaridad y una tasa de analfabetismo que llega al 6.8%. En el año 2014, el país tuvo un PIB nominal de 101.000 millones y un PIB per cápita de 6.345 USD.

En cuanto a la situación socio – económica de los cantones estudiados se puede observar realidades distintas y varios datos interesantes. En estos 24 municipios se concentran 8.209.191 habitantes -56,7% del total nacional- lo que significa que los 197 cabildos restantes agrupan al 43,3% de la comunidad existente. Asimismo, las diferencias poblacionales regionales son marcadas entre la sierra (4.115.331) y la costa (3.732.285) con el oriente (354.100) y galápagos (7.475). Destaca la diferencia de Quito (2.239.191) y Guayaquil (2.350.915) con el resto de ciudades del país, tal como se puede apreciar en la Tabla 7.1.

-
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial;
 - f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley;
 - g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
 - h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción;
 - i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda;
 - j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales;
 - k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal;
 - l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas;
 - m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal;
 - n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal;
 - o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal;
 - p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas;
 - q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
 - r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana;
 - s) Fomentar actividades orientadas a cuidar, proteger y conservar el patrimonio cultural y memoria social en el campo de la interculturalidad y diversidad del cantón; y,
 - t) Las demás establecidas en la ley. (COOTAD 2010, art. 54)

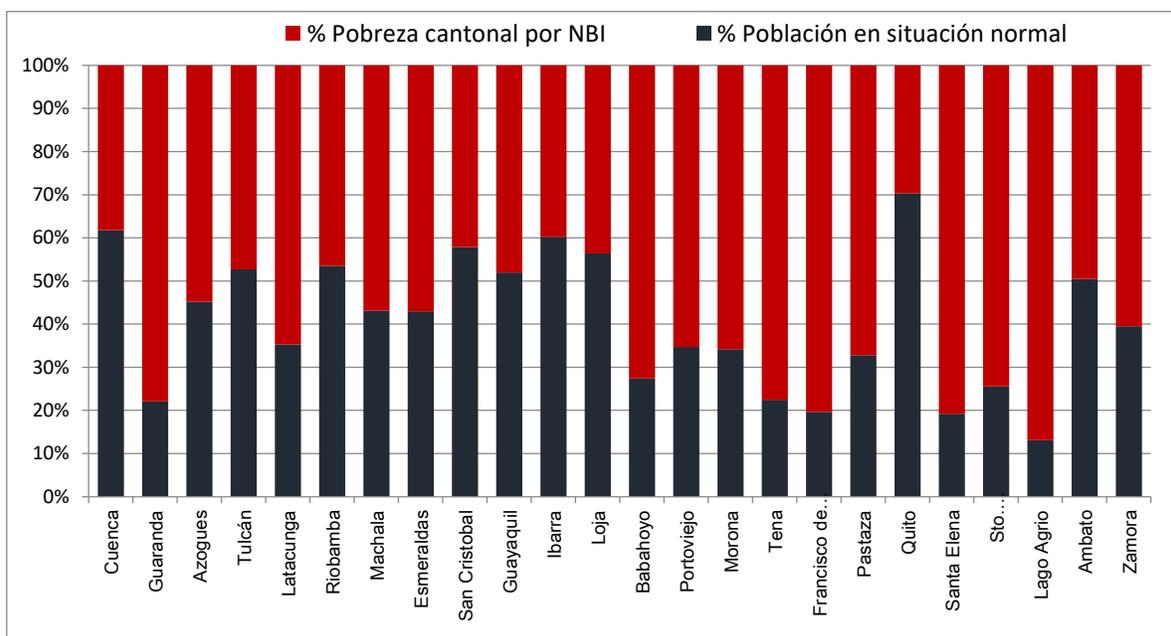
Tabla 7.1. Datos generales de los 24 cantones cabeceras provinciales

Cantón	Población (*)	% Población Nacional	Pobreza por NBI (*)	% Pobreza cantonal NBI (*)	Recaudación Tributaria cantonal (**)	% Nacional (***)	% Analfabetismo
Cuenca	505.585	3,5	189.913	38,2	418.657.352,81	3,07	4,9%
Guaranda	91.877	0,6	70.941	77,9	7.530.360,62	0,06	18,0%
Azogues	70.064	0,5	37.970	54,8	12.300.151,53	0,09	8,2%
Tulcán	86.498	0,6	40.233	47,3	16.454.945,69	0,12	5,5%
Latacunga	170.489	1,2	108.493	64,7	52.508.577,64	0,39	9,2%
Riobamba	225.741	1,6	103.056	46,5	41.765.088,74	0,31	8,3%
Machala	245.972	1,7	137.941	56,9	115.382.219,07	0,85	3,1%
Esmeraldas	189.504	1,3	106.598	57	34.724.474,47	0,26	5,3%
San Cristóbal	7.475	0,1	2.910	42,1	5.273.665,82	0,04	1,2%
Guayaquil	2.350.915	16,2	1.110.678	48	2.984.426.526,69	21,92	3,1%
Ibarra	181.175	1,3	71.273	39,8	40.855.516,22	0,3	5,5%
Loja	214.855	1,5	92.135	43,6	56.148.796,49	0,41	3,2%
Babahoyo	153.776	1,1	110.250	72,6	19.674.848,48	0,14	6,7%
Portoviejo	280.029	1,9	180.776	65,3	55.162.237,86	0,41	6,7%
Morona	41.155	0,3	26.442	65,8	7.219.327,63	0,05	5,2%
Tena	60.880	0,4	46.248	77,5	8.803.750,59	0,06	4,8%
Francisco de Orellana	72.795	0,5	56.623	80,3	23.632.417,90	0,17	5,3%
Pastaza	62.016	0,4	41.007	67,2	10.360.927,41	0,08	7,1%
Quito	2.239.191	15,5	659.233	29,7	5.941.201.234,67	43,63	3,0%
Santa Elena	144.076	1	115.402	80,8	9.507.776,78	0,07	5,5%
Sto. Domingo Tsáchilas	368.013	2,5	272.700	74,4	53.677.187,40	0,39	6,3%
Lago Agrio	91.744	0,6	79.035	86,9	20.245.072,57	0,15	6,0%
Ambato	329.856	2,3	161.988	49,5	128.135.265,73	0,94	7,0%
Zamora	25.510	0,2	14.782	60,5	7.650.803,37	0,06	4,1%

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del INEC (*) y SRI (**)
Recaudación tributaria nacional 2014 (***) : USD 13.616.817.000

Otro aspecto a tener en cuenta es que la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), según el Censo 2010, alcanza a más del 50% de la población estudiada y está presente en 15 de los 24 cantones.¹⁵⁸ De la sierra están Guaranda (77,9%), Azogues (54,8%), Latacunga (64,7%). Casi todas las capitales provinciales de la costa -Esmeraldas (57%), Portoviejo (65,3%), Santa Elena (80,8%), Babahoyo (72,6%), Santo Domingo de Tsáchilas (74,4%), Machala (56,9%)- con excepción de Guayaquil. Del oriente aparecen Lago Agrio (86,9%), Francisco de Orellana (80,3%), Tena (77,5%), Pastaza (67,2%), Morona (65,8%) y Zamora (60,5%), es decir, todas sus cabeceras provinciales.

Gráfico 7.1. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas en capitales provinciales



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del INEC – Censo de Población y Vivienda 2010

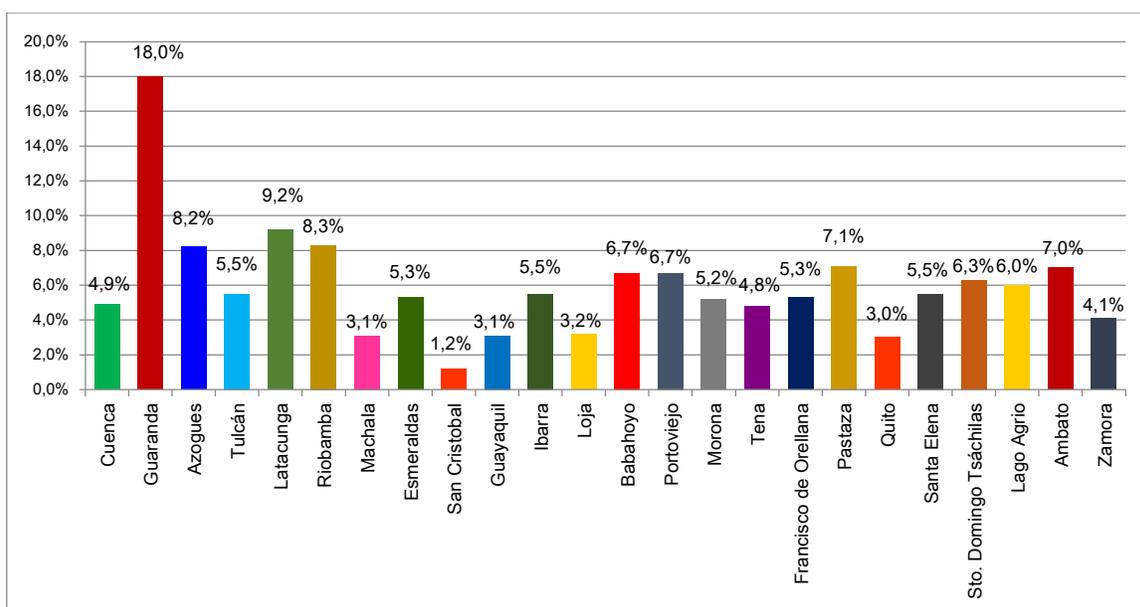
¹⁵⁸ La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es una medida desarrollada por la CEPAL que toma en cuenta cinco dimensiones con indicadores que miden privaciones:

- **Capacidad económica.-** El hogar es pobre si: i) los años de escolaridad del jefe(a) de hogar es menor o igual a 2 años y, ii) existen más de tres personas por cada persona ocupada del hogar.
- **Acceso a educación básica.-** El hogar es pobre si: hay niños de 6 a 12 años que no asisten a clases.
- **Acceso a vivienda.-** El hogar es pobre si: i) el piso es de tierra u otros materiales, ii) las paredes son de caña, estera u otros.
- **Acceso a servicios básicos.-** El hogar es pobre si: i) no tiene servicio higiénico, tiene pozo ciego o letrina, ii) el agua que obtiene no es por red pública o por otra fuente de tubería.
- **Hacinamiento.-** El hogar es pobre si: duermen más de tres personas por dormitorio.

En cuanto a la recaudación tributaria, tomando como referencia el año 2014, los aportes de Quito (43,63%) y Guayaquil (21,92%) representan el 65,55% de los ingresos nacionales y aparecen como fundamentales para el presupuesto general del Estado, más aún si tenemos en cuenta que la contribución de las otras 22 capitales provinciales en conjunto suman el 8,42% de la tributación nacional. Además, debemos considerar que esto repercute en las finanzas de los propios cabildos ya que “los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado” (Cootad, 2010: art.192)

Otro aspecto importante es el analfabetismo que tiene una media del 6% en el conjunto de estas ciudades. No obstante, Guaranda (18%), Latacunga (9,2%), Riobamba (8,3%) y Azogues (8,2%), cantones de la sierra, tienen los niveles más altos con los consiguientes impactos que esto tiene en las condiciones de vida y en los ingresos laborales de las personas y de la comunidad. Este elemento demuestra, además, que hay inequidades educativas a nivel cantonal y regional, como se puede mirar en el Gráfico 7.2

Gráfico 7.2. Porcentaje de analfabetismo en capitales provinciales



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos del INEC – Censo de Población y Vivienda 2010

7.4. Situación política de los gobiernos autónomos descentralizados

El proceso electoral realizado el 26 de abril de 2009 permitió renovar todas las dignidades de elección popular -nacionales, provinciales y cantonales- según lo establecido en el Régimen de Transición de la nueva Constitución que había sido aprobada, siete meses antes, por una amplia mayoría.¹⁵⁹ En este marco, Rafael Correa gana la presidencia de la República en primera vuelta, hecho inédito en la historia democrática reciente, su movimiento político Alianza PAIS obtiene 72 alcaldías a nivel nacional, 9 prefecturas y 59 escaños propios de un legislativo compuesto por 124 asambleístas.

En cuanto a las alcaldías de las capitales provinciales, en la Tabla No.16 se mira que el escenario político local cambia con la presencia de PAIS que ganó en 11 cantones y consolidó su hegemonía nacional. Pachacutik triunfa en Guaranda, Morona y Francisco de Orellana, PSP en Azogues y Portoviejo, PSC mantiene la administración de dos municipios importantes de la costa, Guayaquil y Machala, el MPD es relegado a Esmeraldas y el PS FA a Loja. Además, emergen estructuras locales como el Movimiento Social Conservador del Carchi, Movimiento Independiente Unidos por Pastaza, Galápagos - Poder Ciudadano, Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional.

Siete alcaldes fueron reelegidos, lo que representa el 29.16% del total: Jorge Bailón en Loja y Fernando Callejas en Ambato (sierra); Jaime Nebot en Guayaquil y Ernesto Estupiñan en Esmeraldas (costa), Pedro Zapata en San Cristóbal (Galápagos), Ana Rivas en Francisco de Orellana y Washington Varela en el Tena (oriente). Personajes de amplia trayectoria en la función pública, aunque con poca fidelidad orgánico-política, con excepción de Nebot y Estupiñan que militan por décadas en el PSC y MPD. También es importante destacar la presencia de una mujer dentro de este grupo, a pesar que la representación disminuye en comparación con el período anterior donde existían tres alcaldesas.

Ahora, si miramos los antecedentes y las trayectoria de los partidos que ganaron en 17 distintos cantones, identificados como de izquierda o socialdemócratas, vinculados a sectores sociales y sus luchas reivindicativas -MPAIS; Partido Socialista Frente Amplio; Movimiento Popular Democrático; Pachacutik; Izquierda Democrática- era de suponer que

¹⁵⁹ El Régimen de Transición fue concebido como una etapa de reordenamiento institucional que duraría entre el final de la Asamblea Constituyente y la creación de las nuevas leyes establecidas en la renovada Carta Magna.

tendrían una postura pro-participación ciudadana como un recurso básico para promover cambios en su entorno social, lo cual facilitaría la implementación de los mecanismos participativos, sin embargo, ello no sucedió.

Tabla 7.2. Alcaldes de capitales provinciales y sus partidos políticos.

Cantón	Alcalde (2004 - 2009)	Partido	Alcalde (2009 - 2014)	Partido
Cuenca	Cabrera Palacios Marcelo	ID-PS FA	Granda López Paúl	MPAIS-MED
Guaranda	Coles Tibamombo Carlos	ID	Jaramillo Villafuerte Gustavo	MUPP
Azogues	Molina Encalada Víctor	MPD-MFC	Morocho Quinteros Eugenio	PSP
Tulcán	Velasco Erazo Pedro	ID	Robles Guevara Julio	MSC
Latacunga	Maya Coronel Rafael	PRIAN	Espín Villamarin Rodrigo	MPAIS
Riobamba	Yáñez Cabrera Ángel	MUPP-MPS	Salazar López Juan	MPAIS
Machala	Falquez Batallas Carlos	PSC	Falquez Batallas Carlos	PSC - MP
Esmeraldas	Estupiñan Quintero Ernesto	MPD	Estupiñan Quintero Ernesto	MPD
Guayaquil	Nebot Saadi Jaime	PSC	Nebot Saadi Jaime	PSC - MCMG
Ibarra	Jurado Moreno Pablo	ID	Martínez Vásquez Jorge	MPAIS
Loja	Bailón Abad Jorge	CFP-PRE-ID-PS FA	Bailón Abad Jorge	PS FA
Babahoyo	Terán Salcedo Jonny	PSC	Chávez Bajaña Kharla	MPAIS
Portoviejo	Briones Fernández Patricia	PSC	Guillen Murillo Humberto	PSP
Morona	López Bermeo Rodrigo	MINGA	Entza Chupe Hipólito	MUPP
Tena	Varela Salazar Washington	PSP	Varela Salazar Washington	MMIN-ID-MPD-FN-MUPP
Pastaza	Ledesma Zamora Alfonso	PS-MRLA-MIPM	Flores Meza German	MIUP
Quito	Moncayo Gallegos Paco	ID	Barrera Guarderas Augusto	MPAIS
Ambato	Callejas Barona Fernando	ID-MUPP-FC-NP-MFC	Callejas Barona Fernando	MPAIS - ID - PS FA
Zamora	Apolo Berru Héctor	PSC - ID	Rodríguez Erazo Smilcar	MPAIS
San Cristóbal	Zapata Rumipamba Pedro	PSC	Zapata Rumipamba Pedro	GAL - PC
Lago Agrio	Abad Jaramillo Máximo	MPD	Poma Herrera Yofre	MPAIS
Fco. de Orellana	Rivas Párraga Ana	DP UDC-PSC-MUPP NP	Rivas Párraga Ana	MUPP
Sto Domingo			Zurita Castro Verónica	MPAIS
Santa Elena			Vera Palacios Otto Santiago	MPAIS

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos Consejo Nacional Electoral

También merece nuestra atención la composición de los Concejos Municipales, pues siendo un órgano con atribuciones de carácter administrativo, normativo y fiscalizador de los Gobiernos Autónomos Descentralizados resulta determinante la postura política de sus miembros. Una mayoría afín o una mayoría de oposición a los Alcaldes, sin considerarse una regla, pueden facilitar o estancar la ejecución de la política pública local y en el caso concreto de nuestro estudio la implementación o no de los mecanismos de democracia participativa.

En la Tabla 7.3 se observa que los alcaldes de 10 ciudades obtuvieron una mayoría propia. En la sierra, Quito (PAIS), Cuenca (PAIS), Riobamba (MMIN-PK.PAIS), Ibarra (PAIS) y Loja (PSFA). En la costa, Guayaquil (PSC-MG), Babahoyo (PAIS), Santa Elena (PAIS), Sto. Domingo de los Tsáchilas (PAIS) y en el oriente, Morona (PK). De este conjunto de autoridades, ocho fueron militantes o aliados del movimiento gubernamental, uno de Pachacutik y uno del partido Socialcristiano. Mientras que las catorce autoridades restantes tuvieron, de inicio, un Concejo con mayoría de oposición, evidentemente la situación pudo variar como resultado de muchas circunstancias de la coyuntura local o nacional.

Además, tres de las cuatro capitales provinciales con mayor peso político, electoral y económico -Quito, Cuenca, Santo Domingo- fueron dirigidas por militantes de PAIS, solamente en Guayaquil, el PSC logró la victoria. En cuanto a las fuerzas políticas presentes en los Concejos Municipales de estas 24 ciudades, no deja de llamar la atención que hubo 37 movimientos locales de la más diversa connotación ideológica y orgánica. Este hecho que abrió la gama de representación política en los gobiernos locales, no favoreció a la implementación de los instrumentos participativos.

Y tampoco significó el apareamiento de nuevos liderazgos, de estructuras organizativas remozadas, ni de prácticas políticas novedosas, sino una suerte de reacomodo circunstancial condicionado donde personajes con trayectoria y militancia partidista de muchos años conformaron nuevas organizaciones para seguir en la palestra política o se arrimaron al movimiento gobiernista con la finalidad de ser candidatos a cualquier cosa, aprovechando la imagen de Rafael Correa, replicando los mismos quehaceres clientelares y cacicales de siempre.

Tabla 7.3. Composición de consejos municipales de capitales provinciales, 2009 – 2014

Cantón	Alcalde	Concejales	
Cuenca	MPAIS	PSP	2
		PSC	1
		MPAIS	9
		PARTICIPA - IGUALDAD	3
Guaranda	Pachakutik	PACHAKUTIK	2
		UNA NUEVA OPCION	1
		OBRAS SON AMORES-AMAUTA	1
		OBRAS SON AMORES-MOV. MUNICIPALISTA	1
		PSP	4
Azogues	Partido Sociedad Patriótica (Psp)	MPAIS	2
		PSP	2
		PACHACUTIK	2
		ID - INICIATIVA CIUDADANA	2
		PARTIDO SOCIALISTA FRENTE AMPLIO	1
Tulcán	Movimiento Social Conservador Del Carchi (Msc)	MSCC	3
		MPAIS	3
		MOV. TRABAJO Y DEMOCRACIA	2
		PRIAN	1
Latacunga	MPAIS	PSP	2
		PACHACUTIK	2
		ID/PS-FA	2
		MPAIS	3
		MPD	2
Riobamba	Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional - Pachacutik - MPAIS	RENOVACION	1
		PRIAN	1
		PSP	3
		MPAIS - PACHACUTIK	6
Machala	Partido Social Cristiano - Movimiento Machala Primero	PSC-MMP	4
		MAR	1
		PSP	1
		MPAIS	6
		PRIAN	1
Esmeraldas	Movimiento Popular Democrático (Mpd)	MPAIS	3
		MPD	3
		PRE	2
		PRIAN	2
		PSP-PSC-ID-DP	1
		MPAIS	1

San Cristóbal	Galápagos - Poder Ciudadano	MPAIS - PRE	2
		GALAPAGOS - PODER CIUDADANO	2
		IDENTIDAD PROVINCIAL	1
		PSP	1
Guayaquil	Partido Social Cristiano - Madera De Guerrero (Psc-Mg)	PSC-MG	8
		PRIAN	1
		PSP	1
		MPAIS	5
Ibarra	Mpais	MMIN/MUPP-NP	2
		MPAIS	6
		IP/MPC	1
		MPD	1
		PSP	1
Loja	Partido Socialista Frente Amplio	MPAIS	5
		RED	1
		ARE	1
		CONCIENCIA CIUDADANA	1
		PS-FA/ID	1
		PRIAN	1
		FRENTE DE ACCION REVOLUCIONARIA	1
Babahoyo	Mpais	MPAIS	5
		PSP	2
		PSC/MMIN	3
		PRE	1
Portoviejo	Partido Sociedad Patriótica	PSP	3
		MPAIS	4
		PRE/MP/MMIN/MRC	1
		PRE/MP	1
		PRIAN	1
		MPD	1
		JUSTICIA LIBERTARIA ALFARISTA	1
Morona	Pachakutik	MPAIS	2
		PACHAKUTIK	3
		PSP	2
Tena	Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional - Izquierda Democrática - Movimiento Popular Democrático - Fuerza Napo - Pachacutik	PSP	3
		MPC/MNPNS	2
		JUNTOS POR NAPO	2

Francisco de Orellana	Pachakutik	PSP	2
		PACHUCUTIK	2
		MPAIS	2
		MPD - POLO DEMOCRATICO	1
Pastaza	Movimiento Independiente Unidos Por Pastaza	MOVIMIENTO INDEPENDIENTE UNIDOS POR PASTAZA	1
		FRENTE INDEPENDIENTE DE PASTAZA	1
		PSP	2
		MUPP-NP/MMIN	2
		MPAIS/PS-FA	1
Quito	MPAIS	MPAIS	9
		CONCERTACION NACIONAL	1
		UNO	1
		MOVIMIENTO MUNICIPALISTA POR LA INTEGRIDAD NACIONAL	1
		PRIAN	1
		PSP	2
Santa Elena	MPAIS	MPAIS	6
		MOVIMIENTO MUNICIPALISTA POR LA INTEGRIDAD NACIONAL	3
		PRIAN	2
Santo Domingo de los Tsáchilas	MPAIS	MPAIS	7
		PSP	3
		ALIANZA TSACHILA	1
		PRIAN	1
		MOVIMIENTO MUNICIPALISTA POR LA INTEGRIDAD NACIONAL	1
Lago Agrio	MPAIS	MPAIS	2
		PSP - MUSHUK INTI	2
		INTEGRACION CIUDADANA	2
		MMIN/MPTS/PRE	1
Ambato	MPAIS - Izquierda Democrática - Partido Socialista Frente Amplio	PSP	3
		MPAIS	5
		PSC	1
		RED	1
		PRIAN	2
		COALICION PROGRESISTA POR AMBATO	1
Zamora	MPAIS	PARTICIPACION COMUNITARIA	2
		MPD-PSFA-MUPP-MINZA	2
		MPAIS	2
		ACCION Y SERVICIO	1

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con datos Consejo Nacional Electoral

7.5. Legislación local sobre mecanismos de democracia participativa

La legislación sobre mecanismos de democracia participativa desarrollada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en el período de estudio, es un requisito básico para mirar la evolución de estos instrumentos. Se entendería que sin una normativa regulatoria que establezca parámetros organizativos, límites en sus funciones, alcance de sus decisiones, etc. resulta muy complicado poner en marcha una propuesta que establezca nuevas reglas de participación y control social. Por ello hemos revisado los archivos de los Municipios para identificar las Ordenanzas específicas. Tabla 7.5

Existen tres cabildos –Quito, Cuenca, Lago Agrio- que a diciembre de 2015 no tienen ordenanzas específicas que regulen el sistema de participación ciudadana de manera integral. Asimismo están -Ambato, Santo Domingo de los Tsáchilas, Morona, Zamora- en donde la normativa fue aprobada con una fecha posterior al período planteado para el estudio. Esto significa que siete Gobiernos Autónomos Descentralizados cantonales (29%) no tuvieron un marco legal macro que regule la implementación de las herramientas participativas durante el período de gestión municipal. En Riobamba se aprobó una resolución de carácter temporal.

Las razones para la ausencia de normativa específica son diversas por lo que hacemos una breve síntesis de los casos que más llaman la atención y se incorpora Galápagos por la inexplicable falta de colaboración.

7.5.1. Municipios sin legislación sobre mecanismos de democracia participativa

Quito

Sorprende el hecho que en Quito, considerada el motor político del país, durante cinco años su cuerpo edilicio no haya logrado construir una Ordenanza y viabilizar un trabajo básico con organizaciones sociales y ciudadanas. Más aún cuando su alcalde, Augusto Barrera, tenía una mayoría holgada en el Concejo Municipal -10 de 16 votos-, exhibía en su currículum una sólida formación en temas de desarrollo local y participación, venía de una militancia activa en movimientos sociales y formaba parte de un gobierno que se reivindicaba revolucionario y ciudadano.

En septiembre de 2011, apremiados por la cuarta transitoria del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas se reforma la Ordenanza Metropolitana que regulaba la participación y el control social, desarrollada en la administración de Paco Moncayo, sustituyendo el Consejo Ciudadano del Plan Estratégico por el Consejo Metropolitano de Planificación, con lo cual desaparece el “Sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social” para dar paso a un organismo necesario pero con funciones más específicas y restringidas.¹⁶⁰

Cuenca

Este es otro caso que llama la atención. Fue el primer cabildo a nivel nacional que aprobó, vía resolución, la incorporación de la Silla Vacía a las sesiones del Concejo Municipal y la Ordenanza de Presupuesto Participativo.¹⁶¹ Sin embargo, no se avanzó a construir una propuesta más amplia de participación al parecer por decisiones políticas que desviaron su atención y concentraron todos sus esfuerzos: obtener el control de las organizaciones sociales y la disputa de espacios de influencia social con el Prefecto Provincial, en el sector rural, a través de los presupuestos participativos. Esto sumado a deficientes mecanismos de interrelación con la ciudadanía.

Por ejemplo, ante la imposibilidad de cooptar la Federación de Barrios de Cuenca, organización con medio de siglo de trayectoria, 35 años de vida jurídica y con un

¹⁶⁰ La transitoria cuarta señala, "Hasta el 31 de diciembre de 2011, los gobiernos autónomos descentralizados, deberán formular los planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial. (...) Cumplido este plazo, los gobiernos autónomos descentralizados no podrán aprobar proformas presupuestarias si no han sido aprobados los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial respectivos", lo que implicaba que en cuatro meses el Municipio de Quito debía construir el Plan de desarrollo con todo el proceso participativo establecido en la Constitución y las leyes.

¹⁶¹ “ING. JUANITA BERSOSA: como ustedes saben, la Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Electrónico ha venido trabajando desde hace ya más de dos meses en la elaboración de una ordenanza que reglamente el funcionamiento de la silla vacía, para eso procedimos a hacer un proceso ampliado de participación y diálogo con la ciudadanía, tuvimos una sesión abierta más o menos con 90 personas, recibimos insumos, nos enviaron propuestas de barrios y de diferentes sectores, pero también algo que fue importante, fue utilizar la tecnología, a través de facebook, de hi5, de mails masivos y de algunos otros mecanismos electrónicos hemos recibido muchos aportes, con esa primera reunión lo que se hizo justamente fue elaborar un documento en el planteaba la postura de lo que consideraba Cuenca (...) se ha planteado un documento ahora que sea una resolución temporal o transitoria que permita normar el funcionamiento de la silla y de la comisión, hasta que la Ley de Participación sea aprobada en su segundo debate en la Asamblea...” (Acta de la sesión ordinaria del ilustre concejo cantonal de Cuenca celebrada el jueves diez de diciembre del año dos mil nueve, página 134)

importante nivel de reconocimiento ciudadano, el movimiento gubernamental decidió crear la Red de Concejos Barriales, amparados bajo la normativa del COOTAD, haciendo que el municipio adquiriera un nuevo rol en los procesos barriales y paulatinamente se vaya conformando una nueva estructura con dirigentes afectos a la administración. Esto desencadenó pugnas entre dirigentes y vecinos, generando que haya barrios con dos directivas.

La concejala Carolina Martínez, período 2014-2019, señala que no se avanzó en la construcción de una Ordenanza de Participación Ciudadana porque “hubo organizaciones representativas como la Federación de Barrios que enfrentaron problemas internos por divergencias políticas entre sus dirigentes y también porque la administración anterior, dicho sea de paso de Alianza PAIS, no logró consolidar un proceso de ida y vuelta con la ciudadanía. La gente no recibió respuestas oportunas a sus requerimientos, a sus inquietudes...” (Entrevista realizada el 24 septiembre 2014).

Lago Agrio

Yofre Poma, Alcalde de Lago Agrio, consiguió la aprobación de dos ordenanzas para regular el Concejo Cantonal de Planificación y la Silla Vacía. En el primer caso, no tuvo una función determinante en el proceso de organización cantonal y municipal, fue una instancia muy formal. Mientras que respecto al segundo caso, el Secretario de Concejo Municipal nos responde, “En atención a su oficio en el cual solicita copia de la contestación a las solicitudes de acceso a la silla vacía presentadas en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 (...) al respecto me permito comunicarle a usted, que luego de haber revisado los archivos respectivos, existe un solo trámite para el uso de la silla vacía, en el 2012...” dejando en evidencia que este instrumento fue poco útil en el desarrollo de la participación ciudadana.

Ambato

El Gobierno Autónomo Descentralizado de Ambato tuvo dificultades para tener una normativa. Aprobó en primer debate la Ordenanza que regula la participación ciudadana en la sesión ordinaria del 1 de noviembre de 2011. Incluso ante la moción del concejal Patricio Mosquera, Coalición Progresista por Ambato, para que el proyecto sea remitido a las comisiones de Planificación y Obras Públicas a fin de que se pueda socializar a la ciudadanía del cantón, esta fue aprobada por unanimidad, sin embargo, por diversas

razones de índole político, el proceso no tuvo continuidad y luego de tres años que finalizó el período de Fernando Callejas no se aprobó la normativa.

Santo Domingo de los Tsáchilas

La normativa en este cantón tuvo un desarrollo particular que merece revisarlo. Es el único municipio que ha derogado una Ordenanza participativa, en apariencia no fueron aspectos políticos los que motivaron esta medida, sino inconvenientes administrativos con los Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales por un manejo poco planificado de los fondos económicos para la obra pública. Aunque, en realidad lo que hubo según distintas opiniones de actores políticos, era el afán de la alcaldesa Verónica Zurita (AP) de utilizar la figura de la cogestión para mantener la relación directa con la población y la posibilidad de seguir construyendo clientela política.¹⁶²

En abril 2010, el Concejo Municipal aprueba una Ordenanza de Participación Ciudadana y Presupuestos Participativos, que carecía completamente de contenidos referentes al primer componente y se concentraba más en el aspecto presupuestario, tanto que el artículo 1 señala, “la presente ordenanza promoverá y garantizará la participación democrática de los hombres y mujeres, así como normar los procedimientos para la deliberación, decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales...” aunque dos años más tarde esta normativa fue derogada.

Posteriormente, en junio de 2011, fue aprobada la ordenanza para normar el funcionamiento del Consejo de Planificación Cantonal. Dos meses después empieza sus actividades recibiendo el borrador del Plan de Desarrollo Santo Domingo 2025, realizado por un consultor privado, para que puedan incorporar sus aportes y posteriormente sea sometido a consideración del pleno del Concejo Municipal. Dicho documento consideraba cinco grandes ejes de trabajo: i) social, ii) producción y empleo, iii) territorio y ambiente, iv) buen gobierno y v) participación. A la fecha y sin que se haya realizado un balance

¹⁶² “...a ver, vamos a seguir invirtiendo en cada Parroquia Rural, en obras de cogestión USD 60.000 anuales, lo que proponemos ahora es la derogatoria de la Ordenanza porque se nos ha conflictuado bastante, en la parte de justificación de los recursos, hay Juntas Parroquiales que perdieron todo el 2011, los USD 60.000 porque no justificaron del 2010...y había la intención o la presión de como ya se justificó, que ahora le demos acumulado, y el presupuesto no se acumula...” (Verónica Zurita, Alcaldesa de Santo Domingo. Sesión ordinaria del 24 de mayo de 2012)

sobre los avances alcanzados, esta instancia no ha logrado mayor trascendencia institucional ni reconocimiento ciudadano.

Zamora

La normativa legal existente en el Municipio de Zamora estaba desactualizada y no codificada. El contenido de las ordenanzas tenía como base el Código de Régimen Municipal, que quedó en desuso con la aprobación del COOTAD (2010), lo que provocó inconvenientes en el manejo de las mismas. En el caso de la participación ciudadana, no encontramos procedimientos, reglas o normas claramente establecidas y los procesos de capacitación, organización, manejo de veedurías y observatorios, estuvieron en manos de la delegación provincial del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Esto le resultó al Alcalde Rodríguez, administrativamente más barato y políticamente más rentable pues apoyando y auspiciando eventos pro participación no requería un aparato burocrático institucional y aparecía como comprometido con el control social cuando poco se hacía por avanzar en los aspectos medulares de lo que significa establecer un verdadero sistema de participación ciudadana a efectos de lograr la incorporación informada de la población, facilitar información generada internamente y adoptar medidas que promuevan los derechos y la equidad. Este fue uno de los cabildos donde se pudo percibir mayor desinterés y molestia para hablar sobre el tema.

Morona

Hipólito Entza, joven dirigente indígena, militante de Pachacutik asume la Alcaldía de Morona con muchas expectativas sobre su trabajo dado la formación política y profesional de la que venía precedido, sin embargo, tuvo que enfrentar una serie de problemas de índole personal y denuncias de corrupción por lo que la implementación de un proceso sistemático de participación ciudadana quedó relegado. Apenas pudo cumplir con la Ordenanza de aprobación del Consejo Cantonal de Planificación y un Reglamento de Presupuestos Participativos que eran necesarios para el desarrollo de sus labores como burgomaestre.

San Cristóbal (Galápagos)

Fue el municipio más complicado para conseguir una copia de la normativa que regula los procesos de participación ciudadana. Solamente después de 18 meses de insistentes pedidos y gracias a la gestión del Comunicador Social del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (COMAGA) se logró que atiendan el pedido. Incomprensiblemente y a pesar del ofrecimiento realizado por el alcalde, Pedro Zapata, se ponían cualquier tipo de traba para no entregar este documento. Luego de revisarlo con detenimiento no hemos encontrado nada extraordinario en su contenido que amerite esconderlo y la única razón lógica que encontramos para esta actitud es la nula ejecución práctica.

Tabla 7.4. Legislación sobre mecanismos de democracia participativa en municipios de las capitales provinciales.

Cantón	Legislación													
	Ordenanza Sistema de Participación Ciudadana (Ospc)	Asamblea Cantonal de Participación Ciudadana	Consejo Cantonal de Planificación	Consejos Barriales y Parroquiales Urbanos	Silla Vacía	Audiencia Pública	Cabildo Abierto Popular	Consejos Consultivos	Presupuesto Participativo	Veeduría Ciudadana	Rendición De Cuentas	Acceso a Información Pública	Democracia Electrónica	Observatorio
Cuenca			Primer Debate 28/07/11 Segundo Debate 04/08/11 (*)		Resolución 10/12/09				Primer Debate 01/11/08 Segundo Debate 23/12/08					
Guaranda	Primer Debate 29/09/11 Segundo Debate 11/10/11													
Azogues	Primer Debate 02/06/11 Segundo Debate 08/03/12	Reglamento 27/06/13			Ospac Contiene 7 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 2 artículos		Ospac Contiene 7 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 5 artículos			

Tulcán	Primer Debate 11/09/12 Segundo Debate 13/09/12	Ospac Contiene 5 artículos	Primer Debate 10/11/11 Segundo Debate 13/11/11		Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 7 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 5 artículos		Ospac Contiene 1 artículos
Latacunga	Primer Debate 06/09/11 Segundo Debate 06/03/12	Ospac Contiene 9 artículos	Primer Debate 24/05/11 Segundo Debate 21/06/11	Ospac Contiene 7 artículos	Primer Debate 15/03/11 Segundo Debate 12/04/11	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 2 artículos			Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 6 artículos	Ospac Contiene 9 artículos		
Riobamba	Resoluc. 15/08/11													
Machala	Primer Debate 11/11/13 Segundo Debate 18/11/13													
Esmeraldas	Primer Debate 09/09/11 Segundo Debate 13/09/11	Ospac Contiene 9 artículos	Ospac Contiene 4 artículos		Primer Debate 15/05/12 Segundo Debate 12/06/12					Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 3 artículos			
San Cristóbal	Primer Debate 09/09/11 Segundo Debate 07/10/11	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 16 artículos	Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 8 artículos	Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 6 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		Ospac Contiene 1 artículos
Guayaquil	Primer Debate 22/09/11 Segundo Debate 29/09/11	Ospac Contiene 5 artículos	Ospac Contiene 4 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 2 artículos	Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		

Ibarra	Primer Debate 09/02/12 Segundo Debate 29/02/12	Ospac Contiene 11 artículos	Ospac Contiene 10 artículos	Ospac Contiene 21 artículos	Primer Debate 13/04/11 Segundo Debate 20/04/11		Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 12 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		Ospac Contiene 7 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	
Loja	Primer Debate 04/08/11 Segundo Debate 14/12/12	Ospac Contiene 14 artículos	Ospac Contiene 19 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 10 artículos	Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 11 artículos	Ospac Contiene 5 artículos	Ospac Contiene 6 artículos	Ospac Contiene 2 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	
Babahoyo	Primer Debate 07/03/12 Segundo Debate 14/03/12	Ospac Contiene 1 artículos	Primer Debate 02/06/11 Segundo Debate 30/06/11	Ospac Contiene 1 artículos	Primer Debate 10/02/11 Segundo Debate 17/02/11	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		
Portoviejo	Primer Debate 06/01/11 Segundo Debate 29-31/08/11	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 6 artículos	Ospac Contiene 6 artículos	Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 2 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 6 artículos	Ospac Contiene 9 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	
Morona	Primer Debate 25/01/14 Segundo Debate 08/09/14		Primer Debate 07/11/11 Segundo Debate 14/11/11	Primer Debate 20/08/12 Segundo Debate 17/09/12	Primer Debate 09/04/12 Segundo Debate 11/06/12										
Tena	Primer Debate 28/02/12 Segundo Debate 14/03/12	Ospac Contiene 5 Artículos	Primer Debate 23/08/11 Segundo Debate 07/09/11		Primer Debate 20/01/11 Segundo Debate 07/06/11	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 2 artículos		Ospac Contiene 2 artículos	Ospac Contiene 2 artículos	Ospac Contiene 4 artículos	Ospac Contiene 9 artículos			

Francisco De Orellana	Primer Debate 20/09/11 Segundo Debate 27/12/11	Ospac Contiene 10 artículos	Primer Debate 20/09/11 Segundo Debate 27/12/11	Ospac Contiene 3 artículos	Primer Debate 17/12/10 Segundo Debate 11/03/11	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos		Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos	Ospac Contiene 1 artículos
Pastaza	Primer Debate 07/12/10 Segundo Debate 09/12/10		Primer Debate 14/06/11 Segundo Debate 19/07/11		Primer Debate 24/08/11 Segundo Debate 10/01/12				Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 1 artículos				
Quito	Primer Debate 22/10/15 Segundo Debate 25/02/16		Primer Debate 04/08/11 Segundo Debate 15/09/11											
Santa Elena	Primer Debate 31/10/11 Segundo Debate 08/11/11	Ospac Contiene 16 artículos	Ospac Contiene 4 artículos		Ospac Contiene 10 artículos	Ospac Contiene 3 artículos	Ospac Contiene 2 artículos			Ospac Contiene 9 artículos	Ospac Contiene 4 artículos			
Santo Domingo De Los Tsáchilas	Primer Debate 12/03/10 Segundo Debate 17/04/10 Derogatoria Primer Debate 24/05/12 Segundo Debate 07/06/12													

	Nueva Ordenanza Primer Debate 25/03/15 Segundo Debate 26/03/15													
Lago Agrio			Primer Debate 28/07/11 Segundo Debate 08/08/11		Primer Debate 05/03/11 Segundo Debate 01/07/11									
Ambato	Primer Debate 01/11/11 Segundo Debate 11/09/14													
Zamora	Primer Debate 12/09/14 Segundo Debate 06/02/15		Primer Debate 04/08/12 Segundo Debate 03/09/12						Reglamento 05/09/11					

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con información recolectada de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales

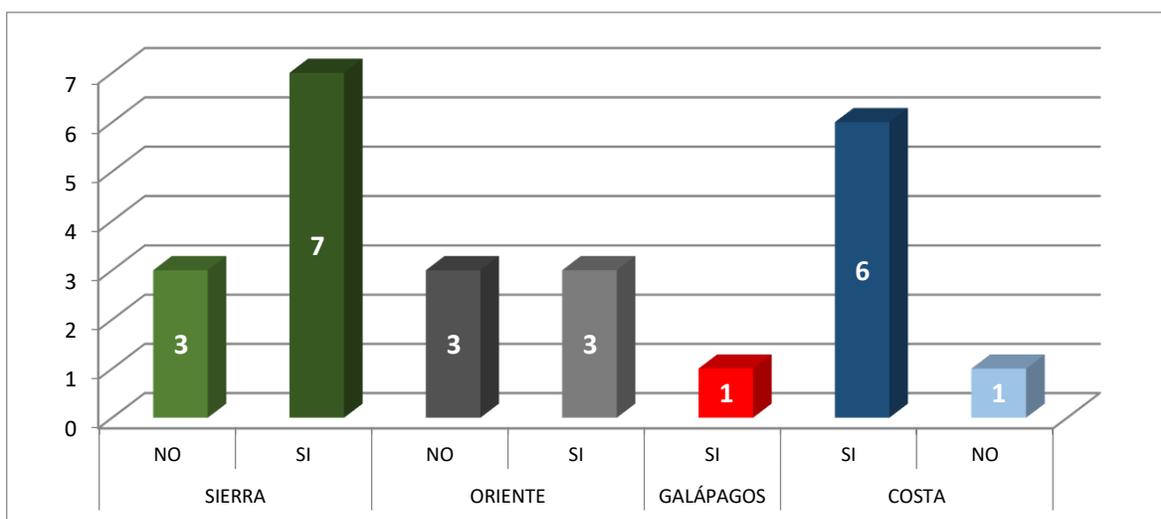
(*) Municipios que no tienen Ordenanza de Participación Ciudadana o que la aprobaron después de la fecha considerada para este estudio (octubre 2009–mayo 2014)

(**) Esta es una ordenanza para regular la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el presupuesto municipal 2012. Sin embargo, hay varios artículos que hacen referencia a la conformación del Consejo Cantonal de Planificación.

OSPAC: Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana

Otro aspecto significativo que se desprende de la información anterior y que lo presentamos en el Gráfico 7.3 es que el 85.7% de los cantones de la costa tienen legislación participativa, mientras que en la sierra el porcentaje llega al 70%, en el oriente se reduce al 50% y en galápagos es igual al 100%. Esta situación obedecería, probablemente, más a la visión personal de los alcaldes, a su estilo de administrar la ciudad, a sus propias perspectivas e intereses y a las coyunturas políticas antes que a cualquier situación de carácter ideológico. De hecho, hemos verificado que la sola existencia de una normativa pro participación no es garantía de su aplicación, ni del convencimiento de la autoridad respecto a la utilidad, la validez o la legitimidad de los instrumentos de democracia directa.

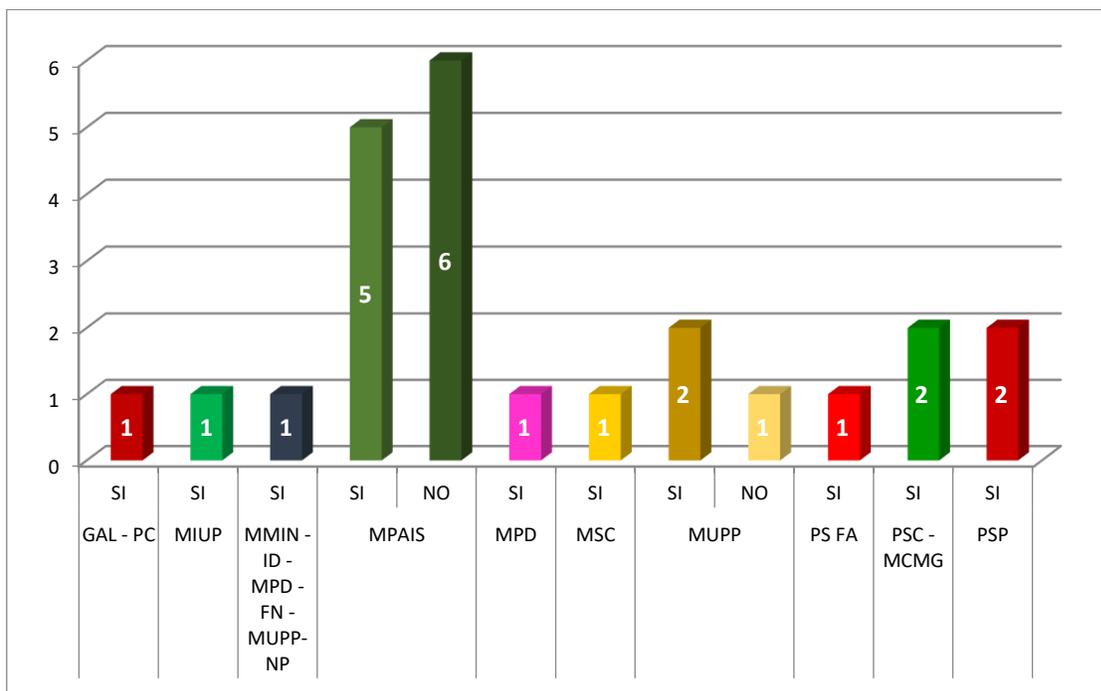
Gráfico 7.3. Legislación participativa en municipios de capitales provinciales



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con información recolectada de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales

También resulta interesante mirar la relación existente entre las organizaciones políticas que dirigieron los municipios y la aprobación de la normativa participativa. Es evidente que la construcción de la legislación pro participación local no responde a una cuestión ideológica, tanto que los movimientos locales y las organizaciones políticas de tendencias diversas promovieron algún tipo de ley para fomentar la participación ciudadana. Quizá las únicas diferencias, como se puede mirar en el Gráfico 7.4 es que Alianza PAIS no logró que el 55% de sus alcaldías tengan normativa participativa y Pachacutik el 33% de sus cabildos.

Gráfico 7.4. Organizaciones políticas que dirigen los municipios en capitales provinciales y aprobación de legislación participativa, 2009-2014



Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con información recolectada de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales

7.6. Mecanismos de democracia directa y participativa en los municipios del Ecuador

La regionalización como un medio para analizar los distintos temas en la realidad ecuatoriana, no es nuevo. De hecho, al ser una cuestión que tiene raíces históricas y que ha cobrado vigencia por decisión de las élites financieras o políticas ha ayudado a esclarecer aspectos de las coyunturas, donde por lo general se debate con mayor ímpetu, la organización político-administrativas, la descentralización, el poder, el sistema tributario, la política comercial, la planificación territorial, el modelo de desarrollo, entre otros temas.

La división natural geográfica -costa, sierra, oriente, insular- cada una con particularidades de clima, suelo, economía, formas de producción, pero fundamentalmente con la configuración de grupos humanos con identidades propias, expresiones culturales, adhesiones políticas-partidarias y que en el transcurso del tiempo definieron como suyos los intereses locales. De ahí que las regiones han sido determinantes en el desarrollo del país.

**Tabla 7.5. Estado de los mecanismos de democracia directa y participativa en los municipios de las capitales provinciales.
Período octubre 2009 - mayo 2014**

Casos	Región	Organización Política	Variables													
			Y	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13
Cuenca	Sierra	MPAIS-MED	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1
Guaranda		MUPP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Azogues		PSP	0	0	0	0	0	1	1	1 (SMV)	0	0	0	0	1	1
Tulcán		MSC	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1
Latacunga		MPAIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Riobamba		MPAIS	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
Ibarra		MPAIS	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Loja		PS FA	0	1 (SMV)	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1
Quito		MPAIS	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1
Ambato		MPAIS- ID-PS FA	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1
Esmeraldas	Costa	MPD	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1
Portoviejo		PSP	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1
Guayaquil		PSC-MCMG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Santa Elena		MPAIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Machala		PSC - MP	0	1 (SMV)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1

Babahoyo		MPAIS	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Santo Domingo		MPAIS	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1
San Cristóbal	Insular	GAL - PC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Morona	Oriente	MUPP	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1
Tena		MMIN - ID - MPD - FN - MUPP-NP	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1
Pastaza		MIUP	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1
Zamora		MPAIS	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0
Lago Agrio		MPAIS	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1
Francisco de Orellana		MUPP	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1

Elaborado por Klever Vinicio Herrera Llive con información recolectada de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales

Y= Cambios en las democracias sub nacionales

X1= Iniciativa popular normativa

X2= Consulta Popular

X3= Revocatoria de Mandato

X4= Audiencias Públicas

X5= Cabildos Populares

X6= Silla Vacía

X7= Veedurías Ciudadanas

X8= Observatorios

X9= Consejos Consultivos

X10= Presupuesto participativo

X11= Consejos Cantonales

X12= Asambleas Locales

X13= Rendición de Cuentas

SMV: Sin Mecanismo de Verificación

La implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa no tuvo un avance significativo en el país durante el período de estudio, como se puede apreciar en la Tabla 7.5. La ciudadanía casi nada hizo para exigir su derecho constitucional, las instituciones estatales tampoco aportaron a difundir su existencia y/o utilidad, mientras las autoridades locales estuvieron muy cautas frente al nuevo escenario y la reacción de su base social.

En este marco y a pesar que los Alcaldes tuvieron, en la mayor parte de los ayuntamientos, el apoyo de los Concejos Municipales, del Gobierno Nacional y de sus propias trayectorias políticas individuales, la incorporación de la ciudadanía al diseño de la política pública, al control social, al fortalecimiento de las organizaciones políticas y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sigue siendo una tarea pendiente.

7.6.1. En la región sierra

En la región sierra hubo seis alcalde de PAIS, uno del Partido Socialista, uno de Pachacutik, uno de Sociedad Patriótica y uno del Movimiento Social Conservador. Sin profundizar en el análisis de sus posturas políticas e ideológicas podemos decir que el 80% de las alcaldías estuvieron dirigidas por personajes vinculados a una organización de izquierda y que por tanto hubo un electorado mayoritario que simpatizaba con sus propuestas. A pesar de aquello, los mecanismos de democracia directa se quedaron en el papel o en buenas intenciones porque solamente en Loja se menciona que hubo una Iniciativa Popular Normativa, aunque revisando los archivos municipales no hubo la manera de verificar este hecho, por lo que dudamos su ejecución.

En cuanto a los mecanismos de democracia participativa su implementación fue precaria y condicionada por las autoridades cantonales. Las tradicionales “Comisiones Generales” donde se recibían a delegaciones ciudadanas se transformaron en Audiencias Públicas lo que simplemente significó un cambio de calificativo y se realizaron en Cuenca, Tulcán, Riobamba, Ibarra y Loja lo que equivale al 50% de los municipios. Los Cabildos Populares se cumplieron en Loja y Azogues lo que significa el 20% del total. La Silla Vacía, no de la forma como está definida conceptualmente, se implementó en el 60% de los municipios: Cuenca Azogues, Riobamba, Ibarra, Loja, Ambato.

Veedurías Ciudadanas hubieron en Azogues, Tulcán, Ibarra y Quito, muchas de ellas tuteladas por las autoridades locales y creadas para temas de su interés. No hay experiencias concretas sobre Observatorios Ciudadanos. Mientras que los Consejos Consultivos se activaron en Cuenca

y Tulcán aunque con poca trascendencia. Los Presupuestos Participativos pudieron ejecutarse en Cuenca, Guaranda, Tulcán, Quito y más que un ejercicio democrático, se convirtió en un recurso para la construcción de clientela política. Los Consejos Cantonales se impulsaron en el 50% de los municipios -Cuenca, Riobamba, Loja, Quito, Ambato- más por compromiso que por convicción.

Las Asambleas Locales recibieron particular impulso –Cuenca, Azogues, Riobamba, Ibarra, Loja, Quito, Ambato- aunque al ser manejadas totalmente por los cabildos perdieron su esencia y terminaron convirtiéndose en base social de respaldo municipal. Finalmente las Rendiciones de Cuentas actividad de obligatoria ejecución ya que se debe presentar un informe completo ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social más bien fueron actos llenos de parafernalia, con simpatizantes que aplaudan y aprueben todo lo que se informe. No lo hicieron Guaranda y Riobamba,

7.6.2. En la región costa y la región insular

La implementación de los mecanismos de democracia directa, en la costa ecuatoriana, no fueron una prioridad para los ciudadanos, organizaciones, gremios y autoridades locales, en el período 2009-2014. Esto a pesar que la distribución de la administración municipal fue más equilibrado entre las organizaciones políticas que se ubican en el espectro ideológico de la izquierda y derecha. Alianza PAIS y el Movimiento Popular Democrático ocuparon el 57% del total; mientras que el Partido Social Cristiano y Sociedad Patriótica llegaron al 43%. Además, que los alcaldes eran personajes de larga militancia, con visión política y capacidad de gestión como Ernesto Estupiñán en Esmeraldas, Jaime Nebot en Guayaquil o Carlos Falquez en Machala.

De ahí que parecería que el ejercicio de la democracia directa no está relacionado, únicamente, de la postura ideológica o la militancia política de las autoridades seccionales.

Igualmente, los mecanismos de democracia participativa fueron relegados o implementados formalmente en la región costa. Cabildos Populares y Observatorios Ciudadanos no se realizaron en ningún cantón. Audiencias Públicas, poco efectivas, se efectuaron en Esmeraldas, Portoviejo, Babahoyo y Santo Domingo. Veedurías Ciudadanas solamente en Santo Domingo y Consejos Consultivos apenas en Guayaquil. Hubo experiencias de Silla Vacía en Esmeraldas, Portoviejo y Machala. Los Presupuestos Participativos se organizaron en Esmeraldas, Guayaquil, Portoviejo, Santa Elena y Babahoyo.

Los Concejos Cantonales tampoco tuvieron mucha aceptación, solamente se realizó en Santo Domingo y Babahoyo. Un efecto contrario hubo con las Asambleas Locales que se reunieron en cinco cantones: Esmeraldas, Portoviejo, Guayaquil, Babahoyo y Santo Domingo. Mientras que los eventos de Rendición de Cuentas tuvieron un mayor impulso pues se los hizo en todos los cantones.

Es importante tener en cuenta que la implementación de un mecanismo de democracia participativa no significa necesariamente que se llevó adelante un evento de calidad.

Particular atención merece lo que sucede en Galápagos. En los tres municipios – San Cristóbal, Santa Cruz e Isabela – no hay la menor expectativa frente a la posibilidad de implementar los mecanismos de democracia directa y participativa. Incluso se podría decir que el interés por la política general, es casi inexistente. En realidad, lo que pudimos apreciar durante nuestras entrevistas es que en el archipiélago hay una lógica de funcionamiento político y administrativo muy particular, donde los caciques locales definen las agendas de acuerdo a sus intereses.

7.6.3. En la región oriental

En los cantones del oriente ecuatoriano se repite el mismo desinterés social hacia las nuevas ofertas de ejercicio democrático que en las otras regiones del país. Los mecanismos de democracia directa no estuvieron presentes en la agenda política de la ciudadanía, ni de las organizaciones y mucho menos de las autoridades locales, quizá por ello solamente hubo un pedido de Revocatoria de Mandato en el Tena. Esto, a pesar que todos los Alcaldes tuvieron una filiación política a Pachacutik y Alianza PAIS, organizaciones de izquierda, y que organizaciones tradicionales como la CONAIE, el Seguro Social Campesino o los sindicatos petroleros mantienen una importante presencia y apoyo en el sector.

En cambio, los mecanismos de democracia participativa fueron más utilizados en la región. Según la información proporcionada por las autoridades municipales, las Audiencias Públicas se realizaron en Morona, Tena, Zamora, Lago Agrio y Francisco de Orellana, con excepción de Pastaza. La Silla Vacía y los Consejos Cantonales, o alguna variante de los mismos, se efectuaron en todos los municipios amazónicos y las Veeduría Ciudadanas se conformaron en cinco cantones, con la excepción de Lago Agrio. Presupuestos Participativos se impulsaron únicamente en Pastaza y Francisco de Orellana. Asambleas Locales y Rendición de Cuentas no se realizaron

solamente en Zamora. Mientras que los Cabildos Populares, Observatorios Ciudadanos y Consejos Consultivos no se implementaron en ningún municipio oriental.

7.7. Conclusiones

No hay cambios sustanciales en las democracias sub-nacionales como resultado de la implementación de los mecanismos de democracia directa y participativa. Las prácticas clientelares y los cacicazgos locales están más vigentes que nunca, pues muchos de los antiguos militantes de los partidos políticos tradicionales, adhirieron al movimiento gubernamental para presentarse con una imagen y un discurso renovado.

La participación ciudadana, individual o colectiva, en los asuntos de interés público consta como un derecho constitucional, a pesar de aquello es poco lo que se ha avanzado para su real ejecución. En el caso de los mecanismos de democracia directa en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, en las tres regiones del país, ha quedado como una propuesta bien intencionada porque en los hechos, la población, las autoridades locales y las organizaciones sociales casi no los han utilizado.

En el trabajo de campo se evidenció que la ciudadanía, individual u organizada, así como los Alcaldes y Concejales municipales, no entienden la utilidad de los mecanismos de democracia directa y participativa. Muchos consideran que todo inicia y termina con la realización de una Iniciativa, Consulta o Revocatoria, sin mirar que es un proceso sistemático que puede ayudar a establecer nuevas formas de relacionamiento entre los ciudadanos, entre los electores y sus representantes, entre la ciudadanía y las instituciones, así como en la construcción de la política pública y en el control social.

La falta de normativa legal que permita incorporar a la ciudadanía en los procesos políticos locales es un hecho que demuestra el poco interés de los municipios y sus autoridades. Probablemente se haya superado en la actualidad, sin embargo, este hecho disminuyó el empoderamiento social, dificultó impulsar un debate serio, responsable sobre los mecanismos de democracia directa y participativa en los espacios sub-nacionales, y posibilitó que los contenidos de las Ordenanzas fueran estandarizadas.

La implementación de mecanismos de democracia directa y participativa no depende, exclusivamente, de la adhesión ideológica o militancia política de las autoridades locales. Se pudo apreciar que viejos militantes de izquierda como Augusto Barrera o Ernesto Estupiñan y

disciplinados cuadros de la derecha como Carlos Falquez o Pedro Zapata no tuvieron la decisión de incorporar a la ciudadanía a los procesos políticos impulsados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, represando el sentir de la ciudadanía respecto a los servicios que recibe y al hábitat donde vive..

Los pocos instrumentos de democracia directa y participativa que se implementaron en los distintos municipios del país fueron promovidos, mayoritariamente, por su autoridades. Esto trae más problemas que beneficios, partiendo por el uso político que se les ha dado y que ha devenido en un manejo demagógico, autoritario y muchas veces legitimador de visiones personales. Con ello, se ha reconcentrado el poder en manos de las autoridades locales y se ha afectado la confianza ciudadana en estos instrumentos.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. 2005. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Albuquerque, María do Carmo. 2006, “Participação Popular em Políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira”, en Garcés (coord.), *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*, Santiago, LOM.
- Alcántara Sáez, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. 1965. *The Civic Culture*. Boston, Little Brown and Company.
- Altman, David. “Democracia directa en América Latina: evidencias, deficiencias y suficiencias”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional: *Democracia Directa en América Latina*, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.
- _____ y Pérez Liñan, Aníbal. 2002. *Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries*. En *Democratization*. 9,2. Páginas 85-100.
- Andrade, P. 2012. “El reino (de lo) imaginario: los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008”. *Ecuador Debate*, 85, pp. 35-47.
- Anduiza, Eva. 1999. *¿Individuos o sistemas?: Las razones de la abstención en Europa Occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- _____ y Bosch, Agustí. 2004. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Arditi, Benjamín. 2008. “Arguments about the Left turns in Latin America: a post-liberal politics?”, *Latin American Research Review (LARR)*, Vol. 43, No. 3, 59-81.
- _____ “*Arguments About the Left: A post-liberal politics?*”. En: Maxwell Cameron y Eric Hershberg (editors), *Latin American Left Turn. Politics, Policies & Trajectories of Change, USA*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2010, 145-171
- Aristóteles. 2010. *La política*. Buenos Aires, Ediciones Libertador.
- Avritzer, L. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. New Jersey, United States of America: Princeton University Press.
- _____ 2007. “Reforma política e Participação no Brasil”, en Avritzer y Anastasia (coord.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG/PNUD.
- _____ y Zander Navarro. 2003. *A inovação democrática no Brasil. O Orçamento participativo*, São Paulo, Cortez Ed.
- Bachrach, Peter. 1973. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. London. University of California Press.
- Basabe, S. 2009: “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. *Revista de Ciencia Política*, 29.2., pp. 381-406.

- Beramendi, Virginia; Ellis, Andrew; Kaufman, Bruno; Kornblith, Miriam; LeDuc, Larry; McGuire, Paddy; Schiller, Theo y Palle, Svensson. 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*.
- Bobbio, Norberto. 1993. *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, Universidad Autónoma de Barcelona.
- _____. 1994. *El futuro de la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- _____, Matteucci, N. y Pasquino, G. 2002. *Diccionario de Política*. 13ª ed. México: Siglo XXI Editores S. A. de C. V.
- Bobbio, N. op. Cit. 12—121 Cfr E. Fano, S. Rodotà, G. Marramao (eds.) *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, De Donato- Regione Piamonte, bari. 1983
- Booth, John A. y Mitchell A. Seligson (1978), *Citizen and State. Political Participation in Latin America*, vol. 1, Nueva York, Holmes & Meier.
- Budge, I. 1999 *The New Challenge of Direct Democracy*. Polity Press, Cambridge.
- _____. “Direct democracy: setting appropriate terms of debate” en Held, D. *Prospects for democracy*, Cambridge: polity, Cambridge, 1993, en Colombo Vilarrasa, C. E— Participación. *Las Tic al servicio de la innovación democrática*, UOC, Barcelona, 2007.
- Burke, Edmund. 1984. *Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Butler, David y Austin, Ranney (eds.). 1978. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*.
- _____. and Ranney, Austin (Eds). 1994. *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, Macmillan.
- Camargo Chávez, Carlos; García Orellana, Luis; García Yapur, Fernando. 2010. *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD - Bolivia). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Bolivia
- Cameron, Maxwell. 2010. *The State of Democracy in the Andes: Introduction to a thematic issue of Revista de Ciencia Política*. *El estado de la democracia en los Andes: Introducción a un número temático de la Revista de Ciencia Política*. Rev. cienc. polít. (Santiago)
- _____. y Hershberg, Eric. (edit). 2010. *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Lynne Rienner Publishers. USA
- Cleary, Matthew. 2006. *¿A left turn in Latin America? Explaining the left’s resurgence*. *Journal of democracy* 17: 35-49.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge MIT Press.
- Collier, David y Levitsky, Steven. 2000 “*Democracia con adjetivos: innovaciones conceptuales en estudios comparativos*”, Chicago Working Papers.
- Conway, Margaret. *La participación política en Estados Unidos*. México: Gernika, 1986.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.

- Dagnino, Evelina. 2002, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Brasil, México*, FCE/unicamp.
- Dahl, Robert. 1989. *La Poliarquía*. Madrid. Ed. Tecnos.
- _____. 1989. *La Democracia y sus críticos*. Barcelona. Editorial Paidós.
- _____. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica.
- Dalton, R. 2002 *Citizen Politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*, New York, Seven Bridges Press, 3 edition.
- De Sousa Santos, Boaventura. 1998. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, en *Politics and Society*, Vol. 26 N° 4, Los Altos.
- _____. y Leonardo Avritzer (2004). “Para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coordinado por Boaventura de Sousa Santos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Aguila, Rafael, Vallespín, Fernando y otros. 1998. *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial.
- De la Torre, Carlos. “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 14, número 20, octubre 2010, 157-172.
- Diamond, Larry. 1996. “Tres paradojas de la democracia”. En L. Diamond y M. Plattner, comps. *El resurgimiento global de la democracia*. México: U.N.A.M. 89-101.
- _____. y Morlino L (Ed). 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore. Johns Hopkins University Press
- Dienel, P. C. y Harms, H. 2000. *Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa*, Barcelona. Ediciones del Serbal.
- Freire, André y Baum, Michael A. “*Referenda Voting in Portugal, 1998: The Effects of Party Sympathies, Social Structure and Pressure Groups*”, En *European Journal of Political Research*, vol. 42, núm. 1, 2003: 135-161.
- Freidenberg, F. y Alcántara, M. 2001. *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito. FLACSO.
- Finkelkraut, Alain. 1982. *La nueva derecha norteamericana. La revancha y la utopía*. Barcelona, Anagrama.
- Font, Joan y Blanco, Ismael. 2005. “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.
- Fox, Jonathan. 2007. *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, Oxford, Oxford University Press.
- Gandásegui, Marco A. “*The 1998 Referendum in Panama: A Popular Vote Against Neoliberalism*”, En *Latin American Perspectives*, vol. 26, núm. 2, 1999.159-168.
- García, José. “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y*

- Sociales, Vol. LI, Núm. 205, enero-abril, 2009, 77-96 México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garretón, Manuel Antonio. *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, N° 1, 2010, 115–148
- Gellner, Ernest. 1996. *Condiciones de la libertad. La sociedad civil y sus rivales*. Barcelona. Editorial Paidós.
- Goldfrank, Benjamín. 2006. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- _____. 2007. “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, N° 212, Buenos Aires.
- Gutiérrez. et al. *Cabildos y ayuntamientos en América*. México. Tilde Editores S.A.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- _____. 2001. *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta.
- Held, D y Pollit, C. 1986 *New Forms of Democracy*, London. Sage
- _____. 1996. *Modelos de democracia*. España. Alianza Editorial.
- _____. 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona. Paidós.
- Hirst, P. 1994 *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge.
- Hobsbawm, Eric. 1998. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona, España, Editorial Crítica.
- Huntington, Samuel y Joan M. Nelson. 1976. *No easy choice: political participation in developing countries*, Harvard University Press, Cambridge.
- _____. 1994. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona. Paidós.
- _____. 1998. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona. Editorial Paidós.
- Jennings, Kent, Van Deth et al. 1990. *Continuities in Political Action, A longitudinal study of political orientations in three western democracies*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Jonas, Frank. 2003. *La ruta crítica de la descentralización en el Ecuador (1950-2001)*, Quito, Conam.
- Laporta, Francisco J. 2005. “El cansancio de la Democracia“. En Carbonell, Miguel (Comp). *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 35-52
- Leonard Binder, James S. Coleman *et al.*, *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Levine, Daniel y Molina, José Enrique. 2007. “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, *América Latina Hoy*, núm. 47, España.

- Linz, Juan. 1990. "Transiciones a la democracia". Madrid: Revista Española de Investigaciones Sociológicas 51: 7-33.
- _____. 1993. La quiebra de las democracias. Madrid. Alianza Editorial.
- Lijphart, Arend. 2000. Modelos de democracia. Formas de gobierno en treinta y seis países. Barcelona. Editorial Ariel
- Lissidini, Alicia; Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (Coord). 2008. Democracia Directa en Latinoamérica. Buenos Aires, Argentina. Prometeo Libros, 13-62
- Macpherson, C.B. 1977. La Democracia Liberal y su Época. Madrid. Alianza Editorial.
- Madison, Hamilton y Jeferson. 1974. *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, S., Bejarano, A.M., y Pizarro, E. 2006. The crisis of democratic representation in the Andes. Stanford: Stanford University Press.
- _____. 2008. Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina. En Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (editores): La crisis de representación democrática en los países andinos. Norma, Bogotá. Páginas 441-515
- Marsh, A. 1990. *Political Action in Europe and the USA*. Londres, Macmillian
- Mejía, A. 2002. Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998). Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mill, John Stuart. 2000. *Del Gobierno Representativo*. Madrid. Técnos.
- Milbrath, Lester y Goel, M. L. 1977. Political participation. How and why do people get involved in politics?. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Monestier, Felipe. 2010. Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004). Informe final del Concurso: *Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Montúfar, César (2007). "Representation and active citizenship in Ecuador". En *Citizenship in Latin America*, editado por Joseph Tulchin y Meg Ruthenburg. Londres: Lynne Reinner Publishers.
- Morlino, Leonardo. 1986. "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". Madrid: Revista Española de Investigaciones Sociológicas 35: 7-61.
- Muller, Edward. N. (1982). An explanatory model for differing types of participation. *European Journal of Political Research*, Vol. 10, 1-16.
- Munck, Gerardo. 2010 Repensando la cuestión democrática: La región andina en el nuevo siglo. Rev. cienc. polít. (Santiago) vol.30, n.1 pp. 149-161.
- _____. 2004. "Democratic Quality: Costs and Benefits of the Concept". En, G. O'Donnell, J. V. Culler y O. Iazetta (eds.). *The Quality of democracy: theory and applications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press
- Nie, N & Verba, S. 1975. "Political Participation" en Greensteins F y Polsby N *Handbook of Political Science*. Vol 4 Reading: Addison Wesley.

- Nylen, William. 2002. "Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York.
- _____ 2003. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, New York, Palgrave Macmillan. Citado por Goldfrank, Benjamín (2006), "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.
- Norris, Pippa et al. 1999 *Critical Citizens. Global Support for the Democratic Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- O'Donnell Guillermo. *Otra institucionalización. La Política*, segundo semestre, 1996. Barcelona: Editorial Paidós, 5.
- _____ y Schmitter, Philippe. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4. Barcelona: Editorial Paidós.
- _____ 1999 "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en Andreas Schedler, Larry J. Diamond y Marc F. Plattner (comp), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colo, Lynne Rienner Publishers, pag. 29-52.
- _____ 2004. "Foreword" and "Introduction". En: O'Donnell, G.; Vargas Cullell, J.; y Iazzetta, O. (eds.) *The Quality of Democracy in Latin America: Theory and Applications*. Notre Dame, Indiana. University of Notre Dame Press
- Offe, Claus. 2001. "¿La desafección política como consecuencia de las prácticas institucionales? Algunas reflexiones *neotocquevilleanas*", en Máiz, Ramón, *Construcción de Europa, democracia y globalización*, Universidad de Santiago de Compostela.
- _____ y Schmitter, P.C. 1995 "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal". *Revista Internacional de Filosofía política*, nº 6, 5-30.
- Pachano, Simón 1998. *La representación caótica*. Quito. FLACSO.
- _____ 2003. "Democracia, orden y conflicto". En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Comp. Burbano, F. Quito. FLACSO.
- _____ 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito. FLACSO Ecuador-Ágora Democrática.
- _____ 2008. "Democracia Directa en Ecuador" en: Lissidini, A., (coord.) et al., *Democracia Directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Argentina. Prometeo Libros, 156
- _____ 2008. "El precio del poder: izquierda, democracia y clientelismo en Ecuador". Ponencia presentada en el II Coloquio Internacional de Ciencia Política. *Gobiernos de Izquierda en Iberoamérica en el siglo XXI*. Xalapa, Veracruz, México.
- _____ 2010. *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito, Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS.
- _____ 2011. *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: Flacso, Sede Ecuador

- Panzer, John y Paredes, Ricardo. "The Role of Economic Issues in Elections: The Case of the 1988 Chilean Presidential Referendum", *Public Choice*, vol. 71, núm. 1-2, 1991. 51-59.
- Paramio, Ludolfo. 2006. Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, n° 205, 62-74.
- Parry, G, Moyser, G y Day N. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge.
- Przeworski, Adam. 1995. *Democracia y mercado*. Cambridge University Press.
- _____. 1997. "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia". México: *Revista Mexicana de Sociología* 3,97: 3-36
- Pateman, Carol. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- _____; *et al.*, 2006. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Pitkin, Hannah. 1985. *El concepto de la representación política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Programa de Naciones Unidas para la Democracia. 2004. *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, PNUD.
- R. Arnstein, "A ladder of citizen participation", *Journal of the American planning association* 35/4 (1969), pp. 216-224.
- Rial, Juan. 2000. "Instituciones de democracia directa en América Latina", *National Democratic Institute*, núm. Octubre.
- Rousseau, Jean Jacques. 2000. *El Contrato Social*. Madrid, Ediciones EDIMAT.
- Sample, Kristen y Zovatto, Daniel (Ed) 2005. *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima, IDEA.
- Santos, Boaventura de Souza. 2010. *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo. Trilce.
- Sartori, Giovanni. 1965. *Aspectos de la Democracia*. México. Editorial Limusa.
- _____. 1975. *Democrazia e definizione*. Bologna, Il Mulino.
- _____. 1987. *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza Editorial.
- _____. 1988. *Teoría de la democracia*. T-1. Madrid: Alianza Universidad.
- _____. 1988. *Teoría de la democracia*. T.2. Los problemas clásicos. Madrid. Alianza Editorial

- _____ 1991, "Democracia", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIII, N°1 y 2, Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile
- _____ 1991. Teoría de la democracia II. México. Alianza Editorial.
- _____ 1993. ¿Qué es la democracia?. México. Editorial Taurus.
- _____ "En defensa de la representación política". En Claves de Razón Práctica, número 91, abril de 1999: 2-6
- Schumpeter, Joseph. 1996. Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Orbis.
- _____ 1942. Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Orbis, 1983.
- Shugart, Matthew y Mainwaring, Scott. 2002. "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate". En S. Mainwaring y M. Shugart, comps. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 19-64.
- Stimson, James A.; Mackuen, Michael B.; Erikson, Robert S. 1995 "Dynamic representation" en *American Political Science Review*, Vol. 89, N° 3, 543-564.
- Subirats, Joan. 2001. "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas". En Font, Joan (Coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- Tanaka, M. 2005. "El regreso del Estado y los desafíos de la democracia". En *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, ed. Vich, V. Lima. IEP.
- Thibaut, Bernhard. 1998 "Instituciones de Democracia Directa". En: Nohlen, Dieter, Sonia Picado & Daniel Zovatto (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.
- Tilly, Charles. 2010. *Democracia*, Madrid, Akal.
- Tocqueville, Alexis de 1956. *Democracy in America*, Nueva York, Penguin.
- _____ 1969. La democracia en América, Madrid Guadarrama.
- Verba Sydney, Norman Nie y J.O. Kim. 1978. *Participation and Political Equality*, Nueva York, Cambridge University Press.
- _____, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady, 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Verdesoto, L. y Ardaya, G. 1996. "Ecuador. De la expectativa por la nación a una sociedad sin expectativas". *Nueva Sociedad*, 142, pp. 16-21.
- _____ 2010. "La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en Ecuador". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, coord. Burbano, F. Quito: FLACSO Ecuador-Ministerio de Cultura.
- Vidal, José (compilador) (2003). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus.
- Weffort, Francisco. 1993. ¿Cuál democracia?. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Weiner, Myron 1971. "Political Participation: Crisis of the Political Process", *Crises and sequences in political development*. Princeton, NJ : Princeton Univ. Press, ISBN 0691075239. - 1971, p. 159-204

Welp, Yanina. “*La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina*”. En: Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 31, Quito, mayo 2008, 117-130.

_____ y Uwe Serdult. 2009. *Armas de doble filo: la participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Prometeo.

Wright Mills, Charles. 1989. *La élite del poder*. México, FCE.

Zimmerman, Joseph. 1986. *Democracia participativa, el resurgimiento del populismo*, México, Limusa.

Zovatto, Daniel. 2002. “*Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001*”. En: Instituto Electoral del Distrito Federal (2002) *Democracia y formación ciudadana*, México, D.F. Colección Sinergia No. 2, 27-44

_____ (Coord). 2008. *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires, Argentina. Prometeo Libros, 253-296

Entrevistas

Cayo Lara, Dirigente de la Izquierda Unida de España

Clara López, Ex candidata presidencial colombiana por el Polo Democrático Alternativo

Carmen Hidalgo, Concejal de Guaranda

José Luis Arteaga, Presidente de Conagopare-Bolívar

Ciudadano de Guaranda

Medardo Chimbolema, Presidente de la Federación de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Bolívar

Jorge Galán, Director del periódico La Portada de Azogues

Virgilio Saquicela, Alcalde de Azogues

Gandhy Vásquez, Jefe de participación ciudadana del municipio de Tulcán

Lupe Caicedo, Jefa política del Tulcán

José Luis Guerrero, Presidente del Centro Comercial Popular de Tulcán

Edin Moreno, Concejal de Tulcán

Jessy Tovar, Concejal de Latacunga,

Manuel Cocha, Concejal de Latacunga

Cayetano García, periodista de Tv Color de Latacunga

Orlando Chafla, Concejal de Riobamba

Juan Pérez, Presidente de la Fundación Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador de Riobamba

Luis Alberto Tuaza, Profesor de la Universidad Nacional de Chimborazo

Jorge Martínez Vásquez, ex Alcalde de Ibarra
José Morales, Jefe Político de Ibarra
Analista político de Ibarra
Jackson Torres, Coordinador del municipio de Loja
Docente de la Universidad Nacional de Loja
Franco Quezada, Vicealcalde del municipio, Loja
Antonio Chachipanta, Concejal de Ambato
Aracelly Pérez, Concejal de Ambato
Lídice Aldaz, Concejal de Guayaquil
Gustavo Navarro, Concejal de Guayaquil
Nelson Zambrano, Jefe de participación ciudadana del municipio de Esmeraldas
Tony Quiñonez Carvajal, Concejal de Esmeraldas
Marcial Mina, Presidente de los Comerciantes del Mercado La Barraca de Esmeraldas
Erwin Valdiviezo, Concejal de Portoviejo
Karla Cadena, Concejal de Portoviejo
Byron Joza, Director de Vinculación con la Comunidad del municipio de Portoviejo
Coidearía de Santa Elena
Dionicio Gonzabay Jr., asesor del Alcalde de Santa Elena
Gustavo Barquet, Concejal de Babahoyo
Teodoro Flores, Editor del periódico El Clarín de Babahoyo
Luis Páez, Coordinador de participación ciudadana del municipio de Babahoyo
Gonzalo Oleas, Presidente de la Asamblea Local de Babahoyo
Jorge Ludeña, Coordinador de inclusión económica y social del municipio de Santo Domingo de los Tsáchilas
Pedro Mero, Presidente de la Federación de Barrios de Santo Domingo de los Tsáchilas
Norma Ludeña, Concejal de Santo Domingo de los Tsáchilas,
Patricia Henríquez, Vicealcaldesa de Machala
Jorge Vargas, Coordinador de participación ciudadana de la Gobernación de El Oro
Andrés Carvajal, Jefe de redacción del Diario El Correo de Machala
Pedro Zapata, Alcalde de San Cristóbal, Galápagos
Henry Cobo, Concejal de San Cristóbal, Galápagos
Laura Quezada, Concejal de San Cristóbal, Galápagos
Pablo Gordillo, Alcalde de Isabela, Galápagos

Vinicio Vela, Alcalde de Lago Agrio
Dirigente social de Lago Agrio
Vendedor ambulante de Lago Agrio
Ana Rivas, Alcaldesa de Francisco de Orellana
John Arruti, asesor de la alcaldía de Francisco de Orellana
Galo Farinango, Director de participación y desarrollo del municipio de Francisco de Orellana
Ex autoridad de Archidona
David Granja, Director de Radio Ideal del Tena,
Mario Orna, Director unidad de participación ciudadana municipal del Tena
Doris Mejía, Vicealcaldesa del Puyo
Roberto de la Torre, Alcalde del Puyo
Carmen Argotti, Periodista Radio Mía del Puyo
Pedro Najamtai, Concejal de Morona
Roberto Villarreal, Alcalde de Morona
Ulbio Cárdenas, dirigente social de Morona
John Erazo, Presidente de la Federación de Barrios de Morona
Paolo Regalado, Vicealcalde de Zamora
Ángel Valladares, Concejal de Zamora
Klever Soto, Presidente de la Federación de Barrios de Zamora,
Carolina Martínez, Concejal de Cuenca

Otros

Constitución del Ecuador 1967

Disponible en: http://www.derechoecuador.com/files/Noticias/constitucion_1967.pdf

Constitución del Ecuador 1978

Disponible en:

<http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/constituciones/43%201978%20Texto%20Original.pdf>

Constitución del Ecuador 1998

Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0061>

Constitución del Ecuador 2008

Disponible en:

http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Discursos de Rafael Correa

<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/01-15-2007-DiscursoPosesionPresidencialMitadMundo.pdf>

<http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/25-07-08IntervencionPresidencialClausuraAsambleaConstituyente.pdf>