

GRUPO NACIONAL DE TRABAJO

“La Participación Ciudadana en Ecuador”

Publicado por: Corporación Participación Ciudadana



Derechos Reservados. 2016. Corporación Participación Ciudadana

Autor: Raúl Borja.

Revisión y Edición: Ruth Hidalgo, Milagros Egas y Natalia Salgado.

Impreso por: Imprenta Mariscal

Disponible en: Corporación Participación Ciudadana
Isla Isabela N44-476
Quito - Ecuador
Teléfono: (02) 245-8111
Web site: www.participacionciudadana.org

ISBN:

©Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores.

Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

PRESENTACION

La Asamblea Constituyente de Montecristi establece a la Participación Ciudadana como un eje transversal en las políticas públicas del Estado ecuatoriano, y crea el quinto poder encargado de articular los procesos de participación ciudadana, desarrollar los concursos de designación de autoridades de control, la lucha contra la corrupción y el control social en los asuntos de interés público.

El espíritu que motivó en Montecristi la creación de este quinto poder fue el de despolitizar los órganos de control a fin de garantizar un estado de derecho fuerte con autoridades independientes. Existen varios criterios sobre su efectividad, conveniencia e independencia. Varios análisis que sugieren una necesidad de transformar la gestión de este quinto poder en un organismo con mayor autonomía que garantice la vigencia de los intereses ciudadanos.

Este documento ha sido elaborado con la colaboración de varios expertos y los aportes de los miembros del Grupo Nacional de Trabajo de la iniciativa Pacto Ético que lleva adelante la Corporación Participación Ciudadana.

El Grupo Nacional de Trabajo es un tanque de pensamiento que busca generar un debate sobre los temas fundamentales del Estado de Derecho ecuatoriano, partiendo del análisis objetivo y técnico sobre varios aspectos. En esta entrega ponemos a consideración lo discutido sobre la Participación Ciudadana en el Ecuador. Este análisis ha sido desarrollado bajo el concepto de que se debe fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para que de esta manera, se pueda construir caminos certeros hacia la consolidación de un Estado de Derecho pleno.

La autoría de este documento es eminentemente ciudadana, su visión es cívica, democrática e incluyente, no busca polemizar con las actuales autoridades, ni sus instituciones, sino aportar al mejoramiento de un sistema que históricamente ha sido intervenido por la clase política, y por todos los gobiernos que han llegado al poder.

Dra. Ruth Hidalgo
Directora Ejecutiva

Grupo Nacional de Trabajo

¿Quiénes Somos?

Somos un grupo de ciudadanos de pensamiento democrático, plural, incluyente y positivo que a través del análisis, la reflexión, y el fomento del diálogo proactivo entre diferentes actores y sectores busca generar propuestas de políticas de Estado que trasciendan gobiernos, ideologías y regiones.

Nuestra Propuesta

Dirigimos nuestra propuesta a la sociedad en su conjunto, con el objetivo de propiciar consensos ciudadanos, promoviendo el diálogo como instrumento de gobernabilidad. Proponemos a los diversos actores políticos y sociales la firma de un acuerdo de gobernabilidad, basado en los siguientes principios:

- **Vigencia y práctica de la democracia** que incluye: la realización de elecciones libres, limpias, y competitivas; la institucionalidad, la independencia de las funciones del Estado, los derechos humanos, la libertad de expresión, la participación ciudadana, el imperio de la ley y la justicia, la transparencia y rendición de cuentas, la lucha contra la impunidad y la promoción de relaciones internacionales en función del interés nacional que gocen de credibilidad, coherencia y trascendencia.
- **Construcción de un modelo de desarrollo** que incluya: La transparencia y responsabilidad fiscal, la equidad, la identidad y la justicia económica y social. La promoción de políticas económicas y comerciales que respondan a los intereses nacionales, y que garanticen la inserción del país en los mercados internacionales, promoviendo el empleo y la producción.

Reconocemos el camino recorrido, las iniciativas y el trabajo realizado por otros sectores, mismo que están reflejados e incorporados en cada uno de los principios previamente mencionados.

La Participación Ciudadana en Ecuador

Resumen Ejecutivo

Este documento contiene una exposición de contexto y un diagnóstico breve del estado de situación de la participación ciudadana en el Ecuador a raíz de la Asamblea Constituyente de Montecristi año 2007. Es un resumen de un análisis extenso que ha sido elaborado con los resultados de la consulta que se hizo en marzo de 2016 a varias personas expertas en el asunto –la participación ciudadana–, todas ellas de distinta formación académica y experiencia profesional.¹ En este documento se reconoce y analiza los avances consagrados en la Carta Política en ese campo específico, que se consolidan en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social aprobada en 2011. Finalmente, se consultó algunos ensayos de analistas generalmente críticos del oficialismo.

La lectura que se hace de los avances consagrados en Montecristi es crítica, en tanto se observa que, contrapesando a los principios constitucionales y las garantías ciudadanas, los asambleístas constituyentes crearon un “monstruo orgánico” llamado “Quinta Función del Estado”² que se ha encargado *figurativamente* de “matar” en los hechos al *infante nacido en Montecristi*, o sea, a la participación ciudadana institucionalizada, *encorsetándola* dentro de un régimen político de presidencialismo reforzado.

En este documento se identifican los siguientes problemas o dificultades que experimenta la democracia y por ende la participación ciudadana en Ecuador, en el contexto arriba referido:

¹ Personas entrevistadas: Ramiro Ávila (Asesor/consultor en Defensa de DDHH, Profesor Universidad Andina Simón Bolívar), Carlos Rojas (Editor Diario “El Comercio” de Quito), Daniela Chacón (Ex Vicealcalde y actual Concejal del D.M. de Quito) y Wendy Reyes (Universidad George Washington, Gerente Proyelítica, Proyectos, estrategias y campañas)

² Función de Transparencia y Control Social, integrada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado, y las superintendencias, que se crean por ley.

- La inconsistencia formal en el nombramiento de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (**CPCCS**), la intervención del Consejo Nacional Electoral (**CNE**) en la selección de los miembros, la ficción de la participación de la ciudadanía en dicho nombramiento, las irregularidades en los eventos de selección, y la confusión entre concurso meritocrático y hoja de vida, caracterizan un inextricable proceso cuya finalidad es favorecer los propósitos estratégicos del régimen de presidencialismo reforzado en curso. Urge un cambio jurídico profundo y estructural en su naturaleza, composición y funcionamiento, mediante una reforma a la Constitución y la Ley, sin que se descarta la posibilidad de eliminación de ese organismo del Estado.
- El régimen presidencialista reforzado controla a las organizaciones sociales y ciudadanas a través de los **Decretos Presidenciales 16 y 739**, sin excluir con esta medida de coacción a las organizaciones civiles extranjeras residentes en el Ecuador que promuevan la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Esas normas inéditas en el Ecuador conculcan derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, fundamentalmente los derechos a la asociación, la participación ciudadana, la solidaridad con los movimientos sociales y la vida misma de las organizaciones de la sociedad civil. Urge entonces la derogatoria de los Decretos Presidenciales 16 y 739, y que, en su lugar, se generen normas y mecanismos que expresen y garanticen el derecho a la libertad de asociación de la sociedad civil.
- El derecho a **la Silla Vacía** es una innovación positiva de la Constitución vigente que busca abrir un espacio de participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (**GADs**). En la Carta Política se reconoce el derecho a voz a la persona que ocupe la Silla Vacía, en cambio que en la Ley de Participación Ciudadana se le otorga el derecho a voz y voto, lo que provoca cuestionamientos motivados. En la práctica, solo en una minoría de GADs se ha aprobado ordenanzas que regulan la aplicación de este derecho y se ha puesto en marcha la Silla Vacía. Urge que se aclare la constitucionalidad del derecho a voto de aquella persona y que se extienda su aplicación en más GADs en medio de procesos que promuevan la participación y corresponsabilidad ciudadana.

Introducción

A modo de contexto, el antecedente histórico necesario para el ascenso electoral de Rafael Correa a la Presidencia de la República en enero de 2007 y la convocatoria a la Asamblea Constituyente de Montecristi en febrero de ese mismo año fue la lucha precedente de los movimientos sociales por alcanzar mayores espacios democráticos y

en ciertos casos, la mejora cualitativa de las condiciones de convivencia social en el marco de la diversidad que nos caracteriza.

En ese contexto, la irrupción de la participación social y ciudadana entre 1990 y 2005 generó los eventos de revocatoria del mandato de tres presidentes electos democráticamente: Abdalá Bucaram (1995), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), en un contexto de crisis política general que se expresaba de modo condensado en el desprestigio completo de las tres funciones del Estado. Las movilizaciones indígenas y la conformación de su plataforma de reivindicaciones históricas, donde se destacaba la declaratoria constitucional del Estado Plurinacional, fueron los hechos más importantes que removieron la estructura política del régimen de entonces.

Entre los años 2007 y 2016, durante el periodo de gobierno de Rafael Correa transcurren tres momentos históricos de la participación ciudadana en el Ecuador, a saber:

(I) Primer momento: Durante ese primer lapso, el movimiento ciudadano se manifestó intensamente en el seno de la Asamblea de Montecristi, gestando en buena medida que en la nueva Constitución se consagren múltiples principios sobre la participación ciudadana. En efecto, en la carta política se menciona 86 veces esa frase.³ Además, se crea una función del Estado inédita en Ecuador ⁴ por medio de la cual se cambia la modalidad de nombramiento de altos funcionarios y magistrados del Estado; y de otro lado, se reconoce derechos, garantías y materias jurídicas que la ciudadanía y la sociedad civil venía conquistando con su lucha desde las décadas anteriores al ascenso de Rafael Correa a la Presidencia de la República.

(II) Segundo momento: Posterior a Montecristi el cambio jurídico en proceso permitió que se materialice el armaje de la nueva estructura orgánica del Estado. En ese lapso la Comisión Legislativa *ad hoc* (*Congresillo*) aprobó 30 leyes, entre ellas, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010) y la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia, abril 2009). Posteriormente, la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial –COOTAD– (2010), normas de particular incidencia en los temas de la participación ciudadana.

(III) Tercer momento: La institucionalización de la participación ciudadana mediante la implementación orgánica de las políticas públicas. El Estado ocupa progresivamente espacios de la esfera pública con el pretexto de instaurar la participación en democracia. Se instituye la Función de Transparencia y Control Social y se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Asimismo, se establece la necesidad de aprobar leyes que regulen la participación ciudadana, el

³ Pablo Ospina destaca, que “La Constitución de 2008 menciona 86 veces la palabra participación...”. La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012), en: Horizontes de los Derechos Humanos, Ecuador 2012, Universidad Andina Simón Bolívar. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4126/1/Ospina-La%20participacion.pdf>

⁴ Función de Transparencia y Control Social.

control de los medios de comunicación y la estatización de la educación superior, entre otras normas de gran relevancia en el nuevo régimen en construcción.

El balance crítico del periodo 2007 – 2016 revela que la retórica oficial fue el recurso clave para el ascenso de Rafael Correa a la Presidencia de la República, el triunfo de Alianza País en las sucesivas elecciones y la aprobación en referéndum de la Constitución de Montecristi, donde se consagran principios, derechos y garantías referidos a la participación ciudadana.

En ese marco, parecía que la participación directa y delegada de la ciudadanía en el desenvolvimiento de los destinos nacionales, había ganado terreno. En la realidad pasó todo lo contrario: durante los 10 años de su liderazgo, Rafael Correa ha levantado un andamiaje jurídico e institucional que niega en unos casos y disminuye en otros, los logros históricos de la participación social y ciudadana en el Ecuador, que parcialmente se habían materializado antes de 2007. En la práctica, de brazo con su eficiente retórica el régimen ha aplicado de manera discrecional la Constitución y las normas legales, con lo que se han vulnerado la democracia y la institucionalidad del Estado.

Mirada conceptual de la democracia y la participación ciudadana

En el periodo histórico de este análisis se han puesto en juego sucesivamente tres enfoques del carácter de la democracia, y por ende, del modo de salir de una crisis crónica y estructural de la democracia en el Ecuador. Nos referimos entonces a tres marcos conceptuales que comprenden:

(i) El enfoque liberal clásico de la democracia donde el pueblo es el mandante, en cuyas manos recae la soberanía y la titularidad del poder político. La democracia liberal debe fluir gracias al equilibrio de los poderes, cuyas pugnas tienen un espacio institucional de resolución, la Corte de lo Constitucional. Este enfoque había sido sostenido tradicionalmente por los actores políticos que en medio de la crisis fueron estigmatizados como “la partidocracia”.

(ii) El enfoque crítico a la democracia clásica que sostiene que la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos debía refrenar los excesos del poder político tradicional y aportar a construir consensos. Esta dinámica de participación ciudadana o democracia directa tenía – eso sí – que auto-limitarse a los espacios públicos, construir opinión, no institucionalizarse como apéndice del aparato del Estado, ni cobijarse en los partidos políticos en pugna por el poder.

(iii) El enfoque neo-institucionalista de la democracia que sitúa a la participación social y ciudadana dentro de los espacios normados y en función del propósito estratégico principal del reforzamiento del Estado que se otorga el rol de “garante de los derechos”. Para el neo-institucionalismo, los entes que tradicionalmente decían representar al pueblo: partidos y movimientos políticos, así como las instancias de la sociedad civil: gremios, cámaras, corporaciones, medios de comunicación que inciden en la opinión pública, pertenecen al pasado de una democracia representativa y

delegada en crisis; y de otra parte, son entes deslegitimados en las urnas (en el ejercicio de la democracia electoral y plebiscitaria), o sencillamente son poderes fácticos sin representación.⁵

Esta tercera visión de la democracia y la participación ciudadana alcanzó primacía a partir de la Asamblea Constituyente de Montecristi en 2007. Por lo tanto, se plasmó en la Constitución, se encarnó en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, y se materializó en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, instancia del Estado donde se institucionalizó aquel patrimonio político-ciudadano dentro de un ente burocrático y político-partidario, eficiente para la manipulación de un cuerpo de ideas en su propósito de consolidar el régimen presidencialista reforzado.

Mirada constitucional de la participación ciudadana

En la Constitución de Montecristi a la participación ciudadana se la menciona 86 veces, y consta en varios lugares de la carta política:

- a. En el Capítulo Quinto del Título Segundo se describe los Derechos de Participación;
- b. En el Capítulo Primero (Participación en Democracia) y el Capítulo Quinto (Función de Transparencia y Control Social) del Título Cuarto se aborda de modo extenso el tema de la Participación y la Organización del Poder.
- c. En el Capítulo Segundo del Título Tercero se alude de modo marginal a la participación ciudadana en los títulos: Política Pública, Servicios Públicos y Participación Ciudadana; y en el Capítulo Segundo del Título Sexto donde se trata al Régimen de Desarrollo.

En el texto constitucional de Montecristi hay sustanciales diferencias entre lo declarativo y lo orgánico de la participación ciudadana, esto es, entre los derechos a la participación, de un lado, y la incorporación de la misma en la estructura y el aparato burocrático del Estado, por otro. En efecto, el texto de Montecristi es rico en principios de la participación ciudadana, relacionados con las modalidades de democracia vigentes, sea la participación electoral propia del sistema de democracia representativa, o los procesos de democracia directa. Así mismo hay avances significativos en materia de derechos a la participación ciudadana, al menos si se los compara con las cartas políticas anteriores (1979 y 1995), que ya recogían progresos en esa materia. No obstante, al diseñar la estructura que materialice los principios, la Constitución de Montecristi creó un mamotreto institucional llamado Función de Transparencia y Control Social, donde destaca un ente burocrático y controlador, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

⁵ Andrés Ortiz Lemos, Sociedad Civil y Revolución Ciudadana en Ecuador.
<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54208.pdf>

Mirada oficial de la participación ciudadana

La comprensión neo-institucionalista del oficialismo asigna valor a la participación ciudadana con estos criterios:⁶

- “Las demandas históricas de los grandes movimientos sociales han sido procesadas y satisfechas por el gobierno de Rafael Correa. Los movimientos sociales y la ciudadanía activa deben adaptar su repertorio para encomendarlo al proyecto político de la Revolución Ciudadana;
- El rechazo unánime a las movilizaciones sociales críticas al régimen, al tratarse de viejas estrategias de participación válidas para el pasado, cuando existía un sistema neoliberal;
- La priorización de la ciudadanía como sujeto legítimo de la participación por sobre las organizaciones sociales, pues en estas últimas participan los mismos de siempre y son espacios corporativos;
- El papel del control social tradicionalmente ejercido por la sociedad civil debe necesariamente ser coordinado desde el Estado a través de organismos como el CPCCS y las instancias de participación descritas en las leyes redactadas para aquello;
- La presentación de un contraste entre la pasada partidocracia y los escenarios de participación propuestos en la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana;
- “La normativización del ejercicio de participación facilita el quehacer de la sociedad civil.”

Problemáticas

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

El artículo 207 la Constitución fija las competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en doce numerales de los cuales diez expresan conjuntos de principios referidos a la participación ciudadana y el control social a los entes públicos, además de reconocerse los derechos a las veedurías ciudadanas, las acciones contra la corrupción y la transparencia en la gestión pública.

Aparte de esos loables principios, el otro campo de atribuciones del CPCCS es el de nombrar altos funcionarios del Estado. Haciendo gala de la visión neo-institucionalista hegemónica en Montecristi, la Constitución establece que le corresponde al CPCCS nombrar al Procurador General del Estado, Fiscal General del

⁶ Franklin Ramírez G. Participación local y construcción del poder popular, Alianza País - Instituto de Pensamiento Político, 2015. <http://www.alianzapais.com.ec/images/documentos/ipp/pdf>

Estado, Defensor del Pueblo, Defensor Público, jueces de la Corte Constitucional, Contralor General del Estado, vocales del Consejo Nacional Electoral, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, miembros del Consejo de la Judicatura, y titulares de varias Superintendencias (Art. 208 numerales 10-11-12).

Con tan grande poder en sus manos, el CPCCS sustituye al poder Legislativo (Asamblea Nacional), que tradicionalmente ha nombrado a esas altas autoridades públicas. Para el oficialismo, con esta modalidad de nominación se evitaría la negociación partidaria o “ejercicio del toma y daca” entre el Ejecutivo y el Legislativo, y por ende, el manoseo político de altos cargos públicos. Mas, como veremos adelante, el remedio resultó ser peor que la peste que se quería curar.

Además de restarle capacidades nominativas a la Asamblea Nacional, se le asignó al CPCCS la función de organizar los procesos de selección de miembros de los organismos de control del Estado, mismos que en adelante serán ¡supuestamente! escogidos por la *ciudadanía*, ya no por la partidocracia, condición que en la práctica ha sido manipulada por el oficialismo para reforzar el régimen presidencialista reforzado.

Como se reconoció arriba, el CPCCS nombra a los vocales del Consejo Nacional Electoral, pero a su vez sus consejeros y consejeras son seleccionados por el Consejo Nacional Electoral. En efecto, la Constitución (Art. 207) establece que “La selección de las consejeras y los consejeros (del CPCCS) se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley.” O sea, el CNE organiza el concurso público de oposición y méritos para escoger a los consejeros y consejeras del CPCCS, que a su vez tiene entre sus funciones la de nombrar a los cinco consejeros y consejeras del CNE, mediante un concurso de oposición y méritos.

Esta inconsistencia se reflejó en los distintos procesos de “conducción del concurso público de oposición y méritos”, mismos que fueron cuestionados seriamente por sus vicios de ilegitimidad y favoritismo, por supuesto, en beneficio de la tendencia al presidencialismo reforzado que hegemonizó desde 2007. El *modus operandi* descrito arriba es otro ejemplo de que en Montecristi se diseñó un novedoso sistema político que excluye definitivamente el “juego de pesos y contra-pesos” entre las funciones del Estado, en beneficio de los designios del poder Ejecutivo y su líder Rafael Correa.

Siguiendo el mismo modelo que consiste en ir acomodando las piezas de la “maquinaria de poder hegemónico,” la Constitución de Montecristi (Art. 209) establece que “Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulan y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana.”

En la realidad, las “comisiones” no son ciudadanas sino instancias donde se asegura la mayoría de delegados de las funciones del Estado, cinco en total, en tres de las cuales ha intervenido “la mano” nominadora del CPCCS, e igual número de representaciones ciudadanas, que también son objeto de la intervención del CPCCS a través de su atribución exclusiva determinada en el artículo 208 numeral 9 de la Constitución, que le otorga el derecho a “Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.” Este menú acotado de opciones se cierra del modo más sutil imaginable, cuando se determina que las comisiones de nominación de las altas autoridades del Estado “serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente...”

Recomendaciones:

- Que haya una reforma institucional y legal, con amplia participación ciudadana en la que: (1) se eliminen las condiciones jurídicas que coadyuvan al régimen político hiperpresidencialista y, (2) se salvaguarde el equilibrio de poderes de las funciones del Estado y que se corrija de modo particular el presidencialismo reforzado que se ha implementado en el último periodo.

2. La carencia de legitimidad del CPCCS

Tras 10 años de “revolución ciudadana”, el CPCCS como cabeza visible de la oferta participacionista engalanada con una retórica rica en principios que en la vida real “se licuan”, no tiene legitimidad democrática entendida como la cualidad ética que suelda la relación entre la autoridad pública y los mandantes, por los siguientes motivos:

- Carece de independencia real respecto del poder ejecutivo;
- Sustrahe atribuciones a la Asamblea Nacional, el órgano de la Función Legislativa que representa genuinamente la diversidad política y partidaria de la sociedad;
- Burocratiza la gestión de la participación ciudadana;
- Confunde la rendición de cuentas con el marketing publicitario;
- Excluye a las representaciones ciudadanas críticas al régimen;
- Aplica el “modelo” meritocrático para construir el andamiaje del régimen de presidencialismo reforzado.
- No ha cumplido en caso alguno su función de ente en la lucha contra la corrupción, que ha hecho metástasis a lo largo de los 10 años de construcción del régimen.

Recomendaciones:

- Que se reforme la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, y se genere un cambio radical del CPCCS.
- En caso contrario, mediante una reforma constitucional que se elimine la Función de Transparencia y Control Social, proceso que debe contar *sine quanon* con la participación ciudadana.
- Si se mantiene el CPCCS, sus consejeros deben ser electos mediante el voto universal, lo que también implica una reforma sustancial a la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social.

3. El control a las organizaciones sociales a través del Decreto Ejecutivo No. 16

La comprensión neo-institucionalista de la democracia en el Ecuador posterior a Montecristi, confundió el derecho ciudadano al control social con la función del Estado centralista de controlar a la sociedad, específicamente a sus organizaciones civiles. Desde el 4 de junio de 2013 está vigente el Decreto Ejecutivo 16 que reglamenta el funcionamiento de todas las organizaciones sociales y ciudadanas del Ecuador, a través del **Sistema Unificado de Información (SUIOS)**. El 4 de agosto de 2015 fue aprobado el Decreto Ejecutivo 739 que reforma y codifica el antedicho instrumento legal.

Con esas normas en la mano del gobierno se conculca derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de Montecristi, fundamentalmente el derecho a la asociación, la participación y la voluntariedad de las organizaciones de la sociedad civil. En adelante, las organizaciones sociales y ciudadanas como personas jurídicas privadas serán normadas por dichos reglamentos y no por el Código Civil como era la tradición en la legislación ecuatoriana.

El SUIOS – que es una dependencia de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, brazo operativo de la Presidencia de la República – regula el derecho constitucional de los ciudadanos a asociarse en forma libre y voluntaria, así como el funcionamiento de todas las formas de organización de la sociedad civil. En adelante las corporaciones sociales y ciudadanas, fundaciones, “organizaciones con fines de control y gestión social” y “otras formas de organización social nacional o extranjera” residente en el Ecuador, deben obligatoriamente inscribirse en el SUIOS, que autoriza su funcionamiento, controla su gestión, monitorea su labor técnica y social, y sanciona las infracciones supuestamente cometidas.

No se excluye de esta regulación a las organizaciones extranjeras residentes en el Ecuador que promuevan la participación ciudadana. Así mismo, entran en la competencia de este sistema estatal de control social y ciudadano, las cajas de ahorro comunal y las cooperativas de ahorro y crédito que no son supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Todas estas entidades están obligadas a ingresar en el

Sistema Unificado de Organizaciones Sociales, SUIOS, así como en el Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) una serie de documentación e información administrativa y de gestión, incluyendo la que se generare en el futuro como consecuencia de la operatividad de la organización social. Adicionalmente deben presentar a la cartera de estado bajo cuyo control está la organización, una serie de documentación de carácter económico, auditorías, memorias y otras. ⁷De modo similar, se debe registrar en el SUIOS los proyectos financiados con fondos provenientes del exterior, incluyendo la fuente de financiamiento y el avance técnico de los mismos.

Los Decretos Ejecutivos 16 y 739 (reformatorio) fijan los siguientes controles a las organizaciones de la sociedad civil que están bajo su tutela:

- Control de funcionamiento a cargo del ministerio que otorgó la personería jurídica;
- Control de utilización de recursos públicos por parte de los organismos de control del Estado y de la institución a través de la cual se transfiere los recursos públicos;
- Control tributario a cargo del Sistema de Rentas Internas;
- Control del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador;
- Los demás controles que establezcan las leyes.⁸

Recomendaciones:

- Que se derogue los Decretos Ejecutivos 16 y 739 (reformatorio) y, en su lugar que se generen medios y mecanismos distintos de participación que expresen el derecho a la libertad de asociación. Los representantes de los partidos políticos que arriben a la Asamblea Nacional tras las elecciones de 2017 deben impulsar la derogatoria de los decretos 16 y 739 (reformatorio).
- Que el Estado disminuya los procesos burocráticos de los procesos de registro de las organizaciones sociales y ciudadanas.
- Que el Estado reconozca, legitime y fortalezca a las organizaciones sociales y colectivos de la sociedad civil.
- Que el Estado fomente la asociatividad ciudadana respetando su autonomía y promoviendo las organizaciones de base y locales, sin pretender su cooptación para fines clientelares y partidarios de cualquier signo.

⁷ Arts. 7, 15, 35, 36 y 42 del Decreto Ejecutivo N° 16 que regula el funcionamiento del Sistema Unificado de Organizaciones Sociales.

⁸ Decreto Presidencial – Reglamento 16 para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, 4 de junio de 2013.

4. La Silla Vacía

En materia de derechos, una de las innovaciones de la Constitución de Montecristi fue la incorporación de la Silla Vacía. En el artículo 101 de la Carta Política se dice: “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”. La Silla Vacía es, entonces, un espacio de participación ciudadana en las Juntas Parroquiales (rurales), los Concejos Municipales, los Concejos Metropolitanos, los Consejos Provinciales y los Consejos Regionales (Constitución, Art. 238).

Con la expedición de la Constitución en Montecristi, quien ocupe la Silla Vacía tiene derecho a voz y voto en las respectivas decisiones. En verdad, la Constitución solo reconoce el derecho a la voz pero no al voto a esa persona, en tanto la Ley de Participación Ciudadana establece la diferencia, dando un giro al asunto que bien podría ser cuestionado por inconstitucional.

El artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala los modos cómo debe aplicarse el derecho a la Silla Vacía, de modo especial el *modus operandi* de la convocatoria. También se refiere a la posibilidad de que no haya consenso cuando la Silla Vacía esté ocupada por “personas con posturas diferentes” que no llegan a un acuerdo. En este caso la ley de un solo plumazo les quita a todos el derecho al voto, haciendo gala de un autoritarismo impropio, pues la discrepancia jamás puede justificar el que se exima de un derecho reconocido por la misma norma.

En 2008 la Corporación Participación Ciudadana hizo conocer su posición crítica a la asignación del derecho al voto a quien ocupe la Silla Vacía, argumentación que sigue vigente y de la cual rescatamos lo siguiente:

“Con el afán de velar por el buen uso de esta figura, y evitar la politización de la misma, nos parece indispensable mantener la restricción del derecho al voto de quien accede a la Silla Vacía, y que su presencia sea únicamente con voz. Las razones esgrimidas son, en síntesis, las siguientes:

“El ciudadano o ciudadana que accede a la Silla Vacía no ostenta una representación ciudadana asignada expresamente en las urnas, por la voluntad popular, contrario a la situación de los Concejales quienes llegan a sus dignidades por mandato popular.

Al otorgar derecho al voto al ciudadano que ocupa la Silla Vacía, esta figura puede tornarse decisiva en la correlación de fuerzas y establecimiento de mayorías en los organismos seccionales, otorgándole una peligrosa connotación política a una figura que es en esencia ciudadana. Las decisiones en los organismos de gobierno las ejercen los funcionarios públicos y los dignatarios que fueron electos por el pueblo para cumplir ese rol específico.

Quienes acceden a la Silla Vacía, no rinden cuentas a la comunidad, probablemente lo hacen al sector al que representan, pero no a la ciudadanía en general, lo cual les lleva a estar exentos de responsabilidad al menos política, en el sentido jurídico del término.

Quienes acceden a la Silla Vacía no están sujetos a la revocatoria del mandato, por tanto la ciudadanía no tiene mecanismo alguno para sancionar políticamente sus actuaciones.”⁹

“... la Silla Vacía debería ser un espacio estructurado dentro de un sistema de participación ciudadana nacional y local, que permita a todos los sectores, sin exclusión, expresar sus posiciones y participar en los debates públicos sin voto. Solo de esta manera se logrará una verdadera deliberación que no dependa de estrategias políticas previas, sino que articule a los diversos actores de un sistema de gobierno. Desde esta perspectiva, parece un error conceptual a la Silla Vacía como una forma de poder político negativo (...). Al contrario, la Silla Vacía debería ser un espacio que permita la exposición de distintos puntos de vista y la inclusión de la ciudadanía en los debates en torno a temas de interés, en un contexto de igualdad democrática (...).”¹⁰

Un caso notable de inicio de un proceso de aplicación de la Silla Vacía es el del Municipio Metropolitano de Quito, el 25 de febrero de 2016 aprobó la Ordenanza 102, en cuya Sección VII se trata este tema de nuestro interés. Cabe resaltarse que esta norma es amplia e integral, más allá del tratamiento a la Silla Vacía. Además, actualiza los avances en materia de participación ciudadana que se habían generado posteriormente al año 2006, año en el que se elaboró la anterior ordenanza municipal sobre la participación ciudadana. La vigente Ordenanza 102 del Distrito Metropolitano de Quito abarca el tema de la Silla Vacía, aunque es mucho más amplia que la regulación de ese derecho específico. Según esta ordenanza, los criterios que condicionan el cumplimiento del derecho constitucional a la Silla Vacía son:¹¹

- **Legitimidad** de la persona que ocupe tal lugar y cumpla esa función, derecho que se ejerce por tema no por sesión; de otra parte, la representación es de las organizaciones, sean de hecho o de derecho, mismas que señalan el tema de la participación y nombran a una persona representante con su suplente.
- **Identidad** de esa persona, donde además de las condiciones formales de rutina, se añade que no puede ser un funcionario público en un cargo relacionado con el tema a tratarse, no haber participado como candidato principal o alternativo a concejal o alcalde en el presente periodo.
- **Participación** de esa persona en todo el proceso de la decisión en ciernes, y no solamente en la sesión definitiva del mismo. Es decir, la participación es en todas las

⁹ Corporación Participación Ciudadana, Aportes para el Veto Presidencial a la Ley de Participación Ciudadana, Quito, 2008. En otro documento de la entidad se añade que la Silla Vacía “no es parte de la estructura institucional orgánica”.

¹⁰ José Luis Castro-Montero, La Silla Vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”, 2015

¹¹ Daniela Chacón, Concejala del Distrito Metropolitano de Quito, entrevista, 29/03/2016.

etapas y procedimientos de aprobación, a partir del primer debate sobre el asunto en proceso.

- **Información:** Quienes hayan sido acreditados tendrán acceso a una copia íntegra del expediente respectivo, podrán asistir a las sesiones de comisión en las cuales actuarán con voz pero sin voto.
- **Disenso:** En el caso de que la Silla Vacía sea ocupada por dos o más personas que no lleguen a una posición única y de consenso, la Ordenanza del DMQ les reconoce a todos el derecho a la voz pero no al voto en las sesiones del Concejo.
- **Iniciativa popular normativa:** En el caso de una iniciativa popular normativa que cumpla con las formalidades establecidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y por el CNE, el representante de las organizaciones sociales promotoras ocupará directamente la Silla Vacía.
- **Responsabilidad:** Las personas que ocupen la Silla Vacía (...) serán responsables civil y penalmente de sus intervenciones y decisiones.¹²

Recomendaciones:

- La Silla Vacía debe ser implementada sin más dilaciones en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), donde sus autoridades deben garantizar la participación de la ciudadanía independiente, abstenerse de coaccionar con controles burocráticos y peor aún cooptar a los miembros de las organizaciones sociales y ciudadanas a favor de las instancias del poder público respectivas.
- El Estado debe promover las veedurías ciudadanas independientes, bajo ningún pretexto censurarlas y peor aún penalizar a sus gestores. Las veedurías ciudadanas independientes deben tener mecanismos y recursos a su disposición, principalmente la información sobre los asuntos públicos en cuestión, para poder incidir a nivel local y nacional en materia de control social a la gestión del Estado.

5. La pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones del régimen político

La institucionalización de la participación ciudadana y el uso político-partidario de ese derecho, en el marco de la construcción de un régimen presidencialista reforzado, ha coadyuvado a favor de la pérdida de confianza de una parte significativa de la sociedad respecto de las autoridades, los mandatarios y las instituciones que caracterizan a la democracia en Ecuador durante el presente periodo.

Esta evidencia se demuestra a través de numerosas investigaciones de campo, aunque no está aparentemente en correspondencia con dos fenómenos: de un lado, el mantenimiento de un alto “*rating*” de participación electoral experimentada desde el 2006 en adelante, que ha consolidado el poder del oficialismo en el marco de la

¹² DMQ, Ordenanza 102, 25 de febrero de 2016.

denominada “democracia plebiscitaria”. De otro lado, la aceptación al Presidente de la República en una parte significativa de la sociedad.

Conviene –entonces– reflexionar sobre dos asuntos, aunque sea de modo sintético. De una parte, ponderar la participación electoral en función de la legitimación de un sistema político representativo en el que la ciudadanía es un actor circunstancial y pasivo de la democracia, a diferencia de lo que sucede en una democracia en la que la participación directa sustenta los avances más bien formales de los procesos electorales, y así, la ciudadanía cumple roles proactivos y es corresponsable en la conformación del sistema político. De otra parte, cabe reflexionar sobre el significado de la conformación de un liderazgo carismático que sintoniza con la tradición de la cultura patriarcalista y caudillista implantada en la sociedad ecuatoriana, fenómeno que ha marcado la senda histórica de la democracia a lo largo de su vida republicana.

En cualquier caso, estos dos fenómenos merecen la atención de las distintas instancias que se propongan que la conciencia cívica y política en la sociedad debe elevarse y consolidarse mediante la incidencia de estrategias de promoción ciudadana y educación en democracia.

Recomendaciones:

- Que se recupere la confianza en la institucionalidad del Estado. La ciudadanía requiere tener certeza de que la Constitución vigente es *sine quanon* respetada, que las leyes se cumplen y que hay estabilidad jurídica en el país.
- Que los actores políticos (partidos y movimientos) respeten la institucionalidad del Estado en su integridad, de modo que la confianza ciudadana venida a menos se restaure y la democracia se fortalezca.
- Que los actores políticos cumplan sus ofertas de campaña, o planes de trabajo y aporten así a que se restaure la confianza ciudadana en el sistema, venida a menos en el periodo reciente.
- Que desde las respectivas instancias del Estado se encare la lucha contra la corrupción en el marco de la ley y la justicia, respetándose el debido proceso, a fin de recuperar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública y en sus mandatarios.
- Que el Consejo Nacional Electoral demuestre ser independiente del poder Ejecutivo, que en la próxima coyuntura electoral transparente el origen del gasto electoral y su destino, y que promueva las observaciones independientes al proceso electoral. Que se depure el padrón electoral para garantizar elecciones limpias en el año 2017 y que se realice una auditoría independiente al Consejo Nacional Electoral a fin de recuperar la confianza ciudadana en el proceso electoral próximo.

6. El déficit de participación ciudadana

Las posturas críticas a la institucionalización de la participación ciudadana ya analizada consideran que este es un factor determinante en el fenómeno del déficit de participación ciudadana que se experimenta ahora, lo que resulta coincidente –aunque paradójico– con el apogeo de la democracia plebiscitaria en curso.

Después de la Asamblea Constituyente de Montecristi, es posible que en la sociedad se haya conformado cierto consenso de que habiéndose alcanzado los logros en materia constitucional, esto es, reconocidos los derechos y las garantías a la participación ciudadana, cabía abrir un compás de espera hasta que las realizaciones del régimen en ese campo se hagan realidad.

El oficialismo reconoce que en el periodo de “revolución ciudadana” que comienza en el 2007, la práctica de la participación ciudadana ha disminuido: “Una vez listados los mecanismos de participación ciudadana que se pueden implementar, si se tiene en cuenta los porcentajes de participación asociativa ciudadana se observa que para el año 2008 casi el 91% de los ecuatorianos afirmaba no ser socio ni participante de ninguna dinámica organizativa. Cuatro años después, en 2012 este porcentaje aumentó al 93.8% de los encuestados. Mientras que si se tienen en cuenta las prácticas organizativas, Ecuador figura como el segundo país, después de México, con menor nivel de participación organizada.”¹³

Desde la visión crítica al régimen se podría concluir que hay una relación inversa entre el incremento del control burocrático y normativo a la participación ciudadana y la disminución de la organización social y ciudadana en estos años de régimen de presidencialismo reforzado.

Recomendaciones:

- La educación ciudadana es el pilar principal de la sociedad para conocer los derechos ciudadanos y valores cívicos, generar conciencia política, sustentar el activismo ciudadano y sostener el nuevo pacto social. En los centros educativos debe impartirse materias sobre ciudadanía y democracia, a fin de motivar la formación de futuros líderes con valores cívicos y éticos. La formación cívica y política que debe promoverse cimienta una cultura de respeto a la diversidad que caracteriza a la sociedad ecuatoriana. La formación ciudadana en política y la educación en valores cívicos debe atender particularmente a la población joven.
- Generar permanentes campañas de ética y educación cívica para sentar los cimientos de transparencia y enfrentar la “cultura de la corrupción” en la sociedad ecuatoriana.

El paradigma dice que la participación ciudadana cuando es real otorga legitimidad a los mandatarios y funcionarios públicos. La legitimidad es la “argamasa” del

¹³ Según la estadística de LAPOP citada por Franklin Ramírez G.

consenso o pacto social entre mandante y mandatarios, o entre autoridades y ciudadanía, lo que se traduce en gobernabilidad, que hace que la coacción en el ejercicio de la autoridad pública no sea indispensable, aunque puede jugar a su favor. En suma, gracias a la legitimidad el pueblo o la ciudadanía mandantes aceptan el poder hegemónico de modo objetivo, sobre la base de una valoración de lo correcto y justo que está actuando la autoridad pública y su régimen.¹⁴

Destacamos finalmente dos comprensiones claves que vinculan la participación ciudadana con la política pública, generando gobernabilidad. Estos elementos son:

“... la capacidad de representación del conjunto de intereses de la población en el proceso; el volumen de participantes, que si bien no asegura calidad, es un elemento que no se puede dejar de tomar en cuenta; la cantidad y calidad de la información que los participantes manejan; la percepción que tengan los participantes, de que el espacio no es un instrumento político en favor del poder, pues quienes ejercen el poder tienen la posibilidad de decidir sobre cuánta participación es adecuada, sobre qué temas debatir, y sobre cómo y quién participa. El quinto elemento va a depender de la cultura democrática de la población en su conjunto. Es más sencillo que una decisión adoptada en referéndum por el 60% de la población parezca más legítima a la opinión pública que el resultado de un proceso de un grupo de representantes ciudadanos...”

“... la cultura ciudadana para involucrarse en la búsqueda de soluciones a los problemas de la comunidad tiene un efecto legitimador importante. Pasar de la cultura de la exigencia al gobierno a una cultura centrada en la solución colectiva de problemas sociales significa otro paradigma público. Es necesario valorar la capacidad del instrumento participativo para la educación en ciudadanía de la población. Sin embargo, podría decirse que hay una contradicción o una confusión sobre el público al que queremos llegar con el efecto educativo, pues precisamente la gente que participa puede ser la que requiere con menos urgencia un proceso de educación pues podemos inferir que es la población más politizada. Mientras que la gran población, la que percibe como legítimo o ilegítimo un sistema dado es la que más necesita de formación política. En resumen, los efectos legitimadores de los instrumentos de participación serán muy limitados si son percibidos como instrumentos a disposición de intereses políticos, con poca representatividad social, en la que participan ciudadanos desinformados y con poca cultura cívica y de bien común.”¹⁵

Como se manifestó anteriormente, este documento contiene una exposición de contexto y un diagnóstico breve del estado de situación de la participación ciudadana en el Ecuador a partir de la Asamblea Constituyente en el año 2007. Además, el documento presenta algunas recomendaciones para recuperar espacios de participación ciudadana y fomentar acciones concretas por parte de los ciudadanos.

¹⁴ La concepción de democracia participativa de Habermas, Jorge Vergara E., Revista de Ciencia Política, vol. XX, Universidad Bolivariana de Santiago, 1999. <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev201/ar11.pdf>

¹⁵ Ana Cecilia Salazar, et.al, Participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Universidad de Cuenca, 2015, pp:104-105.

Se espera que las ideas compartidas en este análisis fomenten el análisis y el debate tanto de la ciudadanía como de los demás sectores de la sociedad civil y el Estado.

MIEMBROS FUNDADORES DEL GRUPO NACIONAL DE TRABAJO

Abelardo Pachano

Bertha García

Eduardo Cadena

Efraín Soria

Enrique Herrería

Felipe Adolf

Gustavo Pinto

José Ayala Lasso

Luis Verdesoto

Ma. Amparo Albán

Ma. Augusta Benítez

Medardo Oleas

Michael Valdivieso

Rodrigo Espinosa

Ruth Hidalgo

Thalía Flores

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento de

Counterpart International

**CORPORACIÓN
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**



ECUADOR

