

Participación ciudadana en el Azuay:

Estudios de caso

Vicente Solano P. y Teodoro Verdugo S.



LIBROS DE
DERECHO

Participación ciudadana en el Azuay:
Estudios de caso

Participación ciudadana en el Azuay:

Estudios de caso

Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

©Universidad de Cuenca

Vicente Solano P. y Teodoro Verdugo S.

Autores

María Augusta Hermida Palacios

Rectora de la Universidad de Cuenca

Dr. Juan Peña Aguirre

Decano de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Simón Valdivieso Vintimilla

Director de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia,
Ciencias Políticas y Sociales

UCuenca Press

Daniel López Zamora

Director Centro Editorial

Ángeles Martínez Donoso

Editora

Mario Rodríguez Manzano

Administrador de Imprenta

Geovanny Gavilanes Pando

Daniela Tapia León

Diseño

Ciudadela Universitaria
Doce de Abril y Agustín Cueva
(+ 593 7) 405 1000
Casilla postal 01.01.168
www.ucuenca.edu.ec

Primera Edición Enero, 2023

Derechos de Autor: CUE-004744

ISBN: 978-9978-14-506-7

Tiraje: 65 ejemplares

Esta obra ha sido revisada por pares académicos.

Colaboraron con esta investigación:

Juan Fernando Vera Cabrera y Anabel Cristina Castro Torres

Tannia Rodríguez

Corrección de textos

Para la composición tipográfica de este libro se usó Alegreya y Alegreya Sans.

Índice

Introducción	7
Sobre la metodología	9
Capítulo I: Política y democracia en el tiempo.....	13
Política y democracia en el tiempo: una permanente búsqueda de la libertad.....	13
Capítulo II: Elementos conceptuales	37
Democracia Participativa	37
Tipos de democracia	39
Democracia participativa	44
Capítulo III: La participación ciudadana en el contexto ecuatoriano.....	47
El constitucionalismo ecuatoriano y la participación ciudadana.....	47
La etapa preconstituyente	48
Capítulo IV: Derechos de participación y sus garantías	57
Derechos de participación	57
Garantías de los derechos de participación	63

Capítulo V: Los municipios en el Ecuador y los Gobiernos

Autónomos Descentralizados, GAD.....	65
Municipio	65
¿Qué es el municipio? Sus características y elementos	65
Historia del Municipio en el Ecuador	69
Municipio y GAD.....	71
Mecanismos de participación en los GAD	74
Audiencias públicas	77
Veedurías.....	78
Asambleas.....	79
Consejos consultivos	80
Observatorios	81
Silla vacía.....	81

Capítulo VI: Mecanismos de participación ciudadana en los GAD

cantoniales de Azuay (2009-2015)

Utilización de los mecanismos de participación ciudadana en los GAD cantoniales de la provincia del Azuay durante el período 2009-2015	85
Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Cuenca.....	85
Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Nabón.....	97
Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Gualaceo.....	106
Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Paute	112
Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Sigsig.....	113

Conclusiones

Bibliografía

A mi madre, Rosaura.
Vicente Solano

A la gloriosa Universidad de Cuenca.
Teodoro Verdugo

Introducción

La participación ciudadana constituye una forma de ejercicio de los derechos de los ciudadanos y es el eje de la toma de decisiones en el campo político. Esencialmente, la participación en sí, permite que las personas puedan afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. La participación ciudadana tiene diferentes acepciones. Oakley (1991) reconoce que la participación ciudadana escapa al intento de definirla o interpretarla. En términos generales, el concepto de participación ciudadana según Cunill (1991) ha sido definido como la intervención de la sociedad civil en la esfera pública.

Pero, ¿qué implica la participación? El término participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público. Es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales se interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad (Guillen, Sáenz, Castillo y Badii, 2009).

¿Por qué importa la democracia participativa en América Latina?

La democracia participativa ha tenido auge desde fines de la década de los noventa, en especial en América del Sur, debido a que distintos gobiernos han manifestado la necesidad de crear nuevos sistemas democráticos con una mayor interacción entre Estado y sociedad. Hasta principios de la década de 1970, los debates sobre los movimientos sociales enfatizaron su naturaleza no institucionalizada (Alberoni, 1984). Incluso ahora, sigue siendo muy popular la idea de que los movimientos sociales pueden distinguirse de otros actores políticos, debido a la adopción de un patrón de comportamiento político “inusual”.

Varios autores sostienen que la distinción fundamental entre movimientos y otros actores sociales y políticos se encuentra en el contraste entre los estilos convencionales de participación política (como votar o cabildear representantes políticos) y la protesta pública. Es decir, el análisis también se centra en las decisiones individuales que son parte del compromiso para generar esa acción colectiva a través de la participación para el desarrollo de los movimientos sociales (Della Porta y Diani, 2006). Este es el caso de algunos países andinos, que han constitucionalizado la participación ciudadana en sus cartas fundamentales como un derecho y han establecido ciertos mecanismos para ejercerla, como en la constitución venezolana de 1999, ecuatoriana de 2008 y la boliviana de 2009.

La participación ciudadana en los gobiernos locales, la clave para la democratización

Antes de la Constitución de 2008, los gobiernos locales habían empezado a desarrollar experiencias de gobierno electrónico. Es decir, conjugar las TICs con la eficiencia del Estado, incorporando los derechos civiles, políticos y sociales con el fin de garantizar una mejora en la calidad de la democracia, con una efectiva participación ciudadana (Albornoz y Rivero, 2007).

No obstante, la innovadora Constitución ecuatoriana de 2008 implementó los derechos de participación no solamente como una forma de ejercicio del poder, sino que resaltando la existencia de nuevas garantías y mecanismos de participación a los que pueden acceder los ciudadanos para su efectividad. A su vez, la participación, como un mecanismo de ejercicio del poder ciudadano, no solo está centrado en la administración central sino también en los sistemas, que actualmente se encuentran bajo la nueva denominación de organización territorial: “Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales”.

La necesidad de redescubrir el rol de la participación en los gobiernos locales

La importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los GAD cantonales tendrá un abordaje que parte desde su configuración normativa constitucional, delimitando los conceptos fundamentales sobre los tipos de democracia, para luego observar la importancia de los orígenes

constitucionales de los derechos de participación, a la luz de la constituyente en el preciso momento de la expedición de la Constitución.

Si bien los derechos de participación tienen nuevas garantías, será importante denotar cómo están determinadas en el ordenamiento jurídico, así como establecer sus límites y problemas. De la misma forma, el tránsito de municipios a GAD cantonales conlleva saber con claridad las atribuciones del municipio y su desarrollo consustancial a las formas de participación. Son muchos los retos iniciados con la incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana. Acaso, su conocimiento nos permitirá profundizar en la comprensión de la democracia. Es decir, contestar preguntas como: ¿estos mecanismos fortalecen la democracia?, o por el contrario ¿la debilitan?, incluso, ¿son realmente útiles? No cabe duda de que la participación ciudadana siempre ha sido necesaria para ampliar la democracia; pero, ¿cuál es el rol y la importancia de los nuevos mecanismos en la actualidad?

Sobre la metodología

Desde el punto de vista metodológico este texto es el resultado de una combinación de enfoques, fuentes, y métodos cuantitativos y cualitativos (Hitchcock, 2019). Este libro está dividido en siete capítulos. El primero que delinea algunos debates importantes sobre la noción de democracia. El segundo en el que se establecen elementos conceptuales sobre la democracia, el contexto, la definición y las tipologías de la misma. El tercero, a través de algunos enfoques, discute y analiza los procesos de participación ciudadana hasta la expedición de la Constitución del año 2008. En el cuarto, se describen los derechos de participación y sus garantías a través de la revisión de las normas que pertenecen al ordenamiento jurídico ecuatoriano. En el quinto, se analiza la breve historia de los municipios en el Ecuador y la configuración actual de los Gobiernos Autónomos Descentralizados -GAD-. En el sexto, se aborda los mecanismos de participación en los Gobiernos Autónomos Descentralizados desarrollados en la normativa constitucional e infraconstitucional. Y en el séptimo, a través de las herramientas seleccionadas, se analiza el uso de los mecanismos de participación ciudadana en varios GAD de la provincia del Azuay. Para finalizar este compendio analítico, técnico y metodológico, se presenta una sección de conclusiones.

Para la elaboración de los primeros cinco capítulos se utilizaron básicamente fuentes secundarias, previa selección y revisión de bibliografía significativa e informes de carácter relevante, de impacto internacional, nacional y local (Fischer, 2019). Se ha trabajado con soporte físico y digital. En

el caso del último capítulo, se realizó un estudio específico sobre un total de cuatro experiencias participativas distintas, cuya ficha técnica figura en el capítulo seis; es decir, es una fuente primaria. El estudio ha partido de la determinación de los cuatro cantones más poblados de la provincia del Azuay, que son: Cuenca, Gualaceo, Sigsig y Paute. Se ha establecido como periodo de estudio el comprendido entre 2009 – 2015. También, el cantón Nabón figura entre los territorios de interés. Ha sido previamente seleccionado por su experiencia participativa, en el mismo periodo. Con esta selección se ha procedido al análisis de las distintas experiencias (Martínez Carazo, 2014).

Asimismo, en la estructura del capítulo seis, se analiza las actas de los concejos cantonales de cada uno de los GAD dentro del periodo 2009-2015. En cuanto al uso de otro tipo de material, se incluyó también, dentro del análisis, la normativa expedida por cada uno de los concejos cantonales que regula los procesos de participación ciudadana (Escudero y García, 2013). Para este trabajo, en primer lugar, se pidió al Concejo Cantonal de cada uno de los GAD las actas que constatan la utilización o no de los mecanismos de participación ciudadana. Acompañado de esa solicitud, se requirió la entrega de los cuerpos normativos que regulaban los aspectos relativos a la participación ciudadana.

Cabe resaltar que la investigación inicialmente tenía la pretensión de acceder a la información del GAD de la provincia del Azuay. No obstante, finalmente, luego de la tramitología respectiva no se pudo concretar los convenios jurídicos necesarios para cumplir con este objetivo. De otro lado, la obtención de los datos solicitados para esta investigación fue difícil ante la falta de cooperación de algunos de los funcionarios públicos que debían facilitarlos. Las razones para esta negativa no fueron explicitadas de forma concreta, pero entre ellas se indicaba que la información no existía, que no les correspondía entregarla o incluso no se explicaba los motivos para el retraso en la transferencia de esta.

Hasta la recepción de los datos necesarios para la revisión de la utilización de los mecanismos de participación, mediante la dogmática jurídica se desarrolló el análisis de las distintas normas: constitucionales, legales, reglamentarias, jurisprudenciales, con el objetivo de delimitar la regulación normativa específica en cuanto a los aspectos centrales de la participación ciudadana, sus derechos y garantías. Por otro lado, se expuso -sustrayéndolos de las fuentes secundarias- las nociones, conceptos y el desarrollo de las instituciones jurídicas y políticas relativas a la participación ciudadana en el Ecuador.

Luego de la demora en el acceso a la información pública, se empezó el análisis de la documentación extrayendo el número exacto de veces que

cada GAD utilizó cada uno de los mecanismos de participación ciudadana en cada año que se incluye en este estudio. De la misma forma se examinó la regulación a nivel local de los mecanismos de participación, para luego contrastar con las normas constitucionales, legales, reglamentarias y jurisprudenciales con el propósito de establecer su compatibilidad.

En lo que se refiere a la exhibición de las fuentes, se decidió situar al final del texto los anexos que recogen la bibliografía y las referencias electrónicas. Cabe señalar que el acopio de información, su preparación y redacción en este texto tienen como objetivo lograr un mejor conocimiento sobre las dimensiones teórico-práctica, jurídica y social de las nociones que implica la participación.

Capítulo I

Política y democracia en el tiempo

Política y democracia en el tiempo: una permanente búsqueda de libertad

Hannah Arendt, una connotada filósofa alemana, se hizo en su momento una pregunta: ¿tendrá algún sentido la política? Evidentemente, esta interrogante nos sirve para pensar en la aplicabilidad de este invento humano. Desde luego, la organización de la sociedad implica la puesta en práctica de los principios políticos. Precisamente la palabra política viene de las raíces griegas *polis* y *polemos*. *Polis*, indudablemente, hace referencia a la Ciudad-Estado griega, y *polemos* significa conflicto, antagonismo o adversidad (Mouffe, 1999). De ahí que, para Arendt (2009), la acción política se la adquiere en la pluralidad; es decir, cuando lo múltiple se superpone a lo uno; entonces, se dirá que tanto la democracia¹ como la política (como se explica más adelante) tienen un mismo objetivo: beneficiar a la mayoría o la totalidad de la población de un determinado pueblo.

¹ Existen diferentes tipos de democracia: la democracia social (cuando, por ejemplo, un obrero quiere que le traten de igual modo que otro de su misma condición social), la democracia económica (hace referencia al trato equitativo y recíproco en el intercambio comercial entre dos partes, generalmente se vincula al mercado, pero en condiciones de ecuanimidad), entre otras. Sin embargo, para este texto únicamente interesa la democracia política pues esta aborda las concepciones de poder y contrapoder en la participación de decisiones colectivas. Habría también que decir que, de acuerdo con Giovanni Sartori (1993), la práctica democrática no debe ser concebida como un ideal de perfección o de idolatración. Se debe tener presente que el modelo democrático, como sistema político, puede ser mejor que una tiranía, aristocracia, monarquía, oligarquía, plutocracia, totalitarismo, etc. porque pretende incorporar a la mayoría de la población de un determinado territorio, más esto no implica que sea un modelo sin limitaciones y problemas. Finalmente, es importante tener en cuenta que las democracias occidentales no son las únicas que existen en el planeta, tampoco, desde ningún punto de vista, procede ideologizar este paradigma de gobierno. Así, para los marxistas el modelo democrático occidental es una clara manifestación del orden capitalista, en realidad la democracia debe estar ajena a los conflictos de orden geopolítico existentes entre los diversos países; debe más bien velar por su objetivo: otorgar libertad a todo ser humano (Sartori, 1993).

La política ha estado al servicio del ser humano desde que pertenecía a la banda de cazadores recolectores. Así también, hay nociones políticas en los vedas hindús escritos en sanscrito, no obstante su formalización y aplicación, de modo especial, se dio en la Antigua Grecia. Una diferencia sustancial entre la democracia y la política es que la primera no existió desde los grupos nómadas, únicamente vio su génesis en la civilización griega; por tanto, se podría decir que la democracia es netamente un “invento” de los griegos. Quizá también sea el legado de parte de este pueblo con mayor sentido para el mundo contemporáneo. Esta es la razón por lo cual profundizaremos en el análisis histórico de este pueblo; especialmente, en torno a los principios políticos y democráticos (Arendt, 2009).

El modelo democrático, como se explicó, surgió en la Antigua Grecia y por un breve momento de tiempo. A decir verdad, el gobierno del pueblo (como etimológicamente se concibe a la democracia, *demos*: pueblo y *kratos*: poder) no fue común en las grandes civilizaciones, tales como Egipto, Mesopotamia, Persia, China o India. En estos territorios, sólo el rey o monarca solía tomar las decisiones. De ahí que en estos pueblos, fue inconcebible la existencia de las asambleas o la práctica de consultar a la gente. Quizá, un elemento que favoreció la génesis de la democracia en Grecia fue que este territorio tenía pequeñas comunidades, indispensables para la posible administración democrática. Los demás eran imperios, por lo cual era imposible la participación directa de todos sus habitantes para la toma de decisiones importantes, que sí se efectuó en el espacio griego (Grimberg, 1966).

Por otra parte, en la Antigua Grecia, por primera vez, surgió la idea de libertad individual y sentido cívico. Esto implica que se concibió un imaginario e idea de ciudadanía, lo cual dio lugar a la connotación de “ciudadano libre”. Del mismo modo, el contexto posibilitó la noción de “buen ciudadano” quien debía buscar el progreso, no solo para su provecho, sino también para sus conciudadanos (Grimberg, 1966). En esta cultura, igualmente, se asoció la política como sentido de pluralidad. Bajo esta condición sine qua non fue posible la práctica democrática. Precisamente, de modo general, en este pueblo, el ágora fue el espacio en el que se dio un trato libre entre iguales. Adicionalmente, “el juzgar y el decidir o elegir, en un sentido radical, se crearon en Grecia y éste es uno de los sentidos de la creación griega de la política y la filosofía” (Castoriadis, 2019, p.33). En este pueblo, se encontró también el primer ejemplo de una sociedad que delibera explícitamente sobre sus leyes y que las modifica. En realidad, también se evidenció la idea de justicia (leyes buenas o malas). En otras palabras:

Así como en la actividad política griega la institución existente de la sociedad es puesta por primera vez en tela de juicio y modificada, Grecia

es también la primera sociedad que se interrogó explícitamente sobre la representación colectiva e instituida del mundo, es decir, es la primera que se entregó a la filosofía (p.33).

El régimen o sistema político de la Antigua Grecia tuvo un proceso de desarrollo que va desde la monarquía, aristocracia, tiranía hasta llegar a la democracia. Así pues, indica Grimberg (1966), en sus inicios, el rey solía gobernar hasta su muerte; luego, su mandato se redujo a diez años y, posteriormente, a uno. Sus funciones -de la misma manera- se limitaron, pues en la última etapa el monarca solo presidía desfiles y festividades religiosas; mientras que el poder se concentró en manos de un alto dignatario que llevó por título el nombre de “arconte”. Éste fue, a decir verdad, el heredero de la monarquía, pero tenía que compartir su poder con otros ocho arcontes. Lo mencionado es resultado, únicamente, de la acción político-democrática en dicha civilización en una generalización. No obstante, con fines de comprensión, es necesario indicar que Grecia no fue un único pueblo; más bien, tenía una serie de Polis (ciudades que en realidad no fueron un Estado² como comúnmente se menciona) que se diferenciaban radicalmente unas de otras. Sin embargo, para efectos de profundización, específicamente mencionaremos a las dos ciudades de mayor importancia: Esparta y Atenas (Arendt, 2009).

Así pues, Esparta fue una polis que, de acuerdo con Grimberg (1966) y Grondona (2000), logró sobrevivir por su defensa natural y su férrea legislación (Licurgo precisamente fue el primer gran legislador). Adicionalmente, en este territorio existió una fuerte estratificación y diferenciación social. De ahí que los ilotas o esclavos eran los únicos que se dedicaron a laborar, actividad indigna para los ciudadanos de nacimiento de dichas polis. Los extranjeros también estuvieron severamente limitados a participar de las actividades políticas. Los únicos que, efectivamente, sí participaban de la política eran los hombres³ que superaban los 20 años, luego de un largo proceso de formación. En particular: “el Estado no estaba al servicio del ciudadano, sino el ciudadano al servicio del Estado, y éste disponía del joven espartano desde su nacimiento” (Grimberg, 1966, p.94).

La lógica y cosmovisión espartana radicó en que los hijos varones pertenecían más al Estado que a su propia familia. Precisamente, por eso, para evitar que los padres malcrien a sus hijos, desde que estos cumplían los siete años, el propio gobierno se hacía cargo de su educación. Posteriormente, tras un tiempo prolongado de convivencia entre compañeros (con difíciles pruebas,

2 Para Rodríguez y Francés (2010), incluso, toda la Antigua Grecia no fue un Estado, en virtud de que este modelo político apareció recién en la Edad Moderna, es decir a partir del Renacimiento.

3 A pesar de ello, en Esparta las mujeres tenían más derechos políticos que en las otras polis como Atenas, donde se evidenció una total segregación y exclusión hacia ellas (Grimberg, 1966; Arendt, 2009).

donde muchos podían morir), el nuevo ciudadano tenía que participar desde los 20 a los 60 años en actividades armamentísticas. Solo así, el joven espartano podía adquirir los derechos políticos y de participación ciudadana (Grimberg, 1966; Grondona, 2000). En referencia al modelo político: Esparta era el único estado de Grecia que mantenía la monarquía, pero en tiempos históricos era, en realidad, una república aristocrática y sus dos soberanos no eran más que presidentes del consejo, cuyo cargo se transmitía de padres a hijos. Los reyes eran comandantes en jefe del ejército en tiempo de guerra, pero el gobierno real del país estaba en manos de un consejo de treinta miembros, que constituían, además, el más alto tribunal de apelación. Este consejo se componía de dos reyes y de los notables mayores de sesenta años de edad como mínimo elegidos de por vida por la Asamblea popular (asamblea de iguales o de la aristocracia), que nombraban también los demás magistrados, decidían cuál de ambos reyes dirigía los ejércitos en caso de campaña y examinaban los proyectos de ley. Los espartanos no tenían necesidad de ejercitarse en la elocuencia, pues no se permitían discusiones en la asamblea, sino que se respondía a las proposiciones del gobierno con un sí o un no. La asamblea la componían todos los espartanos que habían alcanzado treinta años de edad (Grimberg, 1966, p.97).

Ahora bien, el más alto organismo de este estado aristocrático era el eforado. Los éforos (celadores) eran cinco personas con poderes y autoridad muy extensas, elegidos por la asamblea. Tenían la fundamental tarea de impedir cualquier modificación con base en la estructura política de Esparta. Además, debían proteger los privilegios de la clase gobernante contra los reyes, por un lado; y, por otro, contra los periecos (extranjeros) y los ilotas (esclavos). Los éforos, comenta Grimberg (1966), igualmente debían velar por la educación de los jóvenes y el mantenimiento o conservación del orden. Al mismo tiempo, podían castigar cualquier acción que comprometiera el cumplimiento y la aplicación de sus funciones o atribuciones.

El eforado, del mismo modo, solía convocar a la asamblea y exigir a los reyes, como a los demás funcionarios, que rindan cuentas de su administración. En tiempos de guerra, por otro lado, el soberano era el jefe del ejército; mas, tenía que estar en constante vigilancia por parte de los éforos, que tenían el derecho de amonestar y, si lo consideraban necesario, apresar al monarca. La hegemonía de los éforos tenía sólo un límite: su mandato solía durar un año y, a su finalización, también debían rendir cuentas de sus actos. En suma, la democracia en Esparta no surgió propiamente como lo conocemos hoy, ni siquiera fue similar a la Atenas (su adversaria). A pesar de ello, Grimberg (1966) nos recuerda que para Jenofonte y Platón, la sociedad espartana era una polis con un sistema político de máxima perfección

Con respecto a Atenas, tanto la política como su democracia fueron divisas de libertad (diferente de Esparta, dónde se preconizó el orden). Al hacer referencia a su historia, recordamos que Atenas abolió la monarquía

en una etapa muy temprana respecto a las demás polis. En consecuencia, la autoridad pasó al ejercicio de nueve arcontes que se dividieron las diferentes funciones reales. Estas funciones eran: las de sumo sacerdote, las de comandante en jefe del ejército en épocas bélicas y las de juez supremo. Dichos funcionarios estuvieron asesorados o asistidos por un consejo denominado Areópago, cuyos integrantes eran elegidos de forma vitalicia. Asimismo, los arcontes podían formar parte de ese consejo, que era la instancia más importante de Atenas, apenas concluían su mandato de un año. Es interesante saber que los jueces del Areópago, para revolver una sentencia de causa penal, se reunían por la noche para no ablandarse al ver a los acusados. Este consejo, además, se ocupó de la vida privada de los ciudadanos (Grimberg, 1966; Rodríguez y Fránces, 2000; Grondona, 2000).

Por otro lado, en la polis ateniense existieron grandes legisladores. De manera particular, se puede resaltar a tres: Dracón, Solón y Clístenes en orden sucesivo. Así, Dracón se encargó de formular las Leyes de deudas, pues era común que el prestamista no sólo confiscase los bienes del deudor, sino también solía apropiarse de la vida del insolvente, así como de su familia. En otras palabras, los esclavizaba. Con el afán de regular esto, se le encargó a Dracón la expedición de leyes, no obstante, su legislación era sumamente dura. De ahí que, en términos del pueblo, se decía que estaba escrita con sangre. Dichas leyes castigaron con pena de muerte casi todos los delitos; tanto los que solían hurtar legumbres o frutas, como los que profanaban un templo o asesinaban debían sufrir el mismo castigo. A pesar de ello, las leyes de Dracón, en buena medida, acabaron con los actos de la justicia expeditiva y con las venganzas. Mas, tuvo una limitante: no pudo abolir la justicia privada (Grimberg, 1966).

Con el pasar del tiempo, surgió otro gran legislador (Solón), quien se encargó de reformar las leyes anteriores y beneficiar a la ciudadanía en general. En efecto, Solón derogó las nefastas leyes sobre las deudas que otorgaban derecho a un ciudadano para esclavizar a otro. Adicionalmente, con los fondos del Estado, rescató y repatrió a los deudores vendidos como esclavos en el extranjero. Este legislador también saneó la situación política al suprimir todos los privilegios de clase. Adoptó, por otra parte, los derechos y deberes de los ciudadanos a las rentas de sus tierras y dividió a la sociedad en cuatro grupos de acuerdo a la posición económica de cada ciudadano (los tres primeros lo componían individuos de mayor estatus social). Habría que mencionar que todas las funciones públicas y del Estado eran honoríficas y

no remuneradas, aspecto de diferenciación en relación con el tiempo actual (Grondona, 2000). En términos generales:

Solón también concedió derechos políticos a todos los ciudadanos, incluso a los más pobres. Todo ateniense con veinte años cumplidos tenía el derecho de participar en la asamblea popular, en donde eran elegidos todos los funcionarios, incluso los arcontes; pero solamente los miembros de las tres primeras clases podían ser elegidos para la función pública. Para equilibrar esta asamblea popular, Solón creó, junto al Areópago, otro consejo, el de los Cuatrocientos, semejante al de Esparta, pero cimentado en bases más amplias y democráticas (Grimberg, 1966, p.105).

En este sentido, otro gran reformador fue Clístenes, él atenuó las leyes de Dracón y limitó la aplicación de la pena de muerte a los delitos más graves. Introdujo también otra reforma: fue el primer legislador que reglamentó los signos externos de la riqueza. Adicionalmente, el papel de los filósofos en las actividades políticas fue de gran ayuda al quehacer de los legisladores. Así, Heráclito de Éfeso consideró a la ley, un elemento fundamental dentro de la política, como los ladrillos y muros que organizan una sociedad. Para el pensamiento Socrático, Platónico y Aristotélico⁴ la política se define como “la búsqueda de la eterna libertad”; sin embargo, como veremos más adelante, este pensamiento fue netamente excluyente. De este modo, para Platón, indica Corcuff (2008), sólo los filósofos debían ser gobernantes. Quizá una obra que marcó el pensamiento de Occidente fue *La Política* de Aristóteles, donde se dejó claro que el hombre es un *homo politicus* (Balandier, 1969). Evidentemente la democracia ateniense no fue perfecta; sin embargo, posibilitó indicios de participación ciudadana. En resumidas cuentas, en esta polis:

Todos los ciudadanos tenían derecho al voto y eran iguales ante la ley, pero de hecho nobleza y burguesía se enfrentaban como dos estamentos distintos. Solón había clasificado a los ciudadanos según el nivel de fortuna, pero existía paralelamente otra organización, más antigua que dividía al pueblo en cuatro tribus y databa de la época en que los griegos eran todavía un pueblo nómada, que se mantenía desde la conquista del Ática. Y la nobleza era la que poseían aún la mayor influencia entre las tribus. Solón no se atrevió a enfrentarse con esta clasificación según el nacimiento, pero Clístenes, convertido en acérrimo demócrata, se esforzó en promulgar una reforma electoral, que quitase toda significación política a los antiguos grupos tribales y clasificó a la población del Ática, no según el nacimiento, sino según el domicilio, creando así los distritos

4 Hoy en día es muy común escuchar que la democracia ateniense es un paradigma de participación e inclusión; sin embargo, en realidad, fue una postura altamente excluyente. Así también, es necesario señalar que, por su manera de pensar, Sócrates, Platón y Aristóteles, contradictoriamente a lo que se piensa, fueron pensadores antidemocráticos porque consideraban a la mujer inferior en pensamiento, al igual que a los esclavos a quienes confundían con la pura animalidad, tal y como nos lo indica la filósofa estadounidense Martha Nussbaum.

electorales. Después de esta reforma, las antiguas tribus ya no influyeron más en la vida privada de los ciudadanos (Grimberg, 1966, pp.109-110).

En definitiva, la democracia ateniense se consolidó luego del triunfo de las Guerras Médicas, conflictos bélicos entre las polis griegas frente al Imperio Persa. Incluso, Atenas decidió formar la Liga de Delos con el afán de expandir su sistema político. Precisamente, fue el gran estadista Pericles el que engrandeció el siglo de oro ateniense. En dicho siglo únicamente participaron 20,000 personas de las actividades democráticas. Es decir, sólo el 10% de su población, pues las mujeres, los extranjeros y los esclavos estuvieron totalmente excluidos de intervenir en este sistema (Arendt, 2009). Sin embargo, las guerras del Peloponeso entre Atenas y Esparta desgastaron este paradigma de cambio, pues en la ciudad del Ática, Esparta, ganó la batalla, destruyó Atenas y la democracia desapareció del sistema (al menos por un momento). Luego, Esparta fue derrotada por Macedonia. Posteriormente, el período helenístico se caracterizó por el olvido del modelo democrático. Afortunadamente, este legado se transmitió a Roma (aunque de forma limitada), pues los romanos conquistaron militarmente a Grecia; pero los griegos influyeron, intelectualmente, sobre los romanos.

Ahora bien, la Antigua Roma atravesó por tres etapas: la monarquía, la república y el imperio. La práctica democrática, como expondremos más adelante, necesariamente sólo se plasmó en la República. Conviene subrayar que Roma se fundó en el año 753 a. C. En esta una primera etapa, gobernaron una serie de monarcas con un poder que no conocía límites pese a que también existía un Senado. En la República, que inició en el año 509 a. C., los cónsules eran el núcleo del gobierno, eran renovados por los comicios curiales y su cuerpo de gobierno estaba formado por patricios y caballeros. En cuanto al Senado, este lo integraron cónsules bajo procesos de elección nominal. Sin embargo, el senado representó, en un primer momento, a la clase aristocrática. Es interesante indicar, también, que esta institución tuvo una restringida facultad legislativa. Del mismo modo:

Con el fin de la monarquía, el Senado (que era un consejo de ancianos de origen noble que asesoraba a reyes) se convirtió en el principal órgano de gobierno. El Senado delegaba el poder ejecutivo en dos cónsules electos con un mandato anual. Podían elegir también en caso de emergencia, un dictador por un período de seis meses. Parece que al comienzo de este período el Senado estaba compuesto por 300 miembros (Rodríguez y Francés, 2010, p.8).

Ahora bien, en los inicios de la República, únicamente los patricios tenían privilegios políticos y de participación. Por eso, los plebeyos -la clase social mayoritaria- exigió derechos de representación política y la elección de magistrados de categoría inviolable, los tribunos. Adicional a lo dicho, los

plebeyos aprobaron una ley conocida como “Ley de las Doce Tablas” en la que se legisló la no existencia de sentencias arbitrarias, el nombramiento de magistrados (Tribunos de Plebe), así como también el derecho a ser elegidos. Por consiguiente, la plebe impuso la facultad de los comicios centuriales para dictar leyes tan válidas como las demás. De ahí que para el Siglo III a. C., se anuló toda diferencia importante en cuanto a derechos políticos. Es decir: “la distinción jurídica entre patricios y plebeyos desapareció y todos pasaron a ser, simplemente, ciudadanos romanos” (Rodríguez y Francés, 2010, p.9).

Conviene subrayar que, precisamente, en el período de la República, se dio un proceso de mayor orden democrático debido a la igualación de derechos. Asimismo, los esclavos podían recuperar su libertad y los extranjeros adquirir ciudadanía. Sin embargo, su limitante fue que las mujeres estuvieron a voluntad del *pater*; en otras palabras, el padre disponía la vida de sus hijos. Definitivamente, las actividades políticas giraron en torno a la *Res Publica*, esto es, la cosa pública (Arendt, 2009; Grondona, 2000). Por otra parte, en cuanto a instituciones de participación y representación:

Junto al Senado, los cónsules, tribunos de plebe y eventuales dictadores, había censores (encargados, como su nombre lo indica, del censo y de vigilar las buenas costumbres) y pretores (que se ocupaban básicamente de las finanzas y también de la administración de la justicia). Todas las magistraduras eran electas. Eran elegidas por asambleas populares (Rodríguez y Francés, 2010, p.9).

Concretamente, los senadores tuvieron un poder de tipo judicial y fiscal. Solían enviar y recibir embajadores. Nombraban gobernadores para las provincias. Manejaban las arcas públicas y decidían cuestiones de guerra y paz. Ellos también podían autorizar a los cónsules para que nombraran a un dictador. Hay que aclarar que, en la Antigua Roma, las leyes debían ser ratificadas por la Asamblea; mas no, por el Senado. Finalmente, en el último período de la historia romana, el Imperio (27 a.C-476 d.C.), tras la política expansionista y militar, los procedimientos políticos recayeron en una sola persona, el *imperator*. El emperador gobernó sin limitaciones de poder; incluso, heredó su puesto a sus familiares. De ahí que los procedimientos participativos se redujeron en demasía. Roma en el Imperio no fue más una democracia, se podría decir que fue una demagogia y, hasta, una anarquía constante porque los cónsules aspirantes a emperador iniciaron constantes guerras civiles para acceder al poder (Grondona, 2000).

Un elemento de particular interés fue la despolitización de las personas por medio del “pan y circo”. Así, se compró los votos de los ciudadanos por alimentos o por dádivas. Por ejemplo, Octavio solía entregar a la ciudadanía tarjetas gratuitas de alojamiento, harina y circo. El coliseo también funcionó

como una suerte de actividad despolitizadora porque intentó brindar actividades de esparcimiento para la población de bajos estratos. En fin, en la Edad Antigua marcó una diferencia sustancial entre las distintas grandes civilizaciones, el modelo político fue el monárquico e incluso teocrático, las únicas excepciones que, de forma breve, dieron origen a la democracia fueron sustancialmente Grecia y Roma (Arendt, 2009; Grondona, 2000; Rodríguez y Francés, 2010).

La Edad Media (476 d. C-1453 d.C.) supuso una etapa de diferenciación política. Así, tras las invasiones de los pueblos “bárbaros”, que concluyeron con la caída del Imperio Romano de Occidente, se instauró la monarquía como régimen de gobierno. Muchos de los pueblos originarios, en sincronismo con los invasores, dieron lugar a la configuración de lo que hoy se le conoce como Francia (Francos), España (Visigodos), Alemania (Germanos), Inglaterra (Anglos), entre otras naciones. Tradicionalmente, el Medievo se suele dividir en tres etapas: Temprana Edad Media, Alta Edad Media y Baja Edad Media. Cada una de ellas tiene su particularidad forma de organización y participación política (Martínez y Aguilar, 2005).

En la Temprana Edad Media se desarrolló un proceso de invasión por parte de los pueblos “bárbaros” a los antiguos territorios de Roma. Se empezaron a formar los primeros reinos; no obstante, ante la falta de seguridad, el monarca decidió ceder su soberanía a los señores feudales para que de alguna forma puedan contrarrestar las oleadas de pueblos invasores. Consiguiente, en la Alta Edad Media, se dio prácticamente la instauración del feudalismo, sistema donde la sociedad se dividió en cuatro estamentos sociales: los que gobiernan (Señor Feudal), los que defienden (guerreros), los que oran (sacerdotes) y los que trabajan (campesinos). Este modelo implicó que, por la protección que el Señor Feudal solía otorgar a sus vasallos, éstos debían -a su vez- trabajar en sus dominios como pago a dicha protección (Martínez y Aguilar, 2005).

Al término de la Alta Edad Media, la clase religiosa adquirió un inusitado poder. Probablemente, el papel de la Iglesia fomentó -tiempo después- la “teoría de que la soberanía política deriva de Dios y se adquiere por herencia, lo mismo que la propiedad de la tierra, o el dominio sobre las personas subordinadas (vasallos)” (Rodríguez y Francés, 2010, p.11). De modo que se instauró la visión teocrática de la vida. Es decir, todo giraba alrededor de la Divina Providencia (Dios). Se preconizó, por otra parte, que si el rey había de ser el mejor entre los nobles o entre los guerreros, no había nadie mejor que Dios, el rey supremo y el más sabio, para elegirlo. Incluso, san Agustín en su obra *La ciudad de Dios* se preguntó si el reino de los cielos funciona como un

Estado; por tanto, desde su juicio, las jerarquías deberían estar presentes, así también, la propia política sería una carga en el más allá (Arendt, 2009).

En esta edad, los procedimientos democráticos casi no existieron. Así, por ejemplo, fue muy común hacer uso de las elecciones para elegir un papa, personaje con un ilimitado poder. Los abades y abadesas también solían ser elegidos entre sus compañeros de orden o monasterio. En realidad, muchos cargos fueron producto de un proceso de elección; pero una vez que se elegía a un funcionario, este jamás rendía cuentas a nadie. De ahí que la soberanía no radicó en el pueblo, sino en el funcionario propiamente dicho o, según se pensaba desde una perspectiva teocéntrica, en el propio Dios (Martínez y Aguilar, 2005). En síntesis, los estamentos medievales no fueron verdaderas democracias no solo porque no eran autónomas, sino porque la doctrina eclesiástica -verdadera conciencia pública de este período- era monárquica en su concepción de génesis y en la legitimidad de su poder temporal por causa de su origen imperial.

La Alta Edad Media dio fin con el inicio de las Cruzadas. Esto favoreció el comercio y mejoró, en gran medida, la seguridad de los feudos. Por esta razón, retornó la soberanía a los monarcas. Carlomagno, por ejemplo, representó el retorno de los reyes como gobernantes de los nuevos reinos en formación (en su caso el de los francos). Sin embargo, el poder de los soberanos tuvo que enfrentarse al creciente poder de los papas. A decir verdad, en un principio, el Papa solía coronar al rey como monarca, pues era el representante de Dios en la Tierra, luego esto se fue modificando. Esto es, el rey sería el soberano auténtico y el que recibiría directamente de Dios tal poder sin intervención de nadie (Martínez y Aguilar, 2005).⁵

Al mismo tiempo, las Cruzadas permitieron que las ciudades crezcan en tamaño; de tal manera, estos acontecimientos dieron paso a la Baja Edad Media. Dicha etapa se caracterizó por la acumulación del comercio, lo cual dio lugar al nacimiento de una nueva clase social, la burguesía. Sin embargo, aunque esta clase tuviese poder adquisitivo no tenía poder político. La nobleza sería la única que tendría ese derecho, al menos por el momento. La democracia en esta etapa fue muy tenue; sin embargo, existieron pequeños brotes de ella en algunas regiones alpinas donde se practicó los estamentos populares igualitarios. Precisamente, gracias a la liberación del comercio a causa de las Cruzadas y el permanente contacto cultural entre Occidente y Oriente, los puertos italianos adquirieron nuevas ideas y modificaron su cosmovisión. Así, en Florencia, principalmente, se establecieron las Repú-

⁵ Un ejemplo de ello fue la Guerra de las Investiduras, una constante pugna de poderes entre papas y emperadores del Sacro Imperio Romano Germánico entre 1075 y 1124.

blicas güelfas o democráticas, en oposición a las gibelinas o imperiales, que eran oligárquicas (Martínez y Aguilar, 2005).

Por otra parte, el Renacimiento marcó el inicio no solo del mundo moderno sino también, de la democracia moderna. Además, en este período, se dio génesis a los Estados que hasta el día de hoy influyen en el orden geopolítico, España (unificación de Aragón y Castilla), Alemania, Francia, Inglaterra, entre otros. Precisamente, durante la primera mitad del siglo XV, “los Estados europeos continuaron con los patrones de desintegración del siglo anterior. En la segunda mitad del siglo, sin embargo, llegó la recuperación y se hicieron intentos por restablecer el poder centralizado de los gobiernos monárquicos” (Spielvogel, 2009, p.362). A decir verdad, en este período se configuraron los estados modernos bajo el poder del monarca, por ello disminuyó el dominio de la nobleza. En consecuencia, esto dio lugar al surgimiento de las monarquías absolutas (absolutismo) (Rodríguez y Francés, 2010). En este período se mantuvo muchas instituciones del Medievo, así:

El Renacimiento heredó su estructura social de la Edad Media. La sociedad fundamentalmente permaneció dividida en tres Estados: el primer Estado es el clero, cuya preeminencia se basaba en la creencia de que la gente debía ser guiada hacia fines espirituales; el segundo Estado era la nobleza, cuyos privilegios se basaban en el principio de que los nobles proveían seguridad y justicia para la sociedad; y el tercer Estado estaba constituido por los campesinos y habitantes de los pueblos y ciudades (Spielvogel, 2009, pp.340-341).

Adicional a lo dicho, cabe recalcar que en este período las mujeres pudieron ejercer gran influencia en las actividades políticas. Muchas formaron parte de la realeza con el retorno progresivo del poder de los reyes. Después de todo, en esta época se configuró la hegemonía de la clase cortesana. Las monarquías, como se indicó, se fortalecieron y establecieron un aparato de espionaje a los demás reinos por medio de la diplomacia (embajadores, como en la actualidad). Al mismo tiempo, en el lugar de génesis del Renacimiento, en la península Itálica, particularmente en la ciudad de Florencia, se desarrolló una democracia de tinte aristocrático. Esto benefició a las clases nobles o pudientes. Así, en un principio, esta ciudad fue una república; mas, en la práctica, las instituciones estuvieron al servicio de la clase “ilustre”. Es necesario señalar que la clase burguesa consolidó su poder adquisitivo o económico; sin embargo, tenía severas barreras para llegar al dominio político (Spielvogel, 2009).

Precisamente, Florencia -en teoría- tenía un Gran Consejo que definía la igualdad de derechos de la ciudadanía. Por debajo del rango de esta institución, se situó el Consejo de los 80 que, a fin de cuentas, sirvió a los intereses de la banca, el comercio y la industria. El gobierno, por otro lado,

lo dirigía la 'Señoría', organismo integrado por nueve representantes que solían rotar cada dos meses para evitar que uno de ellos monopolice el poder. Esta ciudad fue en principio una República; pero, como se indicó, en la vida cotidiana, las instituciones sirvieron a las clases aristócratas. Quizá, una excepción de dichas clases lo conformaron los Médicis,⁶ quienes gobernaron Florencia y dieron fin (al menos por un tiempo) al modelo republicano de gobierno. Precisamente, un exiliado de la política exterior de la ciudad en mención fue Nicolás Maquiavelo (Spielvogel, 2009).

Los Médicis expulsaron a los demócratas de Florencia, por ello Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, se preocupó por la "adquisición y expansión del poder político como medio para restaurar y mantener el orden de su época" (Spielvogel, 2009, p.348). Concretamente, este texto lo dedicó a César Borgia y es, sumamente, importante porque el autor abandona la moral como base para el análisis del proceder político. Por otra parte, Maquiavelo, de alguna manera, delimita la tradicional forma de ver la política como un campo de batalla donde el azar, la guerra y la estrategia son sumamente necesarios; en consecuencia:

Así que cualquiera que decida que la política a seguir cuando uno ha adquirido el poder recientemente, es destruir a sus enemigos, asegurar algunos aliados, ganar guerras ya sea por la fuerza o por fraude, hacerse amar y temer por los propios súbditos... no puede esperar a encontrar, en el pasado reciente, un mejor modelo a imitar que César Borgia' (Maquiavelo, 1995, p.27).

El Renacimiento, ante todo, supuso el fortalecimiento del modelo de acumulación capitalista. La clase burguesa emergió de su anonimato para ejercer gran influencia en todos los ámbitos; mas no pudo tener derechos políticos. Por otra parte, el "descubrimiento de América" acentuó el desarrollo del modelo monárquico con una política imperialista. Asimismo, fortaleció el sistema de acumulación capitalista. Quizá un pensador de relevancia política en este período fue Tomás Moro, quién en su *Utopía*, obra maestra de la literatura, nos presenta "...un relato sobre la vida idealista y la institución de la comunidad de Utopía (del griego ningún lugar), una isla imaginaria en las inmediaciones del recién descubierto Nuevo Mundo" (Spielvogel, 2009, p.375). Es importante agregar que, pese a ser un soñador, Maquiavelo en su obra reflejó la servidumbre como algo normal del accionar humano. Ni en el nuevo ni el viejo continente, se pusieron en práctica las cosmovisiones democráticas. Incluso, los pueblos originarios de América no lo practicaron

6 Linaje familiar que consiguió poder gracias a las actividades de comercio. Fue tanta su riqueza que se volvieron banqueros o prestamistas del Papa e, incluso, de algunos monarcas.

7 La familia Borgia adquirió gran influencia debido a que muchos de sus miembros llegaron al solio de San Pedro. Esto es, se convirtieron en papas. Un ejemplo célebre de esto es el propio padre de César, el papa Alejandro VI.

en el sentido actual, sus prácticas políticas más bien estuvieron relacionadas al sentido de comunidad o de relaciones de parentesco (Spielvogel, 2009; Rodríguez y Francés, 2000).

Después de la caída de Constantinopla por parte de los turcos, se dio paso al inicio de la Edad Moderna (1453 d.C-1789 d.C.). De ahí que este período coincida con el apogeo de las monarquías absolutas. Se argumentó que el poder venía de Dios, y éste se lo entregaba a los reyes, quienes lo ejercían como representantes de dicho poder en la tierra. Tradicionalmente, este pensamiento sigue los patrones de la Teoría del Derecho Divino de los Reyes. Es decir, los monarcas solían gobernar por derecho y, por tanto, no debían rendir cuentas de sus actos a nadie salvo la Divina Providencia. Debido a esto, se eliminaron los organismos de representación (parlamentos, cortes, etc.); un ejemplo de ello es Luis XIII quien disolvió los Estados Generales en 1614. Se debe tener presente que una institución que no se reúne, sencillamente deja de existir. En esta época se formaron o se consolidaron, al mismo tiempo, las principales familias monárquicas, tales como los Austria (Habsburgo) o los Borbones (Spielvogel, 2009).

En este sentido, quizá el ejemplo más claro de política absolutista o monarquía absoluta sea la figura del monarca francés Luis XIV a quien se le atribuye la frase “El Estado Soy Yo”. El Rey Sol, como comúnmente se le conoció, gobernó sin límites. En realidad, ejerció todos los poderes del Estado, no rindió cuentas de su gobierno o actos a nadie (salvo al propio Dios). Decidió fundar su propio palacio, Versalles, para no estar bajo control de la clase cortesana. La soberanía radicó en una sola persona, por consiguiente, la democracia tenía severas limitaciones pues la consigna fue: “todo para el pueblo, pero sin el pueblo”. Una excepción de esta forma de gobierno la constituyeron las monarquías constitucionales en las que el monarca era el soberano; no obstante, debía rendir cuentas o pedir autorización a los entes de participación. Un ejemplo de ello es la monarquía inglesa. Curiosamente, en este territorio se gestó la primera revolución democrática del mundo moderno (Spielvogel, 2009; Lario, 2010).

Con relación a la Monarquía Constitucional inglesa, interesa resaltar que se debía respetar la tradición de la Carta Magna, que implicó poner la ley (*commom law*) por encima del monarca. Así también el parlamento tenía que autorizar y aprobar los gastos que el rey tenía pensado hacer. Igualmente, no se podía cobrar impuestos que no fuesen aprobados por la institución en mención. “Tampoco nadie podría ser detenido ni privado de sus bienes sino por decisión judicial conforme a las leyes” (Lario, 2010, p.25). Pese a todas estas limitantes, el rey Carlos I disolvió el parlamento. Luego, lo reunió únicamente para obtener dinero. Dicho monarca atentó contra los valores y el

espíritu democrático, razón por la cual se instauró una guerra civil entre el monarca y el parlamento. El objetivo de los demócratas fue defender la libertad y los derechos fundamentales del pueblo. Como resultado de este conflicto, el rey Carlos I fue ejecutado:

...se le juzgó por tirano y criminal (sentencia del 27 de enero de 1649). A partir de ahí comenzó el gobierno revolucionario cuya primera intención fue buscar otro Rey; sin embargo, el predominio de los radicales del Ejército llevó a la proclamación de la República, la abolición de los Lores y el establecimiento de un parlamento unicameral (que veremos repetidos en todos los procesos revolucionarios). El poder supremo perteneció al Parlamento y el poder Ejecutivo lo ejercía un Consejo de Estado. La abolición de la Monarquía se produjo el 7 de febrero de 1649; pero la proclamación de la República no llegó hasta el 19 de mayo (Lario, 2010, p.26).

El acontecimiento expuesto formó parte de lo que se le conocerá como Revolución Inglesa. Así, tras el fin de la monarquía de Carlos I y el breve período republicano, nuevamente se instauró la monarquía de tinte aristocrático. Precisamente, otra gesta revolucionaria germinó en el territorio inglés en 1688, la Revolución Gloriosa. Pero, a fin de cuentas, esta no cambió radicalmente las estructuras políticas y de gobierno. A raíz del proceso que se inició en el imperio inglés, las demás monarquías se organizaron por medio de las instituciones de representación política, es decir, de los parlamentos y las asambleas. Se intentó, sobre todo, regular el apogeo de poder que disponía el rey. En relación a la política, se siguió mucho la concepción hobbesiana, esto es: se postuló que el hombre es lobo del hombre (*homo homini lupus*), dicha lógica concibió la política como una relación amigo-enemigo, como se expondrá más adelante. Adicionalmente, Hobbes en su obra *Leviatán* intentó justificar, en alguna medida, la monarquía absoluta. Figuran también los aportes de Adam Smith y John Locke en lo que se considera el antecedente liberal de hacer política, no obstante, no procede confundirlo con libre mercado (Spielvogel, 2009; Lario, 2010).

Por otra parte, la influencia de la Revolución Científica (principalmente el aporte de René Descartes, Nicolás Copérnico, Isaac Newton, Galileo Galilei, Tycho Brahe, Johannes Kepler, entre otros) posibilitó también el origen de un espacio propicio para la formación de un movimiento filosófico ilustrado (Spielvogel, 2010). La Ilustración se consolidó como un movimiento de crítica al orden monárquico, la consigna esencial fue *Sapere Aude* (atrévete a pensar, ten la facultad de utilizar tu propio pensamiento). Una obra de real interés fue la de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*. En ella se propuso la división de poderes en tres órdenes: legislativo, ejecutivo y judicial. Asimismo, se cuestionó la clasificación o estatus de orden social vigente, razón

por la cual Rousseau habló de un “Contrato Social”; es decir: el monarca y la aristocracia debían aceptar y seguir ciertos lineamientos de respeto a los demás estratos. El conocimiento, del mismo modo, se difundió hacia otras latitudes. Un ejemplo de ello podría ser la enciclopedia de Diderot. Tradicionalmente, se ha insistido por parte de los historiadores (Lario, 2010) que la Ilustración, como fenómeno de pensamiento crítico, terminó por influir sobre los revolucionarios americanos; quienes lograron emanciparse del orden colonial inglés.

La independencia de los Estados Unidos fue un proceso que inició cuando el monarca Jorge III impuso una serie de gravámenes e impuestos a los colonos, con el afán de financiar la crisis y el declive económico originados por las constantes guerras que sostuvo con otra potencia colonizadora, Francia. Esto ocasionó, por ejemplo, que ante la recarga e imposición del precio del té, una serie de colonos realizaran un motín y botaron al mar el cargamento de este producto que provenía de la “madre patria”. En consecuencia, la represión fue rápida; sin embargo, se gestaron los Congresos de Filadelfia para enfrentar por acciones bélicas al ejército inglés. Así, en un panfleto que mostraba sentido común, Thomas Phaine exhortaba a los norteamericanos a “proclamar su independencia. Inglaterra, en su opinión, no era la madre patria; el rey Jorge III se había convertido en un tirano; en Norteamérica la ley debía ser la única soberana” (García y Moral, 2009, p.46). Por consiguiente:

Tras un mes de discusiones, el 4 de julio fue aprobado el texto de una Declaración de Independencia cuyo borrador había redactado Thomas Jefferson. El texto recogía en su primera parte los principios, que no son otros que los derechos naturales, ya formulados por Locke a finales del siglo XVII: los hombres son libres, iguales e independientes; el poder de los gobiernos ha de basarse en el consentimiento de los gobernados; si un gobierno viola esos principios, el pueblo tiene derecho a rebelarse y a formar un gobierno fundado en dichos principios (García y Moral, 2009, p.46).

La declaración de independencia fue el primer documento que recogió los principios del Derecho natural, la idea del gobierno sustentado en el consentimiento del pueblo, el derecho de la libertad y la búsqueda de la felicidad. En consecuencia, varios estados (Pensilvania, Massachusetts, Virginia, entre otros) redactaron sus propias Constituciones, unas más progresistas que otras. No obstante, sus principios las recogieron o canalizaron en los objetivos que inspiró la revolución. Más adelante, se formó una confederación total. Precisamente, en los artículos de la formación de dicha institución se indica que se creó no una república, sino una asociación de repúblicas. En el artículo dos, se legisló que cada estado podía conservar su soberanía, su

libertad y su independencia; asimismo, su poder, jurisdicción y derecho no delegado formalmente al congreso (García y Moral, 2009; Tocqueville, 1835).

Dichos artículos de la confederación reflejaron la pluralidad, en términos arendtianos, de las actividades y quehaceres políticos y de los intereses en común. Con esta perspectiva, los delegados de cada Estado se reunieron en Filadelfia para organizar una reforma constitucional. El resultado de este trabajo fue la primera Constitución de los Estados Unidos. Con igual importancia, este proceso implicó que, por primera vez en la historia contemporánea, unas colonias sublevadas frente a su metrópoli accedan a la independencia⁸. En definitiva, los revolucionarios norteamericanos fueron los primeros en quebrar el pacto de orden colonial. En mayor grado, también fueron los pioneros en subordinar el poder político al consentimiento de los gobernados, en reflejar las libertades en una Constitución escrita y sentar las bases de una democracia (García y Moral, 2009). De hecho:

Así resultó que la revolución democrática se hizo en cuerpo de la sociedad, sin que se consiguiese en las leyes, en las ideas, las costumbres y los hábitos, que era el cambio necesario para hacer esa revolución útil. Por tanto tenemos la democracia, sin aquello que atenúa sus vicios y hace resaltar sus ventajas naturales; y vemos ya los males que acarrea, cuando todavía ignoramos los bienes que puede darnos (Tocqueville, 1835, p.6).

Ahora bien, la independencia de los Estados Unidos influyó, en alguna medida, en el proceso revolucionario francés. Precisamente, la Ilustración -antes descrita- aportó a la caída de las defensas ideológicas del Antiguo Régimen. El proceso revolucionario francés inició porque el pueblo se cansó de que la sociedad “se divida en tres estados basados en la desigualdad de los derechos o en la idea del privilegio” (Spielvogel, 2010, p. 575). Así, el denominado “Tercer Estado” lo integró alrededor del 80% de la población y era el único que solía pagar impuestos. Así también, una parte de ellos, los burgueses, no tenían derechos políticos de ninguna clase pese a tener poder adquisitivo.

De manera general, la Revolución Francesa inició porque Luis XVI convocó a los Estados Generales con el fin de resolver los problemas económicos que afectaban a la monarquía francesa debido a las excesivas deudas que tenía (Paredes, 2009). La reunión, finalmente, se dio el 5 de mayo de 1789; sin embargo, el monarca vio exclusivamente a los Estados Generales como un medio para poder realizar una reforma fiscal y afrontar sus deudas⁹. En

8 Evidentemente, eso fue posible gracias a la ayuda militar exterior de potencias tradicionalmente en conflicto con Inglaterra. Es decir: España y Francia.

9 Carl Grimberg (1968) señala que la monarquía francesa derrochó el dinero público en fiestas, lujos y vanidades. Un ejemplo de ello sería el propio Luis XIV, quien construyó hasta un palacio propio, así también contó con una serie de favoritas que solían costar caro a la corona. Otro ejemplo sería el caso de la

dicha asamblea, “el Tercer Estado propone que la acreditación de diputados se realice en forma conjunta y no por separada” (Paredes, 2009, p.78). Evidentemente, tanto el clero como la aristocracia -los otros Estados- lo rechazan. Sin embargo, el 12 de julio, el Tercer Estado pasa a denominarse “Asamblea Nacional” con soberanía propia, por lo cual niegan al rey la capacidad de oponerse a esta decisión.

Luis XVI intentó entonces anular las decisiones del Tercer Estado y cerrar la Asamblea argumentando la realización de obras. Así, el “20 de junio los delegados del Tercer Estado llegaron a su lugar de reunión sólo para ver las puestas cerradas, así se trasladaron a una cancha de tenis” (Spielvogel, 2010, p.578). En ese lugar, bajo la presidencia del astrónomo Bailly en el juego de la pelota, los representantes de dicho Estado prometieron seguir reuniéndose hasta haber redactado una Constitución. Por otra parte, el rey continuó con la intención de abolir los Estados Generales, aunque los representantes del Tercer Estado argumentaron que estaban “por la voluntad del pueblo y (...) que no abandonarán sus sitios más que por la fuerza de las bayonetas” (Paredes, 2009, p.47).

Por lo tanto, el 14 de julio de 1789, alrededor de 8000 personas se dirigieron en marcha a la Bastilla (prisión del Estado que en ese momento tenía apenas siete prisioneros), ícono y símbolo de poder de la monarquía desde la época feudal. Entonces, dicha fortaleza que estaba llena de armas y municiones pasó a estar bajo el poder del pueblo parisino, el cual se hizo con estos instrumentos, venció a los guardias de la prisión y destruyó parte de la edificación. De ahí que la Toma de la Bastilla fue el día del origen de la Revolución Francesa. Lamentablemente, Luis XVI hizo caso omiso a este proceso, razón por la cual “el 26 de agosto de 1789 la Asamblea adoptó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (Spielvogel, 2010, p.580) en conjunto con la frase “libertad”, “igualdad” y “fraternidad”. Dicha declaración afirma que el hombre es libre por naturaleza, desde su nacimiento. Este principio y otros de dicha declaración forman parte de las diferentes constituciones de las democracias actuales.

El tiempo pasó y ante la falta de respuesta del monarca, principalmente, ante la escasez del pan, una multitud de mujeres parisinas se dirigieron a Versalles para reclamar el aumento del precio de este producto básico para la alimentación. Como resultado de la indiferencia de Luis¹⁰, las mujeres, a

propia emperatriz María Antonieta, quien gastó el dinero de las arcas del Estado en ropa, joyas, jardines y favoritos.

¹⁰ Tradicionalmente, se comenta que fue tanta la indolencia de la reina María Antonieta, pues se dice que exclamó: “si no tienen pan, que coman pasteles entonces”. Por eso peligró su vida en esta insurrección. Además al ser extranjera -María Antonieta era despectivamente calificada como “la austríaca”-, su impopularidad se debió a sus excesivos gastos ostentosos e innecesarios que mermaban los recursos de las arcas del Estado; razón por la cual también la llamaron “Madame Déficit”.

las que se sumaron miembros de la seguridad nacional, tomaron prisioneros tanto al monarca como su familia y los obligaron a instalarse en París, en el palacio de las Tullerías. Al terminar el gobierno de Luis XVI se dio inicio a la Convención. En esta etapa, el monarca secretamente pidió ayuda a las demás monarquías; al ser descubierto, fue acusado de alta traición. De igual forma, se decidió convocar a nuevas elecciones masculinas el 20 de septiembre de 1792. En efecto, la Convención la integraron los girondinos (quienes tenían la intención de formar un Estado Federal liberal) y los Jacobinos (quienes tenían ideas de centralización y de democracia). Así, los primeros redactaron una Constitución con el fin de convertir a Francia en una República. De igual forma, Luis XVI fue condenado a muerte en la guillotina. Tras estos sucesos, se dio por el momento fin a la monarquía en Francia (Spielvogel, 2010; Paredes, 2009).

Con la República, todos los súbditos se convirtieron en ciudadanos. Se cambió la era cristiana por una era revolucionaria y se expidió un nuevo calendario. Lamentablemente, con la instauración del Comité de Salud Pública, llegó la etapa del terror y del gran terror, pues la revolución la encarnó Robespierre¹¹, quien mandó al cadalso a miles de ciudadanos inculpándoles de ser “enemigos de la revolución¹²”. Es así que, de acuerdo con Grimberg (1968), la revolución mató a sus propios hijos. Esta etapa finalizó con la muerte del propio Robespierre al ser guillotinado y se dio paso al Directorio, que expidió una nueva Constitución (Spielvogel, 2010; Paredes, 2009).

En la última etapa posrevolucionaria, el Consulado y el Imperio, Napoleón Bonaparte se hizo con el poder tras realizar un golpe de Estado al Directorio. El emperador, en este sentido, realizó grandes reformas como el código civil (código napoleónico) que integró temas como la libertad de conciencia, la abolición del feudalismo y la idea de secularización del Estado. Igualmente, a este código se añadieron en los años siguientes el del Comercio (1806), el Derecho Procesal (1807), de la Instrucción criminal (1808), y el Código Penal (1810) (Paredes, 2009).

Por otra parte, la Revolución Francesa no sólo dio fin a la Edad Moderna e inicio a la Edad Contemporánea (1789- nuestros días) sino también que permitió desarticular el Antiguo Régimen. En otras palabras, la revolución de los franceses se deshizo del clero, de la monarquía, de la aristocracia y de todos los entes hasta entonces hegemónicos. Por tanto, también permitió

11 Otro connotado personaje de la revolución, George Danton, llegó a decir antes de morir guillotinado: “de lo único que me arrepiento es haberme ido antes que esa rata de Robespierre”

12 En este proceso jugó un papel fundamental Juan Pablo Marat, el amigo del pueblo, quien en su periódico escribía los nombres de los posibles traidores para después ser guillotinado. Una mujer, Charlotte Corday, sin embargo cansada de tanto atropello decidió visitar a Marat con el argumento de tener más listas de enemigos de la revolución y así asesinó, al descuido, con un cuchillo al “amigo del pueblo”. Este suceso recrudeció el terror en la Francia revolucionaria (Grimberg, 1968).

que una nueva clase, la burguesía, se haga con las riendas del poder. Así, comúnmente se indica que pese a ser una revolución popular, la Revolución Francesa privilegió a la clase adinerada. De ahí que:

Los jefes de Estado jamás le han hecho ningún preparativo de antemano; a pesar de ellos mismos, ha surgido a sus espaldas. Las clases más poderosas, más inteligentes y más morales de la nación no han intentado apoderarse de ella, a fin de dirigirla. La democracia ha estado, pues, abandonada a sus instintos salvajes; ha crecido como esos niños privados de los cuidados paternos, que se crían por sí mismos en las calles de las ciudades y que no conocen de la sociedad más que sus vicios y miserias. Todavía se pretendió ignorar su presencia, cuándo se apoderó de improviso del poder. Cada uno se sometió con servilismo a sus menores deseos; se le ha adorado como a la imagen de la fuerza; cuando en seguida se debilitó por sus propios excesos, los legisladores concibieron el proyecto de instruída y corregirla y, sin querer enseñarla a gobernar, no pensaron más que en rechazarla del gobierno (Tocqueville, 1835, p.6).

La Revolución Francesa fue un fenómeno que amplió la doctrina liberal en el mundo. De hecho, esta ideología propició los derechos de igualdad y libertad en algunos sentidos (prensa, religión, expresión, asociación, entre otros). Quizá el hecho de mayor impacto fue el que acaeció en España. Ahí tras la invasión de Napoleón Bonaparte y la respectiva abdicación de Carlos IV a favor de Fernando VII y este, a su vez, a favor de Napoleón, el emperador francés, contradictoriamente, entregó el poder a su hermano José. Esto tuvo un doble impacto: primero, en la propia metrópoli que desconoció al emperador José I en la revolución de 1808; y luego, en América donde se iniciaron Juntas de Gobierno que desencadenaron los procesos independentistas. Así, la Revolución Liberal burguesa en España posibilitó la implementación de grandes reformas, tales como: la libertad de imprenta (1810), la abolición del régimen señorial (de corte feudal), la supresión de la Inquisición (1813), la libertad económica, comercial de trabajo y de fabricación (1813); y, la tenue desamortización de algunos bienes de la Iglesia (Paredes, 2009; Lario, 2010).

Adicional a lo expuesto, lo relevante en territorio ibérico fue la expedición de la Constitución de Cádiz en 1812. Precisamente, esta fue la primera Constitución liberal de España que, de forma oficial, argumentó que la soberanía radica en el pueblo y el monarca es únicamente su representante (que está sujeto a estricta vigilancia, así como debe rendir cuentas de sus actos). También esta carta magna propició la división de poderes políticos. Esto es: legislativo (Cortes Unicamerales), judicial (tribunales) y ejecutivo (monarca con limitaciones). Adicionalmente, se planteó que el monarca no tenía la potestad ni la autoridad de disolver dichas cortes (Paredes, 2008; Lario, 2010).

Por otra parte, se postuló que la soberanía se ejerce a través de representantes en las cortes. Por esta razón, también se invitó a participar en las cortes a actores políticos de las colonias e, incluso, indígenas (en el caso de la Real Audiencia de Quito los representantes fueron José Mejía Lequerica, Vicente Rocafuerte y José Joaquín de Olmedo). Del mismo modo, se planteó que el procedimiento electoral se ejerce por medio de sufragios universales indirectos en los que participaban hombres mayores de 25 años. Se postuló, además, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, dando fin a los privilegios estamentales. Se propició el reconocimiento a derechos individuales: educación, libertad de imprenta, inviolabilidad del domicilio y propiedad. Conviene subrayar que la invasión napoleónica a España, como explicamos antes, tuvo un doble impacto: primero, una revolución interna; y luego, dio paso a la emancipación de colonias en territorio americano (Paredes, 2008; Lario, 2010).

En particular la revolución hispanoamericana fue el resultado de una serie de movimientos que tuvo lugar en las colonias españolas y portuguesas en América, como consecuencia directa de la irrupción francesa en la península Ibérica. Se tuvieron ya algunos antecedentes. Entre ellos figuran: la limitación de la clase criolla para acceder al poder político y la limitación de comercializar las compras únicamente con la “Madre Patria” a precios altos. Pero, por otra parte, la desventaja del libre mercado acabó con los comercios de pequeñas industrias americanas. La actuación de los monarcas borbones, en muchos sentidos, fue nefasta, pues sus reformas implicaron crisis económicas para los colonos (Paredes, 2009; Lario, 2010).

De ahí que, ante la ausencia del monarca, primero se formaron Juntas de Gobierno para jurar fidelidad al rey Fernando VII y rechazar la administración de José I. Posteriormente, estos procesos, principalmente alentados por los criollos, se convirtieron en verdaderos conflictos bélicos. La excepción fue Brasil, territorio que logró su independencia sin derramamiento de sangre. Quizá la influencia de la propia Revolución Americana (independencia de los Estados Unidos) y la Revolución Francesa fueron los factores que alentaron a los colonos a emanciparse de las metrópolis (Paredes, 2009; Lario, 2010). Como consecuencia de estos procesos revolucionarios, surgieron nuevas repúblicas, amparadas en constituciones y bajo la tradicional división de poderes. Evidentemente, aunque siguieron los modelos liberales, sus democracias tenían severas limitaciones porque no incluían a indígenas, negros, mestizos o mujeres. Es decir, fue un monopolio o hegemonía solo de los criollos.

En todo caso, valdría la pena poner énfasis en que el paradigma liberal defiende la libertad individual y la igualdad de las personas ante la ley. En

consecuencia, el siglo XIX, particularmente, fue un período que propició derechos y libertades como: la libertad de expresión, la libertad de prensa, el libre mercado, el secularismo, la democracia y el Estado de derecho (Grimberg, 1968). En suma:

Analizar la construcción del Estado contemporáneo implica conocer la cultura política que se iba extendiendo por Occidente y en base a ella la estructura constitucional que se fue diseñando para poner práctica la idea del nuevo gobierno, basada en la soberanía nacional, la representación, la separación de poderes, todo ello en defensa de los derechos del hombre y del ciudadano; fue la tarea más singular del siglo XIX. Los hechos históricos no se comprenden correctamente si no se tienen en cuenta, si no se conocen, esos objetivos del siglo; un siglo eminentemente constitucional; de construcción y estabilización de una forma de organización política, social y económica. Es necesario, por ello, familiarizarse con los términos y conceptos propios de esa construcción: Constitución, liberalismo, parlamentarismo, presidencialismo, republicanismo, sistema electoral, forma de gobierno, etc. La constitución recoge los derechos del hombre y del ciudadano y organiza los poderes para garantizarlos (Lario, 2010, p.21).

En efecto, tras la Revolución Francesa el liberalismo se expandió a todo confin y la burguesía se consolidó, conjuntamente con el modelo capitalista, tanto en poder político como en económico. Sin embargo, la clase burguesa retrocedió respecto a garantías de derechos para otras clases sociales. De ahí, se puede entender el fracaso de las revoluciones de 1830 y 1848. En realidad, hubo un intento por regresar a las estructuras monárquicas. No obstante, muchas repúblicas florecieron también en este momento histórico.

Otra característica, de aspecto relevante, en el siglo XIX fue el nacionalismo. Precisamente esto alcanzó apogeo con la unificación de Italia y Alemania; esto es, con la unión de principados y pequeños reinos parcelados. Asimismo, aunque gran parte de América se independizó, se inició la conquista de Asia y África que se le conoce como política imperialista. Resulta que el capitalismo requirió de materias primas para procesar productos terminados, luego ellos necesitaron de mercados para poder vender dichos productos; por ello, la aplicación del modelo imperialista. El imperialismo posicionó a la burguesía y al capital (Grimberg, 1968).

La primera mitad del siglo XX, en cambio, se caracterizó por el surgimiento de una nueva forma de política, el totalitarismo. Hannah Arendt (1998) y Raymond Aron (1944), en esquemas generales, mencionan que esta forma de gobierno es de orden personal o a dirección de un partido. De igual manera, el Estado forma un ente de coerción policiaca hacia la ciudadanía, los medios de publicidad idolatran al líder o al canciller de partido, toda oposición es neutralizada o eliminada. También es posible que se instauren

campos de concentración con el objetivo de perseguir todo intento de desestabilización del régimen. El totalitarismo sigue la línea política de Carlos Schmitt, en otras palabras: la lógica amigo-enemigo. Dicha forma de hacer política hace que lo uno se superponga a lo múltiple, de ahí que, de acuerdo a Arendt (2009), esto sea violencia en todo sentido. Precisamente, dicha lógica justifica eliminar al adversario. Esto se podría traducir en el surgimiento de dos guerras mundiales y la invención de la bomba atómica, artefacto que puso en riesgo la propia existencia del ser humano (Arendt, 1974; Arendt, 2009).

Evidentemente, en el siglo XX, a parte del totalitarismo y el fascismo, también floreció el modelo democrático. Para empezar, al término de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se fundó la Organización de Naciones Unidas, y esta después expidió la Declaración de los Derechos Humanos, en la carta de San Francisco, en 1948. Dicho documento ampara a toda persona por el simple hecho de pertenecer a la naturaleza humana. Se podría señalar también, como lo indica Samuel Huntington, que hay muchas oleadas democráticas, pues el mundo contemporáneo no sólo democratizó la política, sino también la economía, el trabajo, la cultura, entre otros aspectos. A pesar de esto, se debe dejar claro que dicha democratización también tiene sus límites, pues puede servir únicamente a los intereses de la clase hegemónica.

Es importante, antes de terminar este recorrido histórico, mencionar que la Guerra Fría no fue necesariamente un conflicto entre la democracia occidental contra el totalitarismo. Precisamente se debe tomar en cuenta que desde la segunda mitad del siglo XX nos encontramos, indica Deleuze (2006), en Sociedades del Control. En efecto, dichas sociedades desplazan a las sociedades parlamentarias, donde existen separación de poderes, elecciones por sufragio universal de representantes de la ciudadanía. La burguesía capitalista, que en teoría salvaguarda la democracia, en realidad tiene como fin mantener su hegemonía y hace uso de las instituciones supranacionales vacías de contenido democrático: Organización de Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE), Organización Mundial del Comercio (OMC). Un ejemplo de ello es el Consejo de Seguridad de la ONU: únicamente los países ganadores de la Segunda Guerra Mundial tienen derecho al voto (Francia, China, Estados Unidos, Inglaterra y Rusia), los otros Estados, aunque figuren como miembros temporales, no disponen del derecho de tomar decisiones. Habría también que decir que los regímenes democráticos están sometidos a las exigencias del mercado mundial. Por lo tanto:

El retroceso de los Estados, democráticos o no, entraña una disminución de la participación política y lo que justamente se denominó crisis de representación

política. Los electores ya no se sienten representados, lo que expresan denunciando a una clase política que ya no tendría otro objetivo que su propio poder y, a veces, incluso el enriquecimiento personal de sus miembros. La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea porque muchos individuos se sientan más consumidores que ciudadanos, más cosmopolitas que nacionales, ya porque, al contrario, cierto número de ellos se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no sienten que participan, por razones políticas, étnicas o culturales (Touraine, 2001, p.3).

Se recalca que el libre mercado es el dispositivo de control de muchos procedimientos democráticos y políticos. Asimismo, el autoritarismo se recrudece en estos tiempos bajo múltiples disfraces. Se dismantela el Estado del Bienestar. Se liquidan las conquistas sociales. Se coarta la libertad de expresión. Se regula la desmovilización o el Estado de Excepción se normaliza, como señala Giorgio Agamben (2001). Igualmente, se tendría que considerar que el exceso de información se traduce en caótica desinformación. También, se intenta adoctrinar a las masas, desideologizarlas para hacerlas apolíticas. Es importante resaltar, desde esta perspectiva, que no hay democracia sin libre elección de los gobernantes por los gobernados, sin pluralismo democrático; pero no puede hablarse de democracia si los electores sólo pueden notar entre dos fracciones de la oligarquía, del ejército o del aparato del Estado (Touraine, 2001).

En conclusión, la política ha estado con el ser humano desde los orígenes; en cambio la democracia, desde los griegos. Sin embargo, el nexo entre política y democracia tiene un objetivo en común: la libertad. En esta trayectoria histórica se pretende exponer los rasgos políticos y democráticos de Occidente. Ello no implica que en Oriente no hayan existido otros procesos de tinte político democrático. Se insiste que en este capítulo lo que interesa no es definir a la democracia, sino evidenciar el desarrollo en el tiempo de esta forma tan indispensable y común de gobierno.

Capítulo II

Elementos conceptuales

Democracia Participativa

En esta sección se intenta dar una definición del proceder democrático, antes que realizar un abordaje histórico. Se argumenta que la democracia en conjunto con la sociedad se ha ido desarrollando de forma paulatina. El concepto de democracia se ha ampliado, por ende, muchos autores lo refieren para hablar de la organización política en diferentes civilizaciones, desde las más antiguas hasta las contemporáneas, en las que se había establecido ciertas ideas que relacionan con lo que consideran como democracia. Al respecto, Carpizo (2009) cita a Aristóteles quién había mencionado sobre la democracia lo siguiente:

..la primera forma de democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres que los ricos, que ni dominen los unos sobre los otros, sino que ambas clases sean semejantes... (p.96).

Por otro lado, Daniel Webster (1830) señaló que la democracia es “un gobierno del pueblo, hecho para el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo”, determinando una estrecha relación de la democracia con el gobierno y la política (Citado por Carpizo, 2009). En cambio, Norberto Bobbio había considerado que la democracia es un conjunto de reglas procesales, de las cuales “la regla principal es la denominada regla de las mayorías” (Bobbio, 1994, p.9). En ese sentido, Veggeland (2020) indica que:

La democracia clásica desarrollada en la antigua Grecia tenía sus antecedentes territoriales y demográficos. Las entidades eran territorialmente muy pequeñas, eran estados independientes y tenían una población culturalmente unificada (personas $\frac{1}{4}$ demos $\frac{1}{4}$ ethnosi). Por lo tanto, la democracia directa podría

practicarse con cuadrados abiertos como arenas donde las personas se reunían, discutían y tomaban decisiones. El estado regulador no niega esta oportunidad ni socava su importancia como escenario para una toma de decisiones justa. Solo es aceptable la gobernanza reguladora de arriba hacia abajo (p.78).

Michelangelo Bovero (2016) considera que la democracia se centra fundamentalmente en las elecciones; es decir, en aquel proceso en el que la ciudadanía elige a los representantes que manejarán el aparato estatal. Este criterio determina que para que la elección de gobernantes sea considerada como democrática se incorporen ciertas características como igualdad, transparencia y el sufragio universal (Bovero, 2016). En esa línea, Daniel Zovatto (2011) indica que un régimen democrático debe contener:

...establecimiento de órganos electorales con independencia del Poder Ejecutivo, existencia de leyes electorales y de partidos, que generalmente se traducen en códigos o regulaciones que establecen las reglas del juego electoral y elecciones periódicas, libres y transparentes... (p.14).

Por otro lado, Luigi Ferrajoli (2006) señala que la concepción ampliamente dominante de la democracia conceptualiza a la democracia como: “...un método de formación de las decisiones públicas: precisamente, en el conjunto de reglas que atribuyen al pueblo o, mejor, a la mayoría de sus miembros, el poder, directo o mediatizado por representantes, de asumir tales decisiones...” (p.16). Además, el autor en mención propone una nueva concepción de democracia constitucional, la cual nace de la división de la democracia en democracia formal y sustancial.

Asimismo, hay autores que dividen a la democracia en formal y sustancial. La democracia formal “está relacionada con la manera en que se toman las decisiones” (Aguilera y López, 2011, p. 55); mientras que la democracia sustancial “está ligada al respeto y protección de los derechos fundamentales” (p. 55). Ahora bien, Joshua Cohen (2001) habla de una concepción deliberativa sobre la democracia. Indica que esta se entiende como “un sistema de ordenamientos sociales y políticos que vincula institucionalmente el ejercicio del poder con el razonamiento libre entre iguales” (p.244).

En cambio, la democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos -considerados en forma individual organizada- en los procesos de toma de decisión de la gestión pública. Esta participación puede ser con el objetivo de “hacerse oír” como es el caso de la audiencia pública, influir en la agenda del gobierno local o decidir sobre la forma de distribuir el presupuesto en una ciudad. La democracia participativa conlleva deliberación y negociación, además de consulta; y presupone un resultado abierto. Por el contrario, la democracia directa abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes a través

del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta. La propuesta puede ser iniciada por los ciudadanos, pero, una vez sometida a votación, no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra) (Lissidini, 2011).

Ahora bien, ¿qué sucede con la participación política? Según Torcal y Ramón (2006), “de acuerdo con los hallazgos de una multitud de estudios sobre participación política, la educación está asociada positiva y fuertemente con la participación en la política en la mayoría de los países” (p.69). Esta participación se relaciona con la confianza social, pero se correlaciona con ciertas variables que capturan el estado socioeconómico de los encuestados: género, edad, nivel educativo, situación laboral, si el encuestado tiene hijos o no, e ingresos (p.139). Esto indica que la participación política es también una relación individual, que depende de ciertos factores.

Tipos de democracia

Para establecer una definición de democracia con base en su diversidad de acepciones y matices, es importante partir señalando que, de manera general, “la democracia es una forma organizativa y de ejercicio del poder social, que, con variantes, está extendida a nivel mundial” (Navas, 2013, p.3). A partir de ello, es relevante señalar que las dos formas clásicas de democracia y más comúnmente conocidas son: la democracia directa y la democracia indirecta o representativa.

Norberto Bobbio (1994) señala que la democracia directa en el sentido propio de la palabra, quiere decir que “el individuo participa en la deliberación que le afecta, es preciso que entre los individuos deliberantes y la deliberación que les concierne no exista intermediario alguno” (Bobbio, 1994, p.39). Un ejemplo de este tipo de democracia es la democracia ateniense, en la que se convocaba a todos los ciudadanos en la plaza pública, el ágora; y una vez reunidos, tomaban las decisiones sobre temas de interés público. La democracia directa es en la que las decisiones se toman sin mediaciones en las que participan todos los ciudadanos mediante el voto.

En esta misma línea, el politólogo estadounidense Robert Dahl (2009), analiza a la democracia desde dos perspectivas. Por un lado, la democracia pura de *la polis*; y por otro, la nueva democracia. La primera, hace referencia a aquella democracia originaria en la que el pueblo decidía sobre los temas de interés para todos los ciudadanos. En aquella época, esto era factible debido a las condiciones de ese momento histórico; por otro lado, la democracia renovada, se ha ido adaptando a las estructuras sociales de los distintos regímenes de gobierno, consolidándose como una tendencia a optimizar

la toma de las decisiones colectivas, pues legitima las decisiones de toda la población -poliarquía- (Dahl, 1992).

En otra línea, la democracia indirecta o representativa, según Bobbio (1994) hace referencia a que las “deliberaciones colectivas, o sea, las deliberaciones que afectan a toda la comunidad, son tomadas no directamente por aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito” (Bobbio, 1992, p.34). En este contexto, se señala que una verdadera democracia representativa se sustenta, por definición:

...en la participación del pueblo en la cosa pública, aunque en su régimen constitucional no estén incorporadas las instituciones que se consideran como propias de la democracia semidirecta, tales como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación, etcétera. Lo importante es que el poder esté en manos del pueblo, ya sea directamente o por medio de sus representantes (González, s.f, p.86).

Además, Bobbio (1999) citando a Tocqueville realiza una breve comparación entre lo que es la democracia directa y la democracia representativa, determinando que “a veces es el mismo pueblo quien hace las leyes, como en Atenas; otras veces son los diputados elegidos por sufragio universal, que los representan y actúan en su nombre, bajo su vigilancia casi directa” (p. 212). Lo que cuenta es que el poder esté de hecho, directamente o por interpósita persona, en las manos del pueblo, que rija “la ley de las leyes” (p. 212). En este sentido, es evidente que existen diversas formas de democracia y que todas ellas dependen de la voluntad del pueblo en un momento determinado. Asimismo, el objetivo primordial de cualquier democracia es que el pueblo sea quien decida en cualquier circunstancia sobre su destino.

Por su parte, Marco Navas (2013), siguiendo la corriente de Robert Dahl, señala que existen diversos tipos de democracias, y las analiza con base en dos perspectivas: por un lado, la perspectiva minimalista de la democracia; y por otro, la perspectiva maximalista. La primera perspectiva hace referencia a la democracia como “un sistema de delegación del poder, regido por conjunto procedimientos que permiten la competencia entre distintas fuerzas políticas y que llega a articular un sistema de representación por vía electoral” (p.3). Es decir, se refiere a la democracia representativa.

Por el contrario, la perspectiva maximalista encierra cuatro tipos de democracia: la democracia participativa, la constitucional, la radical y la variante deliberativa (Navas, 2013). La democracia participativa se fundamenta en la comunidad política que participa continua y responsablemente, ejerciendo su rol protagónico de participación, como eje central de esta democracia. La democracia constitucional, por otro lado, tiene un tinte normativo, relacionado con un conjunto de procedimientos que se usan para

expresar la voluntad de las mayorías y los derechos fundamentales. Es un modelo normativo de carácter sustancial. En cambio, la democracia radical se asocia con otras dos clases: por un lado, la democracia de formas directas; y, por otro, con formas profundas de cambio. Finalmente, la democracia deliberativa, se fundamenta en el poder de la comunicación, en las deliberaciones; es decir, en el uso de la razón para argumentar (Navas, 2013).

Tabla 1. Perspectivas de la Democracia

Perspectivas de la democracia	Tipo de democracia	Características
<p>Minimalista Es un sistema de delegación del poder, regido por conjunto procedimientos que permiten la competencia entre distintas fuerzas políticas.</p>	<p>Democracia Representativa</p>	<p>Tiene un sistema de representación. La representación se cumple mediante procedimientos efectuados mediante la vía electoral Se evidencia el modelo liberal representativo de la democracia. Se concentra a la democracia en elecciones limpias y libertades políticas.</p>
<p>Este tipo de democracia amplía el espectro de la democracia, en cuanto a su implementación como a sus contenidos. Este tipo de democracia se clasifica en: democracia participativa, constitucional, radical y deliberativa.</p>	<p>Democracia Participativa</p>	<p>Se fundamenta en el republicanismo. La democracia participativa se fundamenta en la participación y toma de decisiones de la comunidad en el ámbito político. La condición fundamental es la participación política de los ciudadanos. Este tipo de democracia plantea la necesidad de nuevos derechos como el derecho a la comunicación, el derecho al acceso a los medios tecnológicos, libertad de expresión, entre otros.</p>
	<p>Democracia Constitucional</p>	<p>Se fundamenta en una democracia con aplicación de los derechos fundamentales. La democracia constitucional se plantea desde una posición normativa.</p>

	<p>Democracia Radical</p>	<p>Este tipo de democracia alude una profundización de la democracia en sociedades altamente complejas. Este tipo de democracia propone democratizar la democracia. La democracia radical se basa en la experiencia de la diversidad profundizada, además pretende armar un modelo que sea adecuado a cada realidad histórica</p>
	<p>Democracia Deliberativa</p>	<p>El modelo de democracia que Jürgen Habermas propone se basa en procesos de comunicación y en la deliberación. Se aplica el uso público de la razón a efectos de generar discusiones.</p>

Fuente: Basado en Marco Navas Alvear (2013).

No obstante, también podemos encontrar cuatro tipologías de la democracia a nivel meso: minimalista, procedimental, resultadista y maximalista (Barrueto y Navia, 2013)¹. En el Estado ecuatoriano, además de estos tipos de democracias, existe la denominada “democracia comunitaria” que es en la que los diferentes tipos de agrupaciones de ciudadanos, pueblos y nacionalidades ejercen sus derechos políticos de acuerdo a normas y procedimientos propios, en una relación de complementariedad con las otras formas de democracia (Consejo Nacional Electoral, 2014). Aunque en otras perspectivas como la de Rafael Oyarte (2015), la Constitución no está atada a ningún tipo de democracia.

En el artículo 95, párrafo segundo de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se establece que la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Con ello, se determina, por un lado, que la participación ciudadana es un derecho; y, por otro, que los mecanismos mediante los cuales se ejerce la participación corresponderá a estos tres tipos de democracia. Con ello, se resalta la democracia denominada “democracia comunitaria” como una tipología innovadora. Por ello, aunque la democracia contemporánea es sustancialmente representativa, necesita contar con elementos adecuados para superar los problemas mencionados. La manera de hacerlo es median-

¹ Se aclara que no se hace uso de esta tipología, pero se enuncia la misma con fines de exhaustividad.

te la incorporación de mecanismos y procedimientos que tiendan a evitar el debilitamiento y la consecuente pérdida de legitimidad de la democracia.

En este sentido, en el caso N° 0009-15-CP, la Corte Constitucional señaló que “el artículo 95 de la Constitución, la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, constituye un derecho de las personas y un proceso permanente de construcción del poder ciudadano” (Dictamen N° 002-16-DCP-CC, 2016, p.7). De la misma forma, la Corte indicó en el caso N° 0002-15-CP que:

...aunque la democracia contemporánea es sustancialmente representativa, necesita contar con elementos adecuados para superar los problemas mencionados. La manera de hacerlo es mediante la incorporación de mecanismos y procedimientos que tiendan a evitar el debilitamiento y la consecuente pérdida ilegítima de la democracia” (Dictamen N° 001-15-DCP-CC, 2015, p.7).

En ese sentido, se señala que la democracia comunitaria:

... empieza por el reconocimiento de lo que somos; un modo de vida ancestral que propone la organización de la convivencia entre diversos y que tiene como fundamento la creación de condiciones de equidad, para la construcción colectiva de imaginarios y sueños futuros. Pero también constituye un mecanismo de administración colectiva de un pueblo o de una nacionalidad, considerando sus particularidades respecto a usos, costumbres y formas de vida, en su relación de convivencia con otros pueblos o nacionalidades y de convivencia también con la naturaleza... (Pozo, 2014, p. 9).

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, indicó que:

La Corte observa, entonces, que la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene en general un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones, que como actores sociales y políticos diferenciados en sociedades multiculturales deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural (infra párrs. 212 a 217), los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática... (Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, 2012, p.43).

Por ende, se puede considerar que la democracia comunitaria se encuentra ligada estrechamente con la identidad y la diversidad cultural del pueblo ecuatoriano. Se debe tomar en cuenta que el Ecuador tiene 18 pueblos y 14 nacionalidades, que da una relevancia especial a la interculturalidad; y que esto permite la existencia, reconocimiento y protección de diversas formas de pensar y vivir. Ello supone, por tanto, un igual reconocimiento y

protección a los diversos tipos de democracia. Así, la democracia comunitaria se fundamenta en los saberes ancestrales y en las diversas formas de organización de cada pueblo y región, lo que permite analizar los múltiples mecanismos de participación en las diferentes culturas del país.

Finalmente, considerando las concepciones de democracia que están consagradas en nuestro texto constitucional, la democracia participativa es la que explicita la necesaria participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Esta concepción contiene ciertos matices de las clásicas democracias, pero incluye elementos innovadores que marcan una nueva forma de lo que hoy conocemos por democracia. Sobre este tema nos referiremos en detalle más adelante.

Democracia Participativa

La democracia participativa supone la información, consulta, control e, incluso, decisión de la comunidad sobre aspectos relacionados con las políticas públicas de manera directa. Bajo esta concepción de la democracia, lo importante no son los mecanismos para ejercerla, sino la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política (Peraza, 2005). Por otro lado, Giovanni Sartori citado por Ramírez (2010) señala que la democracia participativa es aquella en la que el “pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder” (p. 130), mientras que Colombo Vilarrasa citado también por Ramírez (2010) define a la democracia participativa como “la participación de los ciudadanos en el poder político a través de la colaboración directa entre éstos y sus representantes, para la realización común de un proyecto social” (p.130).

Además, se considera que:

...la democracia participativa se afirma como un modo de moderación sobre los representantes, y esto se hace a través de las comunidades organizadas, quienes intentan influir de diversas formas a fin de lograr que una determinada política pública sea adoptada u otra sea evitada. Ella supone un proceso de crecimiento en el desarrollo de la responsabilidad política de la población, en la medida en que ésta es invitada a participar en las decisiones que afectan su entorno (Peraza, 2005, p.7).

Con base en la relación entre democracia representativa y democracia participativa, es importante resaltar que no existe una verdadera democracia representativa sin la participativa; por ende, la democracia participativa, en particular, presupone la creación de instancias de delegación y de representación (De Sousa, 2004). La incorporación de los derechos de participación

en la CRE del 2008 se fundamentó en la necesidad de establecer una mayor relación entre Estado y sociedad, de tal suerte que el ciudadano sea parte en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público. Boaventura de Sousa apoya esta relación argumentando que la democracia participativa viene a ser complementaria de la representativa.

A la democracia participativa también se la denomina democracia social, democracia solidarista, o democracia integral. Esta nominación, según Raúl González (s. f.) implica:

...otra perspectiva que rebasa el ámbito meramente político para ubicarse en uno mucho más amplio, que es el de la sociedad en su conjunto, y en el que se trata de determinar el grado en que el pueblo de un Estado participa en el poder, en la riqueza y en la cultura... (p. 87).

Esto ha sido reconocido en la Carta Democrática Interamericana, que señala que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos –en adelante OEA-. Por ende, la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía con base en un marco de legalidad; y por ello, la democracia participativa aterriza en el involucramiento de los ciudadanos en los distintos espacios políticos, mediante los diversos mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico de los Estados (OEA, 2003).

En esta misma línea, se considera que la democracia participativa otorga contenido a la democracia representativa, debido a que no se puede hablar de una verdadera democracia representativa con la simple elección de candidatos que tienen una sola visión de lo que implica el manejo estatal. Por lo tanto, se debe fortalecer este proceso mediante la participación de los ciudadanos, estableciendo que:

...si los individuos de una sociedad no pueden llevar sus puntos de vista y respaldarlos en la estructura estatal, lo único que queda es una formalidad de la democracia, básicamente expresada en las elecciones entre candidatos que tienen una perspectiva desde su clase económica... (Solano, 2018, p.53).

Así, la democracia participativa ha ido teniendo auge desde fines de la década de los noventa, con base en el cambio político de los distintos gobiernos de los países andinos que han constitucionalizado la participación ciudadana como un derecho, y han establecido mecanismos a nivel de los gobiernos locales de los Estados para su efectivo ejercicio. Han planteado un cambio de actuación de la ciudadanía como ente protagónico en la toma de las decisiones políticas. Las constituciones de algunos países andinos

se modificaron en consideración a la democracia participativa e, incluso, se crearon nuevas constituciones para implementar un nuevo aparato estatal, como la Constitución ecuatoriana de 2008, la boliviana de 2009 y la venezolana de 1999, fundamentadas en la participación ciudadana (Ramírez & Welp, 2011).

Capítulo III

La participación ciudadana en el contexto ecuatoriano

El constitucionalismo ecuatoriano y la participación ciudadana

La etapa preconstituyente

Néstor Pedro Sagúes (2014) señala la existencia de un órgano preconstituyente, es decir, que previo al poder constituyente, éste cumple la función de convocatoria anterior por parte de este poder. El órgano preconstituyente cuenta con ciertas atribuciones que se le conceden para ser, con base en dos modalidades como son: el poder de declaración y el poder de regulación. Cuando se hace referencia al primero, se habla de aquel que ocurre cuando “el órgano pre constituyente solo decide abrir el proceso constituyente, habilitando entonces la actuación del poder constituyente derivado” (p.70); mientras que el segundo, aparte de la necesidad de reforma de la Constitución, pretende disciplinar todo o parte de la gestión del poder constituyente.

Existe un consenso sobre la existencia de una activa sociedad civil desde mediados de los años 90. También, se debe considerar que la democracia ha limitado ciertas demandas sociales; pero a su vez, también ha permitido ensanchar otras (Verdesoto, 1986). De la misma forma, hay consenso en que, en los primeros años del inicio del siglo XXI, han continuado las prácticas de ciudadanización y además las de corporativización de los movimientos sociales (Verdesoto & Ardaya, 2005). Sin embargo, a partir del año 2007, el país se encontraba en una etapa preconstituyente, en la que el presidente Rafael Correa impulsó la convocatoria a una Consulta Popular, que tenía como objetivo preguntar al pueblo ecuatoriano si quería que se establez-

ca una Asamblea Constituyente, con miras a producir una nueva Carta Fundamental.

La mayoría de la ciudadanía votó afirmativamente, y este órgano preconstituyente reguló la actividad de lo que fue la Asamblea Constituyente. Esta estuvo conformada, en su mayor parte, por los miembros del partido político Alianza País que era, entonces, el partido de gobierno. Así fue cómo este Alianza País se convirtió en el actor político central que estableció su hoja de ruta y, posteriormente, planteó la nueva configuración de la participación ciudadana en la CRE (Navas, 2014).

Mediante la Asamblea Constituyente, se reconocieron varios derechos, que además estuvieron dotados con sus respectivas garantías jurisdiccionales. En el caso de la participación ciudadana, se estableció un capítulo completo en la Constitución denominado “Derechos de Participación” constante en el artículo 61 de la carta fundamental. Así, según Marco Navas (2014), estos derechos se separan en dos grupos: En un primer grupo se encuentran los derechos de participación relacionados con la democracia representativa, entre ellos: el derecho a elegir y ser elegidos; el derecho a conformar partidos y movimientos políticos, a afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y el derecho a participar en todas las decisiones que éstos adopten. En un segundo grupo de derechos están los derechos relacionados con la democracia participativa y los derechos relacionados con los mecanismos de democracia directa (Navas, 2014).

En el subgrupo que abarca los derechos relacionados con la democracia participativa encontramos derechos como el de participar en los asuntos de interés público, fiscalizar los actos del poder público y a desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades. En el segundo subgrupo, relacionado con los mecanismos de democracia directa encontramos derechos como el de presentar proyectos de iniciativa popular normativa, el derecho a ser consultados, y el derecho a revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular¹. Este conjunto de Derechos de Participación, tienen como finalidad garantizar una nueva relación entre los ciudadanos y los poderes públicos, mediante la democracia representativa, participativa y directa.

El poder constituyente

Para analizar el proceso constituyente, es importante primero establecer qué es el poder constituyente. Néstor Pedro Sagúes (2014) señala que el

¹ Cfr. Art. 61 de la Constitución de la República del Ecuador.

poder constituyente es “la facultad o potencia para establecer y alterar la Constitución (poder-función), como a quien lo hace (poder-persona)” (p.65). Con ello, se entiende que este poder permite generar cambios en la Constitución de un país, los mismos que están sujetos a un proceso determinado y se encuentran bajo la potestad de una función y una persona. En cuanto al proceso mismo de cambio de la Constitución, este comprende los procesos de sanción y promulgación del texto, que llevan inmersos otros subprocesos, tales como la elaboración, aprobación, el proceso de vigencia, etc.

El poder constituyente se clasifica en originario y derivado. El poder constituyente originario no está sometido a normas jurídicas preexistentes del derecho positivo, sino más bien, al surgimiento de un nuevo poder y de nuevas ideas. Por ejemplo, un poder fundacional para crear una nueva Constitución. Por otro lado, el poder constituyente derivado es aquel que se encuentra sometido a normas jurídicas predeterminadas e, incluso, se lo puede aplicar como un poder constituyente de reemplazo de una Constitución por otra (Sagúes, 2014).

Justamente, esto rompe con la concepción anterior, porque en cuanto a la relación que existe entre la participación y los derechos de participación, se establece que existe un vínculo intrínseco entre estos elementos junto al poder constituyente, debido que se considera, en cierto sentido, la participación como un derecho que deviene del poder constituyente como tal. Para este análisis, partimos del caso de Ecuador el cual, mediante la entrada en vigor de la Constitución de Montecristi, se consolidó como un Estado “constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 1), en el que la participación se encuentra enlazada con todos los ejes de actuación estatal. Por ende, el Estado ecuatoriano es considerado como un Estado participativo en todas sus esferas y, por ello, no se debe comprender a la participación únicamente como un derecho constitucionalizado, sino como un instrumento para el ejercicio de todos los demás derechos. Así, a partir de 2008, surge en Ecuador una transformación en el sistema de organización del Estado, en la que la participación debe ser comprendida como un derecho constituyente y no puede ser separada o excluida del ejercicio tradicional del poder público (Noguera & Navas, 2016).

Para comprender la participación ciudadana como un derecho constituyente, debemos partir de la diferenciación básica de los derechos constituyentes y los derechos constitucionales. Los derechos constituyentes, por un lado, son “aquellos o aquel derecho fundante, a partir del cual se ordena una sociedad históricamente determinada y la vida de los individuos que

viven en ella” (p.32). Por ende, se los considera como fundacionales, organizativos e incluso originarios, debido a que modifican el estilo de vida de los ciudadanos. Por otro lado, los derechos constitucionales son aquellos conocidos como “derechos-fragmento”, que “regulan las relaciones simples de la realidad social constituidas por las vinculaciones de individuos a individuos o entre una pluralidad de ellos” (p.33). Así, podemos afirmar que son derechos que amplían la esfera de los derechos de los ciudadanos pero que no modifican radicalmente el sentido de una relación social. Reforman las instancias sociales; pero, no las transforman como sí lo hacen los derechos constituyentes.

Sin embargo, si bien se establece una diferenciación entre estos dos tipos de derecho, también se señala que, *prima facie*, los derechos constitucionales y los derechos constituyentes no son distintos puesto que “la naturaleza de cada derecho puede cambiar en función del papel que cada uno de ellos juega en el entramado de la realidad constitucional” (p.44). Para fortalecer esta idea, los autores ponen como ejemplo a los derechos de la Naturaleza, que pueden ser constitucionales o constituyentes dependiendo del punto de vista de la interpretación. Por un lado, serían constitucionales si se los analiza desde una concepción formalista de los derechos; y, por otro, serían constituyentes si se los analiza desde la perspectiva de una transformación del sistema de manera integral.

Se puede establecer que la participación ciudadana fue un proceso-producto en los procesos constituyentes de América Latina, en la última década del siglo XX e inicios del siglo XXI cuando sucedieron diversos cambios radicales de las constituciones. Así, algunas constituciones la implementan con base en mecanismos de participación; otras, como ejes constitucionales de acción; otras, como derechos, etc. La participación en el Estado ecuatoriano se aplica como “un derecho constitucional central y de amplio espectro” (p.85), debido a que se consolidó como un derecho de alcance general. En este sentido, el artículo 95 de la Constitución determina que la participación es un derecho, y establece los mecanismos para ejercerla. Con base en ello, el Estado debe orientar a todas sus instituciones, normas y políticas a respetarla y garantizarla, precautelando especialmente la conservación de los mecanismos de participación ya existentes, y propendiendo a generar nuevos y mejores espacios para que la ciudadanía participe.

La participación ciudadana en la Constitución

La participación ciudadana ha adquirido un papel importante en las constituciones de América del Sur que han sido expedidas en la última década del siglo XX, y en la primera década del siglo XXI. Dichas constituciones están basada en demandas sociales y un robustecimiento de la democracia representativa que, en las últimas décadas, se ha encontrado en crisis (Solano, 2017).

Para mencionar las normas constitucionales que en Ecuador amparan la participación como un derecho de los ciudadanos, es importante partir del análisis del proceso constituyente suscitado en el año 2007, como se indicó antes. En 27 de abril de aquel año, el partido político de izquierda “Alianza País”, que además era el partido de gobierno, ganó el plebiscito mediante el cual se aprobó un nuevo texto constitucional con el 81% de los votos. A partir de ese año, se evidenciaron diversos cambios en el escenario político del país. Así, Alianza País obtenía grandes victorias en las urnas. También, en septiembre de 2007, obtuvo 80 de 130 curules en la Asamblea Nacional; y con ello, se consolidó como el partido político más influyente de la constituyente de 2008, según lo observa Navas (2014).

El proceso constituyente de 2008 fue reconocido, entre los demás procesos constituyentes anteriores en Ecuador, como el más participativo de todos, debido a que, en Montecristi, el lugar sede de la Asamblea Constituyente, se instalaron diversas mesas itinerantes, foros, talleres, entre otros medios con la finalidad de facilitar la recepción de propuestas de la ciudadanía para la creación de la constitución del Ecuador.

En el proceso constituyente, se evidenciaron dos fases: la primera de proposición y debate de diversos temas de interés general para la ciudadanía; y la segunda, etapa de toma de decisiones para el establecimiento de las propuestas aprobadas en el debate previo. De manera general, la primera etapa se caracterizó por tener varios debates sobre temas como la democracia participativa, los derechos de la Naturaleza, los derechos de los colectivos y pueblos indígenas, el derecho a la educación, los derechos de las personas discapacitadas, las autonomías y la participación local, los derechos de la diversidad sexual, entre otros. Varias de las demandas debatidas en la primera fase fueron acogidas. La mayoría de ellas estaban influenciadas por la mayoría imperante en la Asamblea Constituyente de la época, la que encaminó al país a un nuevo rumbo. Navas (2014) considera este proceso constituyente como un proceso dinámico, participativo e innovador en derechos y garantías.

Así fue cómo varios derechos fueron establecidos de manera novedosa e, incluso, se instauraron en la Constitución por primera vez. Entre ellos, tenemos los derechos de naturaleza, los derechos de protección, los de libertad, del buen vivir, los de participación, entre otros (Trujillo & Ávila, 2008). Efectivamente, la Constitución actual contiene una sección que se intitula “Participación y organización del poder”. En ella, la participación aparece como derecho que se ejerce a través de varios mecanismos, como el derecho al voto, el derecho de los ciudadanos a ejercer funciones públicas, la representación paritaria, el derecho a participar en asuntos públicos, el derecho de ser consultados, el derecho de fiscalizar los actos del poder público, de formar parte de los presupuestos participativos, el derecho a la resistencia, el derecho a participar en procesos de veeduría y control social, entre otros (Ávila, 2012).

Así, la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008 reconoce la participación ciudadana como una de las formas de garantizar la democracia en el Estado. Por ende, ésta se ejerce de manera individual y colectiva, y es una forma directa de participación, en la cual los ciudadanos ecuatorianos interactúan de manera protagónica en la toma de decisiones de carácter público, con la finalidad de fortalecer el poder ciudadano.

En tal sentido, el artículo 95 de la CRE establece ciertos principios para el ejercicio de la participación, entre ellos la igualdad, la autonomía, la deliberación pública, el respeto a la diferencia, el control popular, la solidaridad y la interculturalidad. Además, ese artículo reconoce que la participación ciudadana es un derecho que debe ejercerse a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En similar sentido, en el artículo 61, numeral 2, se establece que los ecuatorianos gozan de derecho a participar en los asuntos de interés público. Tomando en cuenta que la participación ciudadana es un derecho de los ecuatorianos, el constituyente instauró cinco artículos relacionados de manera directa con la participación de los ciudadanos como un derecho. Así, en la sección relativa a “Democracia directa”, la Constitución detalla ciertos mecanismos de aplicación de la democracia directa en el Ecuador, como, por ejemplo, la iniciativa popular normativa², la consulta popular³, la revocatoria del mandato⁴, el referéndum.

La democracia representativa se encuentra enlazada al ejercicio de la democracia mediante representantes o mandatarios electos por el pueblo a

² Véase, art. 103 de la CRE

³ Véase, art. 104 de la CRE.

⁴ Véase, art. 105 de la CRE. Para más información véase (Verdugo, La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano, 2007).

través de elecciones transparentes y populares. La democracia se encuentra garantizada en la Constitución mediante las elecciones libres de los diversos representantes del Estado. En este punto, es clave resaltar que un derecho constitucionalmente reconocido por la Constitución es el derecho a elegir y ser elegidos⁵. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha explicitado que:

...el artículo 61 *ibídem*, reconoce los derechos de participación de la ciudadanía, encontrándose entre estos, la facultad de participar en los asuntos de interés público y por tal, de manera protagónica, en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos. Resulta claro entonces que la esencia de la democracia se fundamenta justamente en la posibilidad de que la ciudadanía exprese su voluntad soberana sobre los asuntos de la vida pública... (Dictamen N° 002-16-DCP-CC, 2016, p.6).

Finalmente, la democracia comunitaria, que ha sido previamente analizada en este texto, nos deja ciertas dudas; sobre todo, en cuanto a delimitar los sujetos participantes de la democracia comunitaria y su regulación en el sistema jurídico. Por un lado, se hace referencia a aquella forma en la que los ciudadanos -de manera individual o colectiva- o a que los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas pueden ejercer sus derechos políticos con base en normas propias, que tienen origen en sus costumbres y normas ancestrales. Pero, no se establecen las formas de materialización de este tipo de democracia, ni se presenta un concepto claro de lo que es la democracia comunitaria.

Con base a lo expuesto, se considera que la CRE del 2008 es la más protectora de los derechos de participación que ha tenido el país, debido a que garantiza la participación como un derecho a través de los diversos mecanismos que se señalan en la carta fundamental. En palabras de Agustín Grijalva (2012), la Constitución del 2008 “fortalece la participación de los ciudadanos en general en cuanto a la gestión pública” (p.33).

Por otro lado, se encuentran los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades que surgen en junio de 1989, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó el Convenio número 169 sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes. En ese instrumento internacional se determina, en el artículo 7, que:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de algu-

⁵ Véase, art. 61 de la CRE.

na manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan (Convenio 169 OIT, 1989, p.28-30).

En esa línea, también se determina que los pueblos y comunidades ancestrales tienen el derecho para autogobernarse. Estos derechos se reconocen mediante la Declaración de las Naciones Unidas (2007) sobre los derechos de los pueblos indígenas⁶, en donde se precisa que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. Según esta declaración, no se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso⁷.

De la misma, forma la CRE en su artículo 57 reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano, al pueblo montubio, el derecho a la consulta previa y la consulta prelegislativa:

6 Aunque la declaración se entiende como no vinculante, desarrolla importantemente los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

7 Artículo 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p.26)

La consulta previa, como también la prelegislativa, pasa a ser parte de los derechos de participación que no tienen como titulares a un individuo, sino su titularidad es la de un “sujeto moral autónomo” como lo son las comunidades, pueblos y nacionalidades. Por lo mismo, implica una dimensión colectiva de la participación ciudadana. Estos sujetos morales autónomos tienen derecho a “17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos” (p. 27). En este sentido, incluso la Corte Constitucional ha diferenciado este tipo de consultas de la de tipo ambiental que se encuentra determinada en el artículo 398 de la Constitución, que se enmarca para toda la ciudadanía (Sentencia N.º 001-17-STC-CC, 2017).

Capítulo IV

Derechos de participación y sus garantías

Derechos de participación

La participación se puede entender como la

...inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses personales (no individuales) y que para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político... (Zicardi, 1999, p.39).

Así, la participación ciudadana es un medio para el ejercicio de los demás derechos y tiene como finalidad que los ciudadanos puedan expresar sus ideas sobre un tema específico. A partir de ello, existen diversas concepciones sobre lo que se entiende como derechos de participación. Una de ellas y la que asumimos para este trabajo es la del filósofo alemán Jürgen Habermas (2010), quien establece la existencia de un “sistema de derechos”, que está compuesto de cinco aristas. Una de ellas es el derecho de participación.

Por su parte, Miguel González (2005) indica que “la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma directa, o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas” (p.2). Por otro lado, Rocío Granda (2010) determina que la participación ciudadana es:

...el derecho que tenemos todos los seres humanos de informarnos, opinar, decidir, monitorear y controlar las acciones y los procesos que se desarrollan en el marco de la gestión pública y que inciden en el desarrollo y en el contar con una vida plena *Sumak Kawsay*... (Granda, 2010, p.46).

Así, en la doctrina, la participación ciudadana tiene varias distinciones: primero, desde una perspectiva clásica, se la concibe como una forma indirecta de intervención, complementaria de la democracia representativa. En esta dimensión, la participación es un mecanismo para la representación popular, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades de la población y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades (Welp, 2016). Este estudio considera esta concepción central pues nos ayuda a partir de la idea de que con cuántos más mecanismos cuenten los ciudadanos para expresarse, mayores son las probabilidades de que la democracia sea más participativa y que exista más control vertical (Lissidini, 2014).

Ahora bien, la participación puede ser pasiva (limitada a recibir información), consultiva, deliberativa o decisoria, pudiéndose combinar más de una de estas modalidades. El *origen* o proceso de activación de la institución participativa (el cuándo) varía según se encuentre altamente institucionalizado (regulado por normas locales o nacionales que establecen en qué circunstancias o frecuencia deben activarse), según dependa de la voluntad política del gobierno o del órgano legislativo (con o sin marco normativo que lo reglamente) o según pueda ser convocado por la propia ciudadanía (en este caso, institucionalizado, pero *bottom up*) (Schneider & Welp, 2011).

Asimismo, es importante diferenciar entre participación y participacionismo. Como se analizó anteriormente, el término “participación” hace referencia al derecho ciudadano de expresarse y formar parte de una decisión de la sociedad; mientras que el participacionismo “comprende un conjunto de visiones sobre lo que podría ser un orden político basado en la participación continua y activa de los ciudadanos en su autogobierno y lecciones aprendidas de experimentos de este tipo” (Andrade, 2012, p.41).

También, la participación ciudadana puede verse desde dos perspectivas: la perspectiva de los derechos, y la perspectiva de que la participación ciudadana como un instrumento claro para el ejercicio pleno de otros derechos de los ciudadanos y ciudadanas (Tola, 2010). Como un derecho, se plantea que, tanto de manera individual como colectiva, todos los ciudadanos y ciudadanas tenemos derecho a la participación. Esto es la facultad inalienable de los ciudadanos de participar de las decisiones que involucran a la sociedad. Con la ola del participacionismo, se ha planteado la redefinición de la relación entre la comunidad y los gobernantes, la participación como derecho se ha constitucionalizado en varios países en América Latina permitiendo su ampliación en los diversos espacios de participación. Se han creado nuevas y variadas formas de participación, a las que Noguera y Navas (2016) denominan laboratorios para el desarrollo de mecanismos participa-

tivos. Estos mecanismos han ido permutando constantemente con base en las circunstancias particulares de cada Estado. Entre dichos mecanismos están: los presupuestos participativos, los referéndums, la revocatoria del mandato, entre otros. Según Noguera & Navas (2016), esta ola de constitucionalización que surgió en América Latina en estas últimas décadas ha generado presión sobre los demás Estados para otorgar un mayor reconocimiento jurídico a la participación ciudadana.

Existen diversos espacios de actividad pública en los que la ciudadanía puede ejercer su derecho de participación, como la participación en el sector social, ámbito económico, la defensa de los derechos humanos frente al Estado, la planificación local, etc. (González, 2005). Para ejercer este derecho, es necesario la existencia de lo que se conoce como la Participación Ciudadana Institucional que implica que los ciudadanos ejercen sus derechos de participación mediante instituciones de participación ciudadana establecidas. Estas instituciones se han puesto en funcionamiento en las últimas décadas. Esto se contrapone con lo que se conoce como participación ciudadana no institucionalizada que, en cambio, se ejerce por fuera de la institucionalidad del Estado. Este es el caso, por ejemplo, de la protesta social. Las instituciones de participación establecidas desde el Estado se pueden clasificar según ciertos criterios que incluyen: quién participa, cómo se participa, cuándo se participa, por qué se participa, entre otros. La Participación Ciudadana Institucional –en adelante PCI- se desarrolla de una manera específica:

...dentro de la esfera de la política con voluntad de complementar los procedimientos y niveles de representación propios de las democracias representativas. La participación ciudadana alude entonces a la forma en que la ciudadanía se involucra en los procesos de determinación, discusión, y ejecución de las políticas públicas, y constituye un instrumento estratégico para el reforzamiento de la gobernabilidad, puesto que coadyuva al fortalecimiento del diálogo y conocimiento mutuo entre la Administración y la Sociedad Civil... (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2009, p.77).

La Participación Ciudadana Institucional según Schneider y Welp (2011) se clasifica según los tipos de Instituciones que la facilitan y pueden ser: deliberativas, semirepresentativa y de participación directa. La principal diferencia entre ellas radica en el sujeto habilitado para participar. La institución de participación ciudadana deliberativa es ejercida por todas las personas con base en la normativa legal vigente y en ciertas instituciones como foros ciudadanos, presupuestos participativos, entre otros. Por otro lado, la participación ciudadana semirepresentativa la ejercen los ciudadanos o representantes ciudadanos con base en leyes previas reconocidas por el Estado. El último mecanismo es la participación ciudadana directa, ejer-

cida por todos los ciudadanos con derecho a voto. Por ejemplo, referéndum, iniciativa ciudadana, revocatoria de mandato, etc.

En el Ecuador, existen diversas instancias de participación a nivel nacional y local, las cuales permiten que los ciudadanos ejerzan este derecho desde el Estado. A nivel nacional, se han creado los Consejos de Igualdad (integrados por el Estado y la sociedad), la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (integrada por delegados de las asambleas locales, miembros de consejos consultivos, etc.), los Consejos Ciudadanos Sectoriales (integrados por sectores de la sociedad civil) y el Consejo Nacional de Planificación (integrados por el poder ejecutivo, los GAD, participación ciudadana, etc.). A nivel local, se encuentran, por ejemplo, las Asambleas Locales, y el Consejo Local de Participación (Ocles, 2010).

No obstante, estas relaciones pueden estar más cimentadas en la colaboración o el apoyo de los movimientos sociales a propuestas políticas populistas-nacionalistas que se identifican en los gobiernos progresistas (algunos autores los denominan de izquierda) que emergieron desde 1999 en América Latina (Enríquez, 2020). En esa línea, incluso, se podría ir hacia una manipulación o cooptación de la participación por parte de esa intensa acción institucional (Soler, 2020). Sin duda, aún se debería analizar si realmente lo que se ha hecho es reconstruir la sociedad o se ha limitado y mediatizado la actuación de los individuos, colectivos y movimientos sociales.

Entre los derechos de participación que están reconocidos en el artículo 61 de la Carta Fundamental se encuentran el derecho a elegir y ser elegido, el derecho a participar en los asuntos de interés público, el derecho a ser consultado, entre otros. Por otro lado, la participación también incluye la iniciativa popular para presentar proyectos de normas ante los órganos con facultad de expedirlas, el derecho a participar del proceso de revocatoria del mandato, entre otros. Por ende, se considera que la democracia participativa abarca varios ejes, no únicamente lo relacionado con la representación. En esta línea, Ramiro Ávila (2012), señala que la participación “no se restringe a una democracia representativa, sino que tiene que ver con la participación en mecanismos de democracia directa y sustancial” (p.104).

De igual manera, los derechos de participación, expuestos en el artículo 62, comprenden el derecho al voto, el mismo que es un derecho universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente. En el artículo 63 se asegura que las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y de igual manera, podrán ser elegidos para cualquier cargo. En el artículo 64 se exponen, los casos de suspensión del goce de los derechos políticos y, final-

mente, en el artículo 65 se dice que el Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública. Se dice que el Estado promoverá la participación alternada y secuencial; así como la adopción de medidas de acción afirmativa (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Esta expansión de los derechos de participación plantea algunas dudas: ¿cómo se entiende la expansión?, ¿cómo se la mide? En este sentido, como indica Nogueira (2005): “...el ordenamiento constitucional, la expansión y enriquecimiento del sistema de derechos, de acuerdo con el principio de progresividad, como asimismo impide su regresión o una reforma peyorativa a través del principio de irreversibilidad” (Nogueira, 2005, p.30).

Como sabemos, el artículo 11 numeral 8 de nuestra Constitución establece que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva y esto se deberá hacer a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. Y como hemos revisado desde la norma constitucional hasta la jurisprudencia, se han incorporado nuevos derechos y, además, se los ha protegido ante su posible regresividad; por ende, si bien hay una expansión de los derechos de participación, aún su permanente construcción jurídica es una tarea pendiente.

Tabla 2. Derechos de Participación

Derechos Políticos Constitución Política del Ecuador 1998	Derechos de Participación Constitución de la República del Ecuador 2008
<p>Art. 26.- Los ciudadanos ecuatorianos gozarán 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, de revocar el mandato que confieran a los dignatarios de elección popular, y de desempeñar empleos y funciones públicas. Estos derechos se ejercerán en los casos y con los requisitos que señalen la Constitución y la ley. Los extranjeros no gozarán de estos derechos</p>	<p>Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.
<p>Art. 27.- El voto popular será universal, igual, directo y secreto; obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de sesenta y cinco años. Tendrán derecho a voto los ecuatorianos que hayan cumplido dieciocho años de edad y se hallen en el goce de los derechos políticos. Los miembros de la fuerza pública en servicio activo no harán uso de este derecho. Los ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir Presidente y Vicepresidente de la República, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho.</p>	<p>Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad

<p>Art. 28.- El goce de los derechos políticos se suspenderá por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo el caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista, salvo el caso de contravención. 3. En los demás casos determinados por la ley.</p>	<p>Art. 63.- Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años.</p>
<p>Art. 29.- Los ecuatorianos perseguidos por delitos políticos tendrán derecho a solicitar asilo y lo ejercerán de conformidad con la ley y los convenios internacionales. El Ecuador reconoce a los extranjeros el derecho de asilo.</p>	<p>Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: 1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta. 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.</p>

Fuente: basado en la Constitución Política del Ecuador de 1998 y la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Garantías de los derechos de participación

Como se ha advertido a lo largo del trabajo, los derechos de participación son una innovación resultante del proceso constituyente del año 2008, en el que surge una nueva organización de las funciones del Estado. El Estado, que en la Constitución política del Ecuador (CPE) de 1998, se encontraba organizado en función ejecutiva, legislativa y judicial, se transforma en un Estado con cinco funciones. Se han añadido al esquema clásico planteado por Montesquieu -en el cual se encuentra la función ejecutiva, legislativa, judicial- aquellas funciones de tipo electoral y de transparencia y control social. Estas dos últimas funciones han sido agregadas en la CRE de 2008.

Una de las mayores innovaciones, en el cambio de estructura orgánica de la Constitución, fue la creación de la llamada “Función de Transparencia y Control Social”, a cuyo cargo está el control social que debe desempeñarlo la propia ciudadanía.

Esta función se organiza mediante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social¹ (CPCCS), que es el órgano principal de ésta. Este consejo tiene varias atribuciones designadas desde la Constitución: la promoción

¹ Cfr. Art. 207 de la CRE.

de participación ciudadana, la estimulación de procesos de deliberación pública, la lucha contra la corrupción, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, veeduría ciudadana y control social, entre otras².

Para un adecuado análisis de las garantías de los derechos de participación, es importante entender el sentido y el alcance del concepto “garantía”. Desde la perspectiva de las garantías enlazadas a los derechos, el autor Peces Barba citado por Grijalva (2012), señala que “las garantías constituyen un conjunto coherente de mecanismos de defensa de los derechos constitucionales” (p.241), esta concepción se concatena la garantía con la protección de los derechos humanos, los principios, y los derechos sociales.

Según Luigi Ferrajoli (2001), las garantías son “las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional” (p.25). Con base en esta conceptualización, por ejemplo, Grijalva (2012) citando a Ferrajoli clasifica las garantías con base en el sujeto que las brinda. Así, determina la existencia de dos tipos: las sociales y las institucionales. Las garantías institucionales son ejercidas por las instituciones o los diversos poderes públicos; mientras que las garantías sociales son ejercidas por los propios ciudadanos con base en sus derechos mediante la participación ciudadana. En este punto es en donde se enlaza la participación con sus debidas garantías, en este caso sociales. Un ejemplo clásico de este tipo de garantías ejercidas por los ciudadanos es el control que ejercen los ciudadanos sobre las elecciones de un gobernante en el país.

Por otro lado, con base en lo que establece la CRE, se pueden distinguir principalmente tres tipos de garantías constitucionales: las normativas, las jurisdiccionales y las institucionales (Storini, 2009). Las garantías constitucionales normativas tienen como objetivo principal adecuar -formal y materialmente- las leyes y las normas jurídicas a los derechos de las personas previstos en la Constitución y en los diversos tratados internacionales. Por otro lado, y de manera complementaria, las garantías jurisdiccionales establecen mecanismos para tutelar de manera efectiva los derechos establecidos en las garantías normativas. Finalmente, las garantías institucionales son mecanismos para respetar y asegurar los derechos constitucionales desde los diversos poderes públicos, a través de diversos mecanismos establecidos dentro de cada institución estatal.

2 Cfr. Art. 208 de la CRE.

Capítulo V

Los municipios en el Ecuador y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD

El municipio

La participación ciudadana, como una de las formas de ejercicio de los derechos de los ciudadanos, permite que las personas puedan formar parte de la toma de decisiones en el campo político. En este sentido, es importante analizar el lugar donde se ejerce la participación ciudadana, concretamente, los municipios. En los comúnmente llamados “municipios” –actualmente, Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales– existen diversas formas de ejercer el derecho de participación de los ciudadanos, por lo cual es imperativo analizar brevemente esta institución y su relación con el ejercicio de este derecho.

¿Qué es el municipio? Sus características y elementos

Etimológicamente, la palabra municipio proviene del latín *municipium* y está compuesta de dos vocablos que son: el sustantivo *munus* y el verbo *capere*. *Munus*, hace referencia a ciertas tareas, oficios u obligaciones; mientras que *capere* significa tomar una cosa o asumir una responsabilidad. De estos dos vocablos se deriva la palabra *municipe* que significa “gobernantes” y “habitantes” de una circunscripción; por ende, se deduce que la palabra municipio, etimológicamente, hace referencia a una estructura que cumple con ciertas obligaciones o responsabilidades derivadas en oficios y tareas al servicio de todos.

Según García de Enterría (s.f.):

...Se trata del concepto de *pouvoir municipal*, que aparece en su formulación estricta en la Asamblea Constituyente en el año crítico de 1789 y que será objeto más adelante de un debate teórico importante que terminará por precisar sus rasgos distintivos y sus pretensiones organizativas. El concepto se formula en el siguiente texto del famoso Decreto de la Asamblea de 14 de diciembre de 1789, de organización de las «municipalités», artículo 49: «Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités.»... (García de Enterría, p.2)

Es pertinente cuestionarnos sobre el origen de la institución del municipio en el contexto de las democracias u otras formas de organización política. Al respecto, el autor Salvador Valencia (2003) cita dos tesis divergentes: la tesis del iusnaturalismo y la tesis de lo legal -positivista-. La tesis iusnaturalista, sostiene que “el municipio es una sociedad natural anterior al Estado, que se ha constituido espontáneamente por la necesidad de la convivencia social” (Valencia, 2003, p.21). Por ende, se considera que el municipio se debe al lugar en donde ha sido creado; es decir, a su naturaleza misma, más no al Estado y sus leyes. En realidad, Valencia se apoya de estudios anteriores para sostener esta tesis. Por ejemplo, cita a Calvo (1924), quien en el preámbulo del Estatuto Municipal Español de 1924 había expresado: “el municipio no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y además superior a la ley” (Valencia, 2003, p.21). De igual manera, el municipalista ibérico Adolfo Posada (1927), citado por el mismo Valencia (2003), establece que “el municipio es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad” (p.21) con una posición muy distinta en todo sentido a la contraparte estadounidense.

Por otro lado, la tendencia positivista, se contrapone a la tesis iusnaturalista y señala que “el municipio es una mera creación del Estado, siendo falso que tenga un pretendido origen natural” (Valencia, 2003, p.22). Esta doctrina se ampara en el sometimiento de los municipios a un Estado unitario como ente creador de los mismos, y que, por ende, se constituye como su máximo rector y regulador. Con base en esta premisa, el fundamento de validez de los actos del municipio es el propio orden jurídico general válido para todo el Estado.

Arraiza (2016) comenta que cuando Aristóteles analizaba la estructura y organización de las ciudades, sostenía que:

...la asociación última de muchos municipios es la ciudad. Es la comunidad que ha llegado al extremo de bastarse en todo virtualmente a sí misma y que

si ha nacido de la necesidad de vivir, subsiste porque puede proveer a una vida cumplida. De aquí que toda ciudad exista por naturaleza, no de otro modo que las primeras comunidades, puesto que ella es el fin de las demás... (Arraiza, 2016, p.19).

Así, algunos autores consideran que la *polis* abarcó la asociación de varios municipios en la época de Aristóteles.

Para otros autores, esto se podría matizar porque, por un lado:

c) *La comunidad por oposición al "Estado"*. La *polis* griega no es un "estado" en el sentido moderno. En griego antiguo ni siquiera existe la palabra "Estado" (es significativo el hecho de que los griegos modernos hayan tenido que inventar una palabra para designar esta cosa nueva y que hayan recurrido a la antigua voz *kratos*, que quiere decir fuerza) (Castoriadis, 2018, p.44).

En ese mismo sentido, sigue argumentando Castoriadis:

La comunidad política de los atenienses, la *polis*, posee una existencia propia: por ejemplo, los tratados son cumplidos independientemente de su antigüedad, es aceptada la responsabilidad por los actos pasados, etc. Pero se establece una distinción entre un "estado" y una "población"; esta distinción opondría la "personalidad moral", el cuerpo constituido y permanente de los atenienses perennes e impersonales, por un lado, y a los atenienses que viven y respiran, por el otro... (p.45).

Sin embargo, nos lo recuerda el autor:

Para Pericles el objeto de la institución de la *polis* es la creación de un ser humano, el ciudadano ateniense, que existe y que vive en la unidad y por la unidad de estos tres elementos: el amor y la práctica de la belleza, el amor y la práctica de la sabiduría... (Castoriadis, 2019, p.66).

Por otro lado, para Hansen (2006):

Polis es la antigua palabra griega para "ciudad", "estado" y la combinación de ciudad y estado, la "ciudad-estado". A menudo, con bastante razón, se ha dicho que la *polis*, como forma de estado y sociedad, era la base de toda la civilización griega; y la implicación de esto es que solo se puede entender la civilización griega si se entiende la forma de la sociedad en la que vivían los griegos, es decir, la *polis*... (p.9).

Por tanto, cabe indicar que los griegos entendían de forma distinta a la *polis*:

...tanto geográfica como demográficamente, la cultura de la antigua ciudad-estado griega fue la más grande de las treinta y siete culturas que he enumerado en la parte anterior. Los griegos llamaron a una ciudad-estado *polis*, pluralis *poleis*, y había en total C.1,500 *poleis*... (p. 92).

Por ello, sí es necesario diferenciar:

En nuestro concepto de 'estado', un estado es una tierra, no una ciudad: los griegos concebidos de un Estado como una ciudad y pensó menos en su territorio y eso nuevamente va con el hecho de que todo político las instituciones fueron situadas en la ciudad (polis en la ciudad sentido de la palabra), y que un alto proporción de la población estaba en hecho residente en la ciudad (Hansen, 2006, p.221).

En la doctrina también se han esgrimido varias definiciones del término "municipio", que desarrollaremos a continuación. Por ejemplo, el autor mexicano Pablo Martínez Gil (s.f.), señala que un municipio -como persona jurídica de derecho público- está compuesto por un grupo social cuyos miembros están interrelacionados por lazos de vecindad. Esto ocurre porque el municipio está permanentemente asentado en un territorio que tiene un gobierno autónomo y propio. El municipio está sometido a un orden jurídico específico que le permite mantener el orden, satisfacer las necesidades elementales de la población a través de los servicios y las obras públicas.

Así, para el autor citado, un municipio es una organización de personas naturales, dirigidas por una persona jurídica a cargo del Estado. Esta organización está ubicada dentro de un territorio determinado y persigue los fines comunes a todos los miembros. La definición de Adhemar Bricchi, citada por el autor argentino Eduardo Arraiza (2016), muestra al municipio como una sociedad necesaria, orgánica y total que se ha establecido en un territorio. Esta sociedad tiene una personalidad jurídica definida y fines públicos que, aunque trascienden la esfera de la familia, no abarcan otras entidades de carácter político como las provincias, regiones, Estados, unión de Estados.

Finalmente, según Montaña & Mogrovejo (2014), el municipio "ha sido entendido como una unidad jurídico-político-administrativa parte del Estado, usualmente identificado como un nivel de gobierno local y, por ende, distinto del gobierno central" (p.21). En definitiva, el municipio se entiende como una unidad jurídico-político-administrativa que desarrolla actividades dentro de un territorio determinado, siendo parte del Estado, pero diferente al gobierno central.

El municipio, como tal, es una entidad administrativa que tiene como uno de sus objetivos principales la prestación de servicios públicos. Entre sus características se encuentran:

1. Es una persona jurídica de derecho público.
2. Tiene autonomía administrativa, funcional, y económica.

3. Tiene capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la ley.

Según Salvador Valencia (2003), “...estas características de los municipios, de la mano con su proceso de formación institucional, han ido formando algunos principios que rigen su existencia y funcionamiento: autonomía, democracia y eficacia...” (p.30). A diferencia del Estado, un municipio es concebido como una unidad política que se encuentra sujeta a la realidad local y nacional. Esta heterogeneidad de los municipios permite el ajuste de la institución a las necesidades de la población (Carrión, 2004).

Por otro lado, los municipios cuentan con ciertos elementos esenciales para su conformación. Según Jorge Fernández Ruíz (2002), los elementos esenciales que lo conforman son la población y el territorio, de manera principal. Luego, existen otros elementos secundarios o intangibles, como el poder, el órgano gubernamental, los servicios públicos, el orden jurídico, entre otros. Para, Salvador Valencia (2003), un municipio tiene cinco elementos: el territorio, la población, el gobierno, la capacidad económica y el fin que persigue.

En definitiva, entenderemos al municipio como una unidad jurídico-político-administrativa en la que se desarrollan actividades dentro de un territorio determinado, siendo parte del Estado, pero diferente al gobierno central.

Historia del Municipio en el Ecuador

En el siglo XIX, el Ecuador vivió una época de constante inestabilidad administrativa y organización, debido a que se encontraba en formación como una república. En la época de formación de la república, 1830-1835 se inició la primera fase de organización político-administrativa; por ello, la autora Ana María Larrea (2012) resume la historia municipal, para ello cita a Galo Ramón, quien había señalado que:

En el año de 1835, se eliminan los departamentos y se crean las provincias, como las unidades territoriales principales del país, sometidas a la autoridad del gobernador, como representante del Ejecutivo. Esta decisión fue resistida por las tres capitales de los Departamentos existentes: Quito, Guayaquil y Cuenca, pero tuvo el apoyo de las provincias «que vieron la oportunidad para mejorar su peso frente al gobierno central, aunque perdiesen parte de su autonomía. También lograban mayor autonomía frente a las capitales departamentales, con las que mantenían una serie de discrepancias. (Larrea, 2012, p.95).

Larrea nos recuerda que en el año de 1843, los municipios fueron suprimidos y reemplazados por un Consejo de Ciudadanos nombrados por el Ejecutivo para apoyar al Gobernador. En el año de 1859, el movimiento federalista creó cuatro gobiernos federales en Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja; y en 1861, se creó una nueva Constitución en la que los gobernadores pasaron a ser electos por el pueblo y se emitió la primera Ley de Régimen Municipal.

Del mismo modo, Larrea nos remite al período de entre 1861-1875, en el cual se creó la Constitución denominada “La Carta Negra”. Mediante esta constitución se adscribió las provincias al Ejecutivo, a través de la designación presidencial a los gobernadores, jefes y tenientes políticos. Se restringió la autonomía municipal, de modo que todas las resoluciones de los municipios tuvieran que ser aprobadas por los gobernadores. Asimismo, los jefes políticos eran designados como las primeras autoridades cantonales, por encima de los municipios; y, finalmente, se eliminaron los municipios provinciales y parroquiales, dejando únicamente los cantonales.

En el año de 1945, se instauraron los Consejos Provinciales y Cantonales, reconociendo su autonomía y la necesidad de elección popular de las autoridades locales. En los años ochenta, se inició el proceso de desmantelamiento del Estado y empezó a cobrar fuerza el tema del desarrollo local. En 1993, se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), con el fin de llevar adelante tres temas fundamentales: la modernización, la descentralización y las privatizaciones.

La Constitución de 1998 fue profundamente descentralizadora, pues declaró que todo era descentralizable, salvo “la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo” (Larrea, 2012, p.97). Tomando como referencia esta relación entre democracia y descentralización, podemos entender la manera en que se pensó instaurar el modelo descentralizador del país, incluso antes de la vigencia de la Constitución de 1998. Durante los años noventa, bajo una visión liberal, mediante la expedición de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, promulgada en diciembre de 1993, se impulsó un modelo de Estado mínimo y, a la vez, descentralizado, que llegaba a la iniciativa privada muchas de sus competencias (Navas & Toro, 2016).

En la actualidad, el funcionamiento de los municipios en Ecuador se maneja mediante un sistema de descentralización de los llamados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estos se han estructurado a partir de la tradicional División Política Administrativa constituida por territorios provinciales, cantonales, parroquiales y están organizadas bajo el esquema

de regímenes seccionales entre los que se encontraban los municipios. Por otro lado, está la Nueva Organización Territorial del Estado, constituida por los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, cantonales, parroquiales y los regímenes especiales (Castro, 2013).

En este sentido, con la nueva Constitución de la República del año 2008 se pretendió dar un salto cualitativo en el planteamiento de la descentralización; y las autonomías se materializan en la Constitución a través del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, que se centra en la necesidad de pensar en el desarrollo del país desde una concepción de equidad territorial. Esta equidad debía involucrar una suerte de cohesión social; así como, la difusión profunda del tema de la desconcentración y descentralización relacionada principalmente con la participación ciudadana (Navas & Toro, 2016).

Municipio y GAD

Como se dijo anteriormente, el término “municipio” hace alusión a un ámbito de organización jurídico-político-administrativa, que, a diferencia del término GAD o Gobierno Autónomo Descentralizado, se relaciona con la nueva organización territorial del Estado. En el anterior régimen de gobierno, la organización política territorial del Estado ecuatoriano se encontraba establecida en la CPE de 1998 que señalaba en el artículo 228: “...los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas...” (Constitución Política del Ecuador, 1998, p.68)

Además, en la CPE se establecía el municipio como una organización político-administrativa, en la que existían niveles con base en el territorio. Cada nivel estaría administrado por diversos consejos de acuerdo con cada circunstancia. Además, se establecía que los gobiernos de tipo provincial y cantonal gozaban de autonomía y tenían potestades legislativas, pudiendo dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

La organización territorial del Estado se manejaba conforme a las provincias, cantones y regímenes especiales. En cada provincia existía un consejo provincial conformado por un número establecido de consejeros y el prefecto provincial, que era el máximo personero del consejo provincial elegido por votación popular. Entre las competencias que se le otorgaba

al consejo provincial, se encontraban la representación de la provincia, la ejecución de obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, etc¹.

Respecto a la organización cantonal, la CPE señalaba que cada cantón constituía un municipio, con un gobierno a cargo del concejo municipal. Estaba presidido por el alcalde que era el máximo personero del consejo; y tanto los miembros como el alcalde serán elegidos por votación popular. El concejo municipal gozaba de ciertas competencias asignadas por la ley. Un ejemplo de ello es la planificación, organización y regulación del tránsito y transporte terrestre².

En el ámbito de la organización parroquial, la CPE establecía que cada parroquia rural contaba con una junta parroquial elegida por la población; y que se conformaba de vocales y un presidente que era el principal personero. Al igual que los demás miembros, el presidente de la junta parroquial tenía ciertas competencias atribuidas por la ley. Además, la CPE establecía que por consideraciones demográficas y ambientales debían existir regímenes especiales de administración territorial. Un claro ejemplo de ello es la provincia de Galápagos.

Durante ese periodo, se publicó la ley de descentralización del estado en octubre de 1997. Dicha ley estableció una definición de descentralización en su artículo tres, que disponía la transferencia de los recursos pertinentes a los gobiernos seccionales:

...transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales...(Carrión, 2007, p.180).

A partir de la CRE, y la creación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –en adelante COOTAD- en el año 2010, se derogó la Ley Orgánica de Régimen Provincial, Ley Orgánica de Régimen Municipal y a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. De este modo, se estableció una estructura distinta en cuanto a la organización de los municipios, gobiernos parroquiales y provinciales, señalando que todas estas entidades que gobiernan un área establecida sean consideradas como Gobiernos Autónomos Descentralizados, antes conocidos como municipalidades.

El COOTAD define a los Gobiernos Autónomos Descentralizados como aquellas personas jurídicas de derecho público, con capacidad para ejercer

1 Art. 233 de la Constitución Política del Ecuador de 1998.

2 Cfr. Art. 234 de la CPE.

derechos y contraer obligaciones, y con autonomía política, administrativa y financiera. Los GAD cuentan con ciertos principios rectores de estos gobiernos; entre ellos: la unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana, sustentabilidad del desarrollo, entre otros (Suing, 2017).

Los GAD cantonales, cuentan con varias funciones; entre ellas, las funciones administrativas y las funciones institucionales. Las funciones administrativas giran en torno a promover: el desarrollo sustentable de la circunscripción territorial, las políticas públicas de inclusión y equidad, la implementación de sistemas de participación ciudadana en el territorio, la ejecución de las competencias exclusivas atribuidas por la Constitución, entre otros (Suing, 2017). Por otro lado, las funciones institucionales radican en la estructura orgánica del gobierno municipal: Función Legislativa, Normativa y de Fiscalización, Función Ejecutiva y de Gestión, y Función de Participación y Control Social.

Con base en la normativa señalada, la CRE de 2008 organiza territorialmente al Ecuador en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales determinando que -por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población- se pueden constituir regímenes especiales. Además, señala expresamente que los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Así, la CRE asigna una estructura administrativa a cada provincia, cantón y parroquia mediante los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Cada provincia cuenta con un Consejo Provincial integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular. Asimismo, cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular. Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular y la alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa; y cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por otro lado, el artículo 28 del COOTAD establece que:

Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: los de las regiones; los de las provincias;

los de los cantones o distritos metropolitanos; y, los de las parroquias rurales (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010, p 21).

Además, la norma establece que -en las parroquias rurales, cantones y provincias- se pueden conformar circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de conformidad con la Constitución y la ley. También se determina que la provincia de Galápagos cuenta con un consejo de gobierno por ser un régimen especial (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010).

Con base en lo que determina la CRE y el COOTAD, es importante ahora explicar cuáles son las facultades y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, para entender de mejor manera la estructura de cada GAD. En cuanto a las facultades de los GAD, se establece que éstos ejercerán funciones ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Por otro lado, las facultades legislativas se encuentran reservadas únicamente para las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, mientras que para las juntas parroquiales se establecen las facultades legislativas reglamentarias (Arias, s. f.).

Por otro lado, esta nueva organización ha traído beneficios como “la acertada sustitución del criterio de distribución de competencias absolutamente abierto de la Constitución de 1998 por un modelo ordenado y sistémico de atribución de competencias” (Viciano, 2009, p.107). En síntesis, hay una mayor complejidad de la organización territorial del Estado ecuatoriano que dificulta dilucidar con cierta claridad las competencias de cada uno de los tipos de GAD.

Mecanismos de participación en los GAD

Como ya hemos desarrollado en los capítulos anteriores, los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública son aquellos instrumentos con los que cuenta la ciudadanía para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la ley³. También se los puede interpretar como “aquellas instituciones que permitirían operativizar el ejercicio de los derechos, estableciendo modalidades, aunque con frecuencia también condiciones para ello” (Noguera & Navas, 2016, p.87). Con base en estas definiciones, es importante determinar cuál es el objetivo y cuáles son los mecanismos de participación que los ciudadanos pueden ejercer con

³ Cfr. Art. 72 de la LOPC.

base en la Constitución y en relación con la organización que posee cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).

La participación ciudadana es fundamental para la ampliación y fortalecimiento de la democracia aunque esto no implica que cualquier mecanismo participativo *per se* contribuirá a dicha ampliación y fortalecimiento los mecanismos de participación. Idealmente, tres elementos centrales de la poliarquía pueden contribuir con la participación. Estos elementos son: i) la promoción de la participación efectiva (abriendo oportunidades para introducir temas en la agenda pública), ii) el fomento de la comprensión informada de los asuntos públicos (si los mecanismos funcionan incrementando la información puesta a disposición de la ciudadanía, por ejemplo) y iii) el control de la agenda (si los mecanismos de rendimiento de cuentas funcionan y las autoridades consideran y dan respuesta a las demandas ciudadanas) (Welp, 2016).

Los mecanismos que, al menos en teoría, permiten el incremento o la canalización de la participación ciudadana han vivido una expansión sin precedentes a lo largo y ancho no sólo de América Latina, sino también de otras regiones del mundo. Una posible explicación de esta tendencia sugiere que estos mecanismos dan respuesta a una crisis de la democracia representativa, observada en la disminución de la afiliación a partidos políticos y sindicatos, y en la creciente desconfianza ciudadana hacia los gobiernos y representantes.

Sin embargo, más allá de las aproximaciones generales, los mecanismos de participación se caracterizan especialmente por su diversidad. Evidente, en factores que aluden cuestiones como: quiénes pueden participar (residentes, electores, individuos u organizaciones de la sociedad civil), qué formas de participación pueden ejercer (pasiva o restringida al acceso a la información, deliberativa y/o con capacidad para tomar decisiones e incluso implementarlas), qué nivel de formalización de los mecanismos se pueden alcanzar (por vía de ordenanzas o leyes, o convocados puntualmente por alcaldes o concejos deliberantes); o qué competencias o capacidad de incidencia pueden propiciar los mecanismos participativos (que refiere a la diversidad de cuestiones que pueden ser objeto de la participación ciudadana, desde presupuestos a definición de políticas públicas en áreas específicas) (Welp, 2016).

Los gobiernos municipales deben reconocer los diversos mecanismos de participación ciudadana y esta debe orientarse por asegurar los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública respetando la diferencia y garantizando el control popular, la solidaridad y la interculturalidad (Suing, 2017). En relación con los mecanismos de participación ciudadana

en los GAD en Ecuador, no se cuenta todavía con suficientes estudios sobre el mecanismo de la silla vacía. Algunos autores consideran que existe la obligatoriedad de los GAD de crear un sistema de participación ciudadana cuyo objetivo sea garantizar los derechos de participación, con el fin de lograr una gestión descentralizada y participativa en estos niveles de gobierno (Espinoza y Ramírez, 2012).

El artículo 2, literal b, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización del Ecuador (2010) indica que uno de los objetivos de la participación es la “profundización del proceso de autonomías y descentralización del Estado, con el fin de promover el desarrollo equitativo, solidario y sustentable del territorio, la integración y participación ciudadana, así como el desarrollo social y económico de la población” (parr. 1). En el literal f), además, se señala que un objetivo primordial del COOTAD es “la democratización de la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, mediante el impulso de la participación ciudadana” (parr. 1).

El COOTAD, al igual que la CRE, señala que la participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía, otorgándole la categoría de derecho de los ciudadanos en concordancia con la CRE. Además, se menciona que el ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía. Así también, se garantizarán la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos⁴. Además, este Código Orgánico señala tres funciones principales relacionadas con las funciones de los gobiernos autónomos descentralizados. Estas funciones son: a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y c) De participación ciudadana y control social⁵. Así también, se señala que la participación ciudadana y el control social son los ejes fundamentales de ejercicio de los GAD, ya sean estos regionales, provinciales, cantonales o rurales.

El Estado mediante sus diversas funciones tiene la potestad de establecer mecanismos de participación para que los ciudadanos ejerzan este derecho, ya sea en forma individual o colectiva. Por ende, se establece una estructura para la participación ciudadana a nivel nacional, regional, provincial, cantonal y rural. Mediante la Ley Orgánica de Participación

4 Cfr. Art. 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –en adelante COOTAD–.

5 Cfr. Art. 29 del COOTAD.

Ciudadana (LOPC), se establecen los mecanismos de participación que pueden utilizar los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación. Entre ellos, se encuentran: las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, las veedurías, los observatorios, la consulta previa y los consejos consultivos. Todos estos mecanismos deben impulsar el fortalecimiento de nuevos espacios que posibiliten el ejercicio directo del poder ciudadano.

Los mecanismos señalados deben fundamentarse en los principios de la participación establecidos en la CRE y la LOPC que son: igualdad, interculturalidad, plurinacionalidad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, información y transparencia, pluralismo, solidaridad, etc.⁶

Audiencias públicas

Las audiencias públicas forman parte de los mecanismos de participación que tienen como objetivo atender algún tipo de manifestación o petición ciudadana y dotar de fundamento a las decisiones o actuaciones del gobierno. Este mecanismo de participación ciudadana se encuentra reconocido en la CRE de 2008 que establece, en su artículo cien, que el Estado conformará en todos los niveles de gobierno instancias de participación, con varias finalidades, entre ellas “promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación, se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, parr.6).

En cuanto al procedimiento para ejercer este mecanismo, esta audiencia deberá ser convocada de forma obligatoria, en todos los niveles de gobierno, ⁷pudiendo activarse a petición de la ciudadanía, o de las organizaciones sociales, interesados en temas de la demarcación política administrativa a la que estos pertenezcan. Los fines para solicitar la audiencia pueden ser: “1. Solicitar información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; 2. Presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, 3. Debatir problemas que afecten a los intereses colectivos” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, parr.6). Además, se indica que los resultados deberán ser difundidos, con el fin de que los ciudadanos puedan realizar su seguimiento. Asimismo, otros cuerpos normativos señalan que la ciudadanía, tanto en

6 Cfr. Art. 4 de la LOPC.

7 Cfr. Art. 73 de la LOPC.

forma individual como colectiva, tiene el derecho a participar mediante las audiencias públicas.

Veedurías

La CRE de 2008, entre los diversos mecanismos de participación ciudadana, en su artículo 100 señala que un mecanismo constitucionalizado e importante son las veedurías. En esa perspectiva, el legislador estableció en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS) que las ciudadanas y los ciudadanos -sea en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y otras formas de organización legales- podrán realizar procesos de veedurías a la acción tanto de los órganos, como de las autoridades estatales, casi sin ninguna restricción (LOPCCS, 2010).

Entonces, siguiendo el mismo cuerpo legal encontramos que las veedurías sirven para el control social de la gestión de lo público. En esa línea, se estableció como mandato legal que este mecanismo sea regulado de forma reglamentaria. En ese sentido, se define en la norma legal a las veedurías como “...modalidades de 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...” (LOPCCS, 2010, parr.1). Y se instituye que el mecanismo permite conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas. En consecuencia, también se establece que las veedurías pueden adecuarse dependiendo de la Función del Estado o del nivel de gobierno. De la misma forma, se señala que las veedoras y veedores son personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control. Adicionalmente, se indica que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) debe reglamentar ese mecanismo tomando en cuenta algunos criterios. Así mismo, se insta que las instituciones públicas, privadas o sociales, deben garantizar el acceso a la información para que los procesos de veeduría puedan cumplir con ese objetivo, delimitando al CPCCS para que brinde el apoyo necesario para ese fin y al Consejo Nacional Electoral para acreditar legalmente la veeduría. Por ejemplo, la propia Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS) señala que el proceso de selección de los Consejeros y Consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social podrán ser vigilados mediante veedurías organizadas por la ciuda-

danía, o las organizaciones sociales. Estas organizaciones, a su vez, deben comprometerse a emitir información veraz y estarán prohibidas de retrasar, impedir o suspender el proceso de selección. De la misma forma, se indican ciertos impedimentos para los veedores (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010).

Finalmente, se señala que las veedurías también son válidas para los procesos de selección de las Comisiones Ciudadanas que designan a algunas de las máximas autoridades del Estado, en la administración del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, en los concursos para la selección de docentes para las instituciones educativas del sector público, en los procesos electorales, en la gestión sobre la calidad del agua, en la gestión de los medios de comunicación o, incluso, en el proceso de selección de las juezas y jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, entre otros.⁸

Asambleas

Otro mecanismo de participación ciudadana reconocido en la carta fundamental ecuatoriana, en su artículo 100, lo constituyen las denominadas “asambleas”. Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) describe a la asamblea como espacio de deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos. Su objetivo es fortalecer las capacidades de diálogo entre los colectivos y las autoridades para incidir de manera informada en las políticas públicas, la prestación de los servicios y la gestión de lo público.

Del mismo modo se aclara que la asamblea podrá ser organizada por la ciudadanía. En ese sentido, tenemos varios ejemplos de este mecanismo, como la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir que es un espacio consultivo articulado a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación y a las asambleas locales plurinacionales e interculturales para el buen vivir. En esa línea, cuando hablamos de asambleas locales estamos hablando de un mecanismo que puede establecerse en cada nivel de gobierno y que podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o con la población.

El COOTAD establece la composición, el funcionamiento, la interrelación entre las diversas áreas de los niveles territoriales, el apoyo por parte de los diferentes niveles de gobierno, las autoridades locales, o el CPCCS, así como los criterios para la entrega de fondos, o el funcionamiento en los

8 Art. 63 de la LOCPCCS. Art. 80 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (en adelante LOEI). Art. 102 de la LOEI. Art. 244 del Código de la Democracia. Art. 82 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (en adelante Ley de Aguas). Art. 38 de la Ley Orgánica de Comunicación. Art. 180 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC).

regímenes especiales. Además, se señala que quien vaya a ocupar la silla vacía, será determinado en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas. Deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, y su participación en la sesión se sujetará a la normativa legal, o a las ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados.

Cabildos populares

Otro de los mecanismos de participación ciudadana constitucionalmente reconocidos por la carta magna ecuatoriana, lo constituyen los cabildos populares. Estos son un mecanismo novedoso en el ámbito de la participación ciudadana. Se los entienden como “...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...” (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, p.13). Conviene señalar, además, que la convocatoria deberá contener el objeto, procedimiento, forma, fecha, hora y lugar donde se vaya a realizar el cabildo popular, garantizando que la ciudadanía esté informada, aunque este mecanismo sea únicamente de carácter consultivo. Además, en esta asamblea se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, mediante la silla vacía. Adicionalmente, cabe señalar que los cabildos populares se pueden organizar libremente, con el fin de incidir en la gestión de los medios de comunicación, entre otros.

Consejos consultivos

Por otra parte, un mecanismo igualmente innovador son los Consejos Consultivos, los cuales son definidos según el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación ciudadana como “mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta” (pp.9-10). Asimismo, se señala que las autoridades o las instancias mixtas o paritarias podrán, de forma discrecional, convocar en cualquier momento a este mecanismo; aunque se establece que este mecanismo es únicamente consultivo. En esa perspectiva, existe un desarrollo normativo legal importante relativo a este mecanismo. Así, los consejos consultivos han sido instituidos en varias normas. Por ejemplo, son parte del Sistema Nacional Descentralizado de Plani-

ficación Participativa, parte del Ministerio Sectorial encargado del ejercicio de la rectoría de las políticas públicas del área geológico-minera. Incluso, se puede componer consejos consultivos con las diversas instituciones del sector público con el fin de fijar las escalas remunerativas, o para incidir en la gestión de los medios de comunicación, etc.

Observatorios

Otro mecanismo de participación ciudadana son los denominados observatorios. Estos se “constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado” (p.13). Tienen como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes de forma independiente y técnica, con el fin de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas por parte de los órganos y autoridades de las funciones del Estado como de los diferentes niveles de gobierno. Además, pueden realizar control social de temas relacionados con, por ejemplo, la calidad del agua y de los planes y programas de prevención y control de la contaminación, o con el fin de incidir en la gestión de los medios de comunicación. Además, deben recibir apoyo técnico y metodológico, del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, si así lo solicitan, debiendo ser acreditados por el Consejo Nacional Electoral.

Silla vacía

Un paso importante en la constitucionalización de los mecanismos de la participación ciudadana fue el elevar de rango legal a constitucional el mecanismo de la silla vacía. Esto está sentado en la Carta Magna vigente desde el año 2008. En ese sentido, la norma fundamental señala que:

..las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones... (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p.13).

Ahora bien, además de estas disposiciones normativas constitucionales, existe un desarrollo normativo importante de carácter legal y reglamentario. En esa línea, se señala que la silla vacía será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, dependiendo del tema que se vaya a discutir, con el fin de participar en el debate y en la toma de decisiones. Se

indica que la convocatoria debe hacerse con anticipación y que la persona que intervenga en la sesión debe estar acreditada. Además, debe sujetarse a la normativa pertinente de los gobiernos autónomos descentralizados. Si, y sólo si, la persona cuenta con la acreditación podrá participar con voz y voto. En el caso de que haya discrepancias entre las personas acreditadas y no se llegara a consensuar una posición, solo serán escuchadas sin la posibilidad de votar. Adicionalmente, se puede describir que la silla vacía no es un mecanismo únicamente normado para los gobiernos autónomos descentralizados. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación cuenta con este mecanismo como espacio de representación de la comunidad.

Cabe mencionar que, en caso de incumplimiento de las disposiciones relativas a la participación en cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana antes mencionados, se podrá establecer como sanción hasta la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad pertinente.

Tabla 3. Mecanismos de participación ciudadana en los GAD de 2008

Mecanismo	Normativa Constitución de la República del Ecuador (2008)	
Audiencias Públicas	<p>Art. 100.- 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. La participación en estas instancias se ejerce para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 	<p>Art. 73.- De las audiencias públicas. - Se denomina audiencia pública a la instancia 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.</p> <p>Art. 78.- Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías.</p>
Veedurías		
Asambleas		
Cabildos Populares		

<p>Consejos Consultivos</p>	<p>4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.</p>	<p>Art. 56.- Las asambleas locales. - En cada nivel de gobierno, la ciudadanía podrá organizar una asamblea como espacio 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.</p>
<p>Observatorios</p>	<p>5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.</p>	<p>La asamblea podrá organizarse en varias representaciones del territorio, de acuerdo con la extensión o concentración poblacional.</p> <p>Art. 76.- Del cabildo popular. - 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 lugar del cabildo popular.</p>
<p>Silla Vacía</p>	<p>Art. 101.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.</p>	<p>La ciudadanía debe estar debidamente informada sobre el tema y tendrá, únicamente, carácter consultivo.</p> <p>Art. 80.- De los consejos consultivos.- Los consejos consultivos son mecanismos de asesoramiento compuestos por Ciudadanas o 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.</p> <p>Art. 79.- Observatorios. - Los observatorios se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.</p>

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

Fuente: basado en la Constitución Política del Ecuador de 1998 y la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Capítulo VI

Mecanismos de participación ciudadana en los GAD cantonales de Azuay (2009-2015)

Utilización de los mecanismos de participación ciudadana en los GAD cantonales de la provincia del Azuay durante el periodo 2009-2015

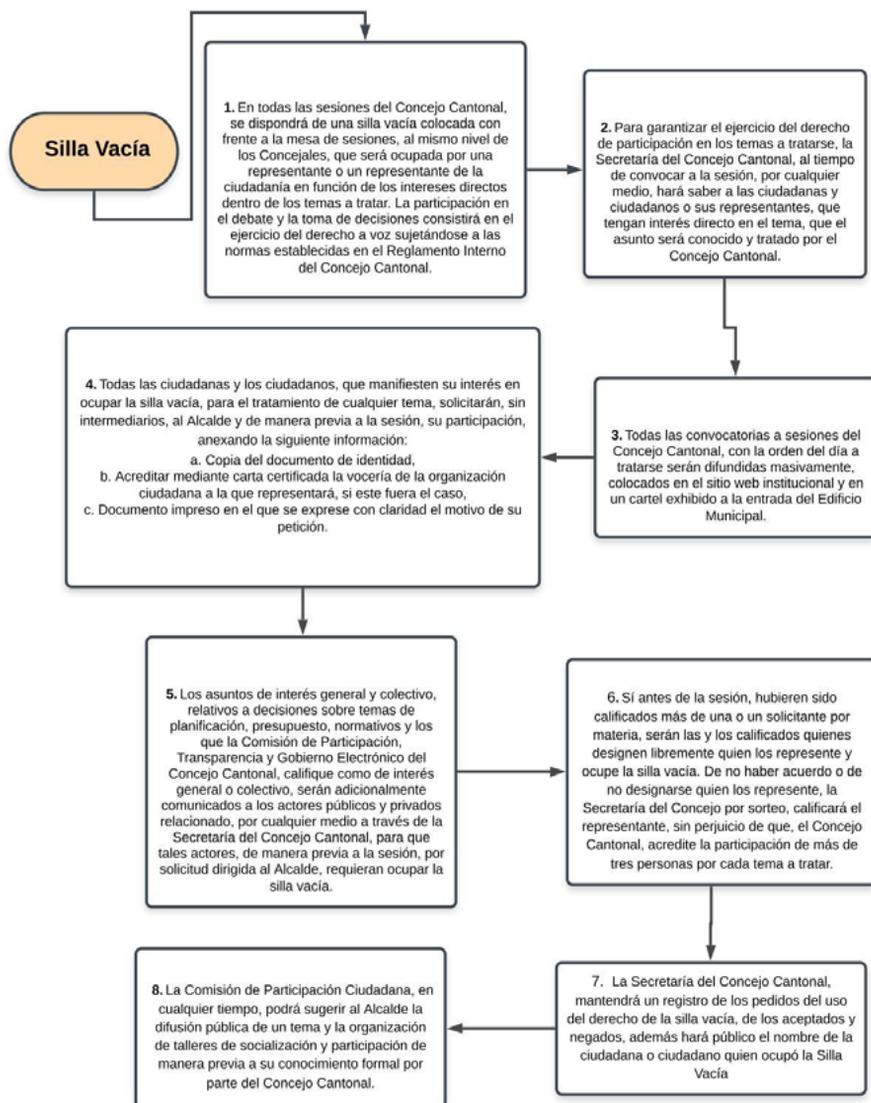
Los mecanismos de participación ciudadana analizados a lo largo del presente trabajo han sido aplicados en el Ecuador a partir de su reconocimiento en la CRE de 2008. En algunas latitudes han tenido mayor incidencia que en otras dependiendo de diversas variantes. El objetivo de la presentación de un estudio concreto realizado en los diversos cantones de la provincia del Azuay se centra en demostrar, con base en la materialización de los mecanismos, la funcionalidad de estos en los GAD cantonales de la provincia del Azuay durante el periodo 2009-2015, para encontrar los resultados de la creación y aplicación de estos mecanismos. Los mecanismos de participación ciudadana analizados en este estudio concreto se encuentran establecidos en la Constitución actual y se detallan, específicamente, en la LOPC publicada en el registro oficial en abril de 2010.

Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Cuenca

Los diversos mecanismos de participación ciudadana previamente analizados han sido aplicados en diversas latitudes del Ecuador, con mejores resultados en unos casos que otros. El caso concreto que se analiza en este

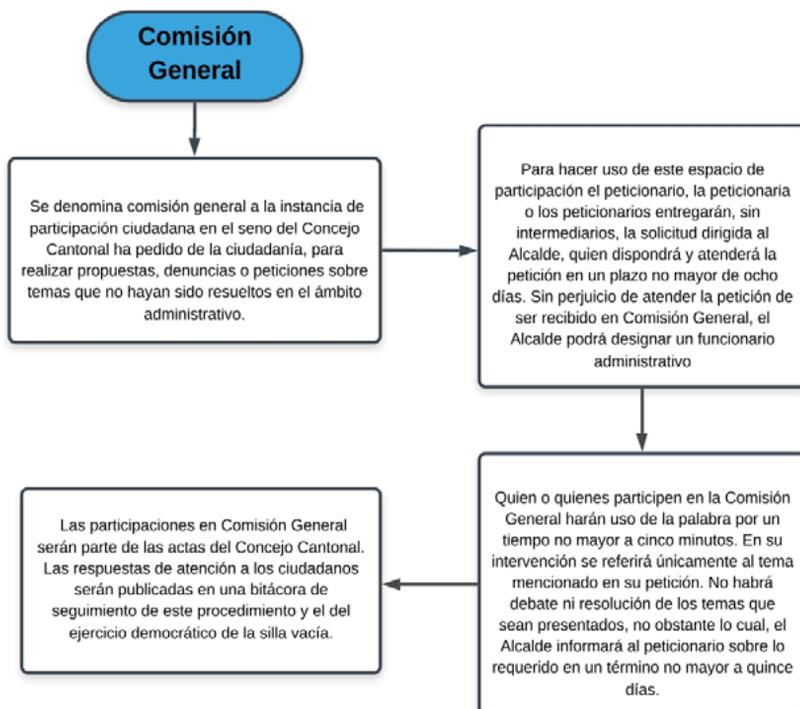
estudio es la aplicación de estos mecanismos en el cantón Cuenca. El Concejo Cantonal de la ciudad, mediante resolución del 17 de diciembre de 2009, reguló determinados aspectos sobre la participación ciudadana. Entre los más importantes destacan: a) reconocer a la participación ciudadana como eje de la gestión del órgano municipal, b) convocar a la ciudadanía a participar del proceso de formación de la LOPC, así como disponer que la Comisión de Participación Ciudadana presente una propuesta normativa en la Asamblea Nacional y una propuesta normativa local, finalmente, c) obtener dicha normativa a nivel local y que el órgano colegiado expida una regulación provisional. En el gráfico 1 se puede observar los acuerdos a los que llegó el Consejo Cantonal en cuanto a los mecanismos que se establecieron como propios para la participación ciudadana:

Figura 1. La silla vacía como mecanismo de participación ciudadana



Nota. Tomada de las resoluciones del Consejo Cantonal, 2009.

Figura 2. La comisión general como mecanismo de participación ciudadana



Nota. Tomado de las resoluciones del Concejo Cantonal de Cuenca, 2009

En ese sentido, existen además varios cuerpos normativos que regulan otros aspectos vinculados a la participación ciudadana. Entre ellos tenemos: 1) Ordenanza sobre la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos en las Parroquias Rurales del cantón Cuenca, 2) Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal 2012, 3) Reglamento general de aplicación de los presupuestos Participativos de las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Cuenca, 4) Ordenanza para el proceso de selección de representantes de la ciudadanía a los directorios de empresas públicas, comisiones y otras instancias municipales¹.

¹ Véase también la reforma a la ordenanza sobre el proceso de selección de representantes de la ciudadanía a directorios de empresas públicas, comisiones y otras instancias municipales el ilustre concejo cantonal de Cuenca, realizada el 4 de octubre de 2011.

La “Ordenanza que Norma la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos en las Parroquias Rurales del Cantón Cuenca”. Esta ordenanza, establece la responsabilidad de los gobiernos locales para promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de los planes territoriales, estratégicos, presupuestos, y la gestión pública. Para esto, se parte del concepto de participación como la posibilidad que tienen los ciudadanos de ser considerados y tomar parte en las diferentes instancias de gobierno de sus comunidades. El objetivo principal de la ordenanza es promover y garantizar la participación democrática de los hombres y mujeres, regular los procedimientos de decisión, cogestión, formulación, ejecución, seguimiento y control de los presupuestos participativos parroquiales en concordancia con los objetivos constitucionales del régimen del buen vivir.

Por otro lado, otra de las normativas mencionadas previamente, es el Reglamento General de Aplicación de los Presupuestos Participativos de las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Cuenca. Este reglamento establece las competencias para la elaboración de los presupuestos participativos, así como la administración de cada presupuesto. Según el orden administrativo, corresponde la creación de estos presupuestos a la Secretaría General de Planificación a través de la Unidad de Desarrollo Rural, que es la responsable directa de las tareas de coordinación con las Juntas Parroquiales.

Otra de las normativas mencionadas en el ámbito de la participación ciudadana en el cantón Cuenca es la Ordenanza para el proceso de selección de representantes de la ciudadanía a los directorios de empresas públicas, comisiones y otras instancias municipales, la cual determina cual es el procedimiento por seguir para la elección de los representantes de la ciudadanía en los directorios de las empresas públicas y otras dignidades.

Se infiere de esta manera que existe una regulación normativa local específica en cuanto a uno de los mecanismos de participación: la silla vacía, sin embargo, los otros no están contemplados por las ordenanzas, reglamentos o instructivos que ha expedido el Concejo Cantonal. Por ello, su aplicación está bajo los preceptos que se encuentra en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. De modo que, para poder afinar la normativa, sería importante que el GAD pueda expedir un cuerpo normativo que desarrolle los elementos que señala las normas jerárquicamente superiores.

Ahora bien, luego de enunciar la regulación normativa de índole constitucional, legal y reglamentaria, es necesario saber la efectividad de estos mecanismos. Este análisis se hará sobre los mecanismos de participación ciudadana que se establecieron en el cantón Cuenca entre el año 2009 y 2015 y con base en las actas del Concejo Cantonal.

Silla Vacía: En el año 2009, se desarrollaron 60 sesiones del Consejo Cantonal de las cuales; sin embargo, solo en una de estas sesiones se hizo efectiva el mecanismo de participación ciudadana llamado silla vacía. De igual forma, en el año 2010, los registros de silla vacía ascienden a 24 de un total de 63 sesiones del Consejo Cantonal. En el año 2011, no se registraron datos del desarrollo del mecanismo en cuestión; sin embargo, existieron 58 sesiones del Consejo Cantonal. En cuanto al año 2012, se registraron 7 sesiones en las que se desarrolló el mecanismo de silla vacía de un total de 58 sesiones del Consejo Cantonal. En el año 2013, se desarrollaron 4 de un total de 50 sesiones; y en 2014, se registra un total de 4 sesiones con silla vacía de un total de 50 sesiones del Consejo Cantonal. Finalmente, en el año 2015 existen 5 registros de sesiones con silla vacía, de un total de 54 sesiones del Consejo Cantonal. Con esto, se obtiene un promedio total de 49 registros de participación ciudadana a través de este mecanismo, en cinco años.

Figura 3. Porcentajes de sesiones con silla vacía en el Cantón Cuenca entre los años 2010-2015

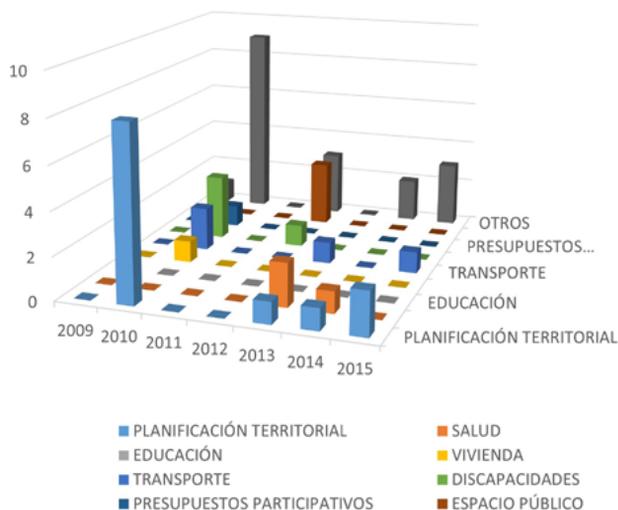


La participación ciudadana mediante el mecanismo de silla vacía ha tenido algunos matices en cada uno de los años en los se aplicó dicho mecanismo bajo la regulación de la ordenanza cantonal. En la figura 4, se detalla los temas tratados en las sesiones en las que hubo silla vacía durante cada periodo. Se puede ver que en el año 2009, solo se presentó una silla vacía. En el año 2010, se presentaron ocho sillas vacías en sesiones en las que se trató el ámbito de la planificación y organización territorial; una en la sesión que trató el área de vivienda; dos, en el área de transporte; tres trataron el tema de las discapacidades; una, los presupuestos participativos; y nueve, bajo la denominación de otros temas. En el año 2011, no se evidenció la aplicación

de este mecanismo. En el año 2012, en una sesión con silla vacía se trató el tema de presupuestos participativos; en otras tres, el tema de los espacios públicos; y en otras tres más, se trató sobre otros temas. En el año 2013, en una sesión con silla vacía se trató el tema de la planificación territorial; en dos de ellas, el tema de salud; y otra más, el tema de transporte. En el año 2014, también se aplicó la participación de la silla vacía en una de las sesiones en las que se discutió el tema de salud; en otra de estas sesiones con silla vacía se trató la planificación territorial; y en dos más, se discutieron otros temas específicos.

Finalmente, en el año 2015, se efectuó la participación bajo este mecanismo en dos sesiones con silla vacía en las que se trató la planificación territorial; en otra, se habló sobre transporte; y en tres sesiones más con silla vacía se discutieron otros temas no especificados en este estudio. En total, hubo 46 sesiones con participación ciudadana mediante el mecanismo de silla vacía durante el periodo 2009 – 2015 en el cantón Cuenca.

Figura 4. Temas tratados en las sesiones con silla vacía en Cuenca durante el periodo comprendido entre 2009-2015

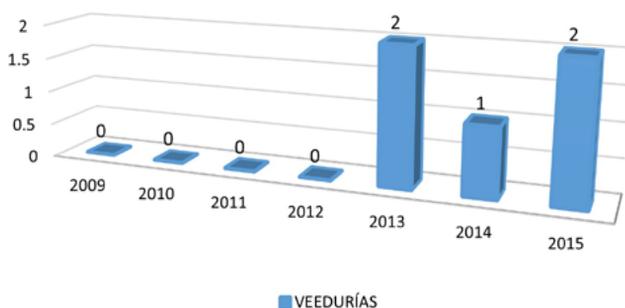


Audiencias Públicas: Entre los años 2009 – 2014, en el cantón Cuenca, no se registraron datos de participación a través de este mecanismo. Sin embargo, en el año 2015, se presentó un incremento de participación ciu-

dadana mediante este mecanismo. Por lo mismo, se llevaron a cabo cuatro audiencias públicas.

Veedurías: En la figura cinco, se detalla un incremento de participación ciudadana mediante el mecanismo de veedurías ciudadanas en los últimos años del periodo comprendido entre 2009 y 2015. Entre el año 2009 y 2012, en el cantón Cuenca, no se establecieron datos acerca del desarrollo de este mecanismo. Pero, en el año 2013, hubo dos veedurías; en el 2014, la cifra de participación a través de este mecanismo descendió a una; en el 2015, se registraron dos más.

Figura 5. Registro de veedurías por año en el cantón Cuenca



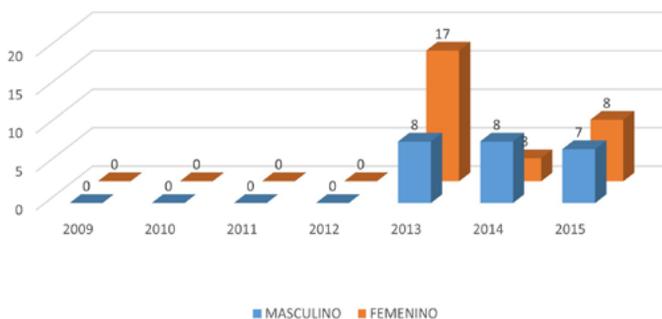
Ahora se analiza los temas en los que se realizaron las veedurías. En el año 2013, una de las dos veedurías que se realizaron trató el tema de procedimientos administrativos; el tema de la otra veeduría, este estudio lo registró como otros. En el 2014, se realizó una sola veeduría y trató el tema de concursos públicos; por último, en el año 2015, una de las dos veedurías que se hizo trató el tema de procedimientos administrativos, el tema que trabajó la otra veeduría realizada el mentado 2015 se encierra con la etiqueta de otros temas.

Figura 6. Temas tratados en las veedurías según el año en que se aplicó este mecanismo en Cuenca



En cuanto a un análisis de género en la participación en las veedurías ciudadanas, se evidencia que durante el periodo 2009-2015, de manera general, la participación de mujeres ha sido de 55%, mientras que la de hombres es de 45%. Esto implica que, en el cantón Cuenca, ha habido una mayor participación de mujeres a través de este mecanismo como se puede observar, detalladamente, en la figura 7.

Figura 7. Participación ciudadana a través de veeduría según el género de los participantes

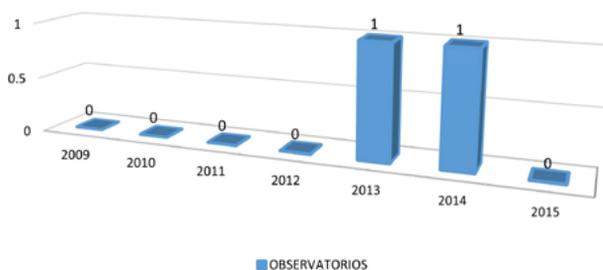


Asambleas: No existen registros de participación ciudadana a través del mecanismo de asambleas entre los años 2009 a 2014 en el cantón Cuenca. Sin embargo, en el año 2015, se registra un fuerte incremento de la participación ciudadana a través de este espacio con un total de 12 asambleas realizadas.

Cabildos Populares: En el periodo comprendido entre los años 2009 – 2015 no se presentaron registros de participación a través de este mecanismo.

Consejos Consultivos: Entre 2009 a 2015, no se presentaron registros de participación a través de este mecanismo.

Observatorios: Entre los años 2009 – 2012, no se presentaron registros de desarrollo de este mecanismo de participación. En el año 2013, en cambio, ubicamos la creación de un observatorio²; mientras en el año 2014, igualmente, apareció un observatorio³. En el año 2015, no hay ninguno. Esta información consignada en la figura siete permite observar que el surgimiento de los observatorios ha sido esporádico y discontinuo.



Otros mecanismos: En cuanto a la realización de otros mecanismos mediante los cuales se hizo efectiva la participación ciudadana, se establecieron registros de 16 espacios en el año 2014; y de 12 en 2015. Esto permite observar que la participación ciudadana estuvo presente en los últimos años, aunque hubo un cambio de estrategias.

Figura 8. Uso de otros mecanismos de participación ciudadana en Cuenca, según el año



2 Creación del Observatorio a casos de violencia de género e intrafamiliar.

3 Se reconoce el Observatorio de Derechos de los Animales domésticos y de compañía.

El cambio puede deberse al hecho de que el Concejo Cantonal de Cuenca decidió regular la participación ciudadana en diciembre de 2009, mediante una resolución que involucraba ciertos aspectos relacionados, sobre todo, al mecanismo de la silla vacía. Aquella normativa local estableció el procedimiento y los requisitos necesarios para la participación. De la misma forma, se creó una instancia de participación ciudadana denominada “Comisión General”; así también, se estableció su procedimiento y requisitos. En efecto, si revisamos los datos vemos que, luego de la regulación mediante la resolución, disminuye la participación ciudadana. Así, se nota una activa participación de la ciudadanía en el año 2010; no obstante, cuando se da la regulación mediante la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en cambio, se da una baja en la activación del mecanismo de silla vacía. Esto implica que esa regulación podría ser un limitante para el uso de la silla vacía.

En Cuenca, como podemos observar, el mecanismo más utilizado por parte de la ciudadanía fue la silla vacía. Sin embargo, en el año 2010, se evidencia un nivel medio bajo de efectividad, debido que del 100% de sesiones del Consejo Cantonal, solo en el 38% de ellas se aplicó este mecanismo de participación ciudadana. No obstante, en este año, se da la aprobación de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Al siguiente año, cuando ya estuvo en vigencia el mentado cuerpo normativo, no fue utilizado el mecanismo de silla vacía. Esto implicó que la participación ciudadana tuvo una baja sustancial. Además, la eficacia del mecanismo de silla vacía no ha llegado a alcanzar los niveles que tenía antes de la regulación infraconstitucional.

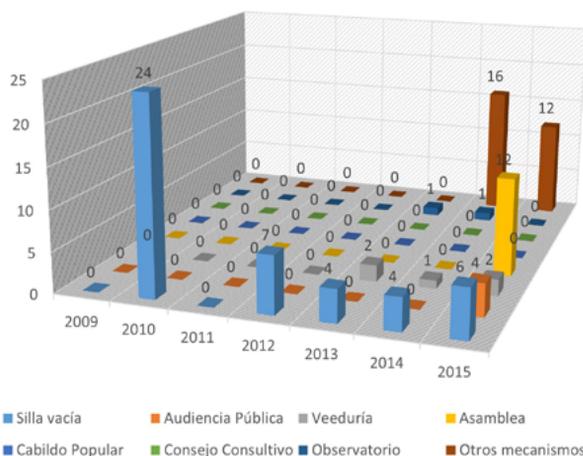
Esto podría sugerir que, efectivamente, la regulación de carácter legal de la silla vacía generó un descenso en su grado de uso. La notable baja del uso de la silla vacía se debe, por un lado, y principalmente, a su regulación normativa. Por otro lado, a la desconfianza del ciudadano en su eficacia. Incluso, al desconocimiento sobre la existencia de este mecanismo como forma de participación. No obstante, el uso del mecanismo no implica la calidad de la participación. Por ejemplo, esto se puede evidenciar cuando se señala que se estaría desnaturalizando el mecanismo, al tener profesionales del Derecho participando en esta instancia en defensa de ciertos intereses particulares o corporativos. A su vez, la regulación tendría ciertas ventajas: por un lado, la posibilidad de la elección de representantes, lo que permitiría la presencia alternada de ciudadanos discutiendo los asuntos de interés público. Esto se facilita con la convocatoria pública por parte de la entidad municipal, lo que implica una mayor inclusión.

Sin embargo, esa misma regulación, también podría conllevar el acaparamiento por ciertos intereses corporativistas como se ha mencionado. Por ejemplo, la elección de representantes podría ser captada por quienes

defienden intereses específicos. Por ende, la convocatoria pública corre el riesgo de tampoco ser suficiente para incorporar al ciudadano a la discusión y generar interés en la sociedad civil.

En el caso de otros mecanismos, se puede ver que existe una tendencia hacia el crecimiento en su uso. Específicamente, de las asambleas, las veedurías y las audiencias públicas; aunque en este último hay un decaimiento en el año 2015. Por otra parte, los consejos consultivos y los cabildos populares se han mantenido sin utilizar en todos los años. Finalmente, existen otros mecanismos de participación, como la Comisión General, que han sido usados en los últimos años de manera general, pero que no determinan una línea en aumento de su aplicación.

Figura 9. Mecanismos de participación ciudadana por año y por clase



La figura nueve evidencia que en el año 2009, en el cantón Cuenca, no existió participación ciudadana mediante ninguno de los mecanismos establecidos por la ley. En el año 2010 el único mecanismo de participación ciudadana que se ejecutó fue la silla vacía en 24 ocasiones en las que fue utilizada en las diversas sesiones de Consejo Cantonal. En el año 2011, nuevamente, se careció de participación ciudadana mediante los diversos mecanismos mencionados. En el año 2012, de igual modo, el único mecanismo utilizado para participar fue la silla vacía; pero, con solo siete ocasiones de 58 sesiones que se llevaron a cabo en el Consejo Cantonal. En el año 2013, el uso de silla vacía se redujo a cuatro veces; sin embargo, apareció una nueva forma de participación, la veeduría que se aplicó dos veces ese año. En el

año 2014, las sillas vacías como mecanismo de participación se mantuvieron en un número de cuatro sesiones mientras las veedurías se redujeron a una sola. Apareció también la participación mediante observatorio; y se establecieron otras 16 formas diferentes de participación que en la figura se han agrupado con la denominación de otros mecanismos.

Finalmente, se puede observar que en el año 2015 hubo mayor presencia de participación ciudadana bajo los diversos mecanismos. En cuanto a las sillas vacías, el uso de estas ascendió a cinco veces; hubo cuatro audiencias públicas, dos veedurías, 12 asambleas y otros 12 mecanismos diferentes de participación en el cantón Cuenca.

En conclusión, se puede afirmar que durante el periodo estudiado, la normativa local aún era deficiente en cuanto a cómo se encontraban regulados los mecanismos de participación ciudadana. A pesar de todo, no se pudo encontrar impedimentos legales que obstaculizaran su ejecución por cuanto existen normas, como la LOPC, que establecen de manera general cómo se pueden desarrollar los mismos. Además, cronológicamente, se evidencia que desde la expedición legal de las normativas, se ha venido acrecentando el uso de estos mecanismos como se aprecia en los datos consignados en la figura ocho. Sin embargo, cabe hacer una excepción: en el caso de la silla vacía, se puede observar que su uso anterior a la expedición de la LOPC había sido sostenido; pero que decayó súbitamente a partir de la entrada en vigencia de la ley antes mencionada.

Esta súbita caída en la utilización de la silla vacía, parecería ser el resultado de las nuevas reglas de carácter legal; no obstante, la ordenanza respectiva se mantuvo vigente por lo que no cabe señalar que este hecho sea el resultado de ello. La utilización de este mecanismo parece decaer por la utilización del mecanismo Comisión General, que sería más efectivo para la participación de los ciudadanos. Si bien esta situación cambia en los próximos años, aún se debe indagar la razón por la que se vuelve a incrementar el uso de este y la aparición de otros mecanismos que hemos analizado. Finalmente, cabe indicar que hace falta aún más estudios sobre el uso de la silla vacía porque su naturaleza es tal que puede ser susceptible de tergiversación cuando se la utiliza por actores sociales con otros propósitos ajenos a la participación ciudadana.

Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Nabón

El cantón Nabón cuenta con diversos mecanismos de participación ciudadana, establecidos en las diferentes normativas competentes, como orde-

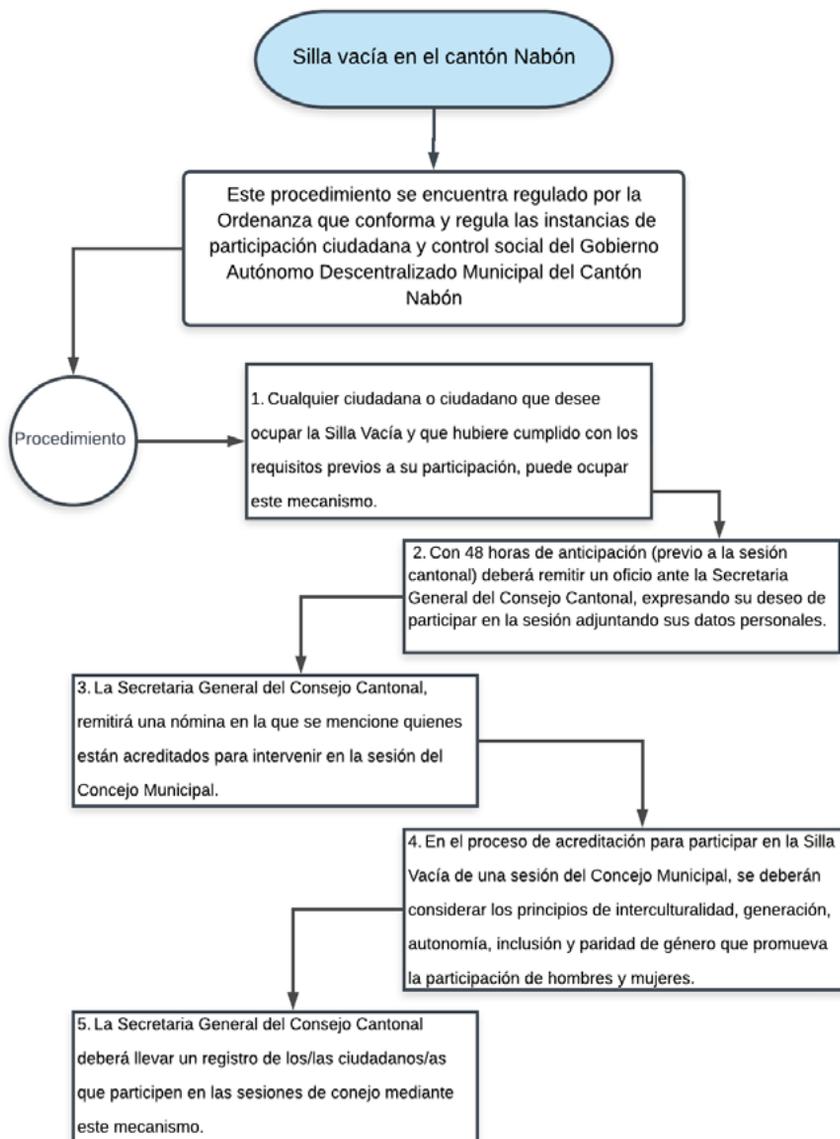
nanzas y propuestas normativas. En el marco de la participación ciudadana, el plan de ordenamiento territorial del cantón Nabón determina la existencia del sistema de participación ciudadana y control social, que es dirigido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal; y tiene como principales objetivos fomentar, promover, conformar y regular los instrumentos que permitan el funcionamiento de este sistema, garantizando la participación democrática de sus ciudadanas y ciudadanos conforme a los principios y normas constitucionales y legales sobre la materia. Este plan establece un catálogo de mecanismos mediante los cuales se harán efectivos el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y control social. Como parte de estos mecanismos se encuentran: las organizaciones comunitarias con base territorial, los comités parroquiales de desarrollo, las asambleas cantonales, las mesas de concertación, la rendición de cuentas, las audiencias públicas y la silla vacía.

El Ilustre Concejo Municipal del Cantón Nabón, en el año 2014, emitió una ordenanza que regula los temas de participación ciudadana denominada “Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Nabón”. En esta normativa local, se encuentran establecidos todos los mecanismos de participación de manera detallada en cuanto a su funcionamiento. Estos mecanismos coinciden con los antes mencionados en el plan de ordenamiento territorial del cantón Nabón.

En el cantón Nabón, entre el 2009-2015, se llevaron a cabo varios mecanismos de participación ciudadana, establecidos de la siguiente manera:

Silla Vacía: el procedimiento para la aplicación de este mecanismo se encuentra establecido en la “Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Nabón”, el cual establece la siguiente ruta para el ejercicio de este mecanismo:

Figura 10. Ruta para el ejercicio de la silla vacía en el cantón Nabón

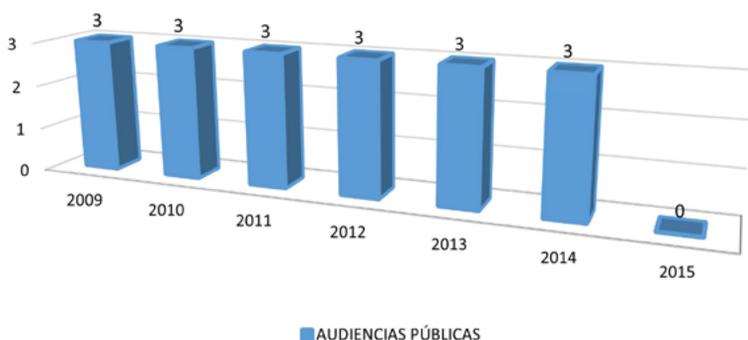


Nota: Elaborado con base en la Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Nabón.

En cuanto a la aplicación de este mecanismo en el cantón durante el periodo 2009 - 2015 no se presentan registros de participación mediante este mecanismo.

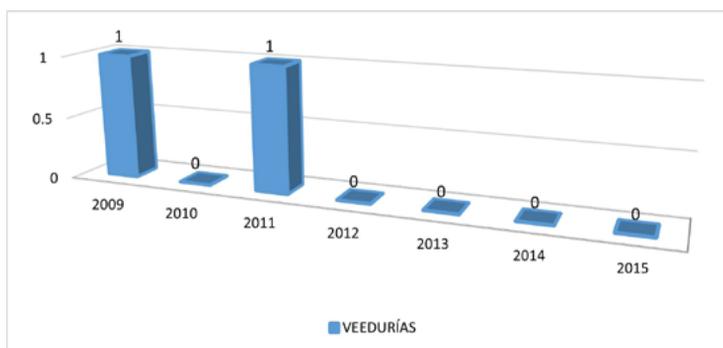
Audiencias Públicas: Como se puede apreciar en la figura diez, en el año 2009, en el cantón Nabón, se presentaron tres audiencias públicas por año durante el periodo de estudio. En el año 2010, de igual manera, se desarrollaron dos. Entre los años 2011 – 2013, hay un registro de tres mecanismos desarrollados en cada año. En el año 2014, se registraron dos audiencias públicas en las que se hizo efectiva la participación ciudadana. Los datos nos permiten notar un sostenido interés por el uso de este mecanismo de participación ciudadana entre los años 2009 y 2014.

Figura 11. Registro de número de audiencias públicas en el cantón Nabón según el año de su ejecución



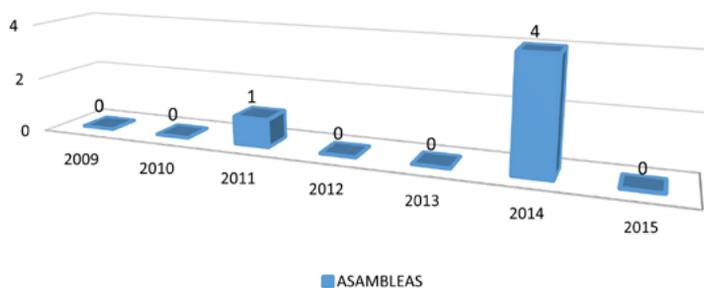
Veedurías: Como se ve en la figura doce, en el cantón Nabón en periodo de estudio hubo pocas veedurías. En el año 2009, se desarrolló una veeduría. En el año 2010, no se presentaron registros del desarrollo de este mecanismo. En el 2011, existe un registro de veedurías. Desde el año 2012 al año 2016, no se ha desarrollado la participación ciudadana a través de este mecanismo.

Figura 12. Registro de veedurías en el cantón Nabón durante el periodo comprendido entre 2011-2016



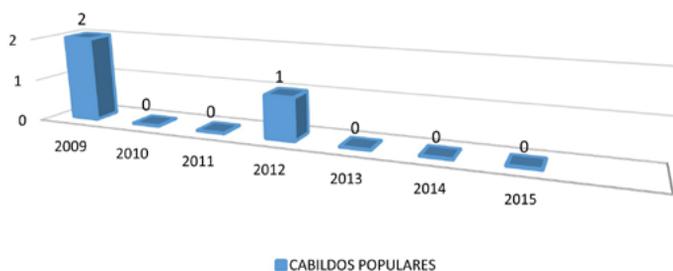
Asambleas: El procedimiento para la aplicación de las asambleas cantonales en el cantón Nabón se encuentra especificado en la “Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Nabón”. En cuanto a la aplicación de este mecanismo, en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2010, no se realizaron registros de su aplicación; en cambio, hay un registro en el año 2011. De igual forma, en los años 2012 y 2013, no se presenta ningún dato relativo al desarrollo de asambleas. En el año 2014, se realizaron cuatro asambleas; y, desde el año 2015 al 2016, no se presenta ningún proceso de audiencia pública en el cantón Nabón. Como se puede observar en la figura 12, hay una tendencia de crecimiento en el interés por uso de este mecanismo de participación ciudadana; pero no es sostenida.

Figura 13. Registro de asambleas desarrolladas en el cantón Nabón entre los años 2009-2015



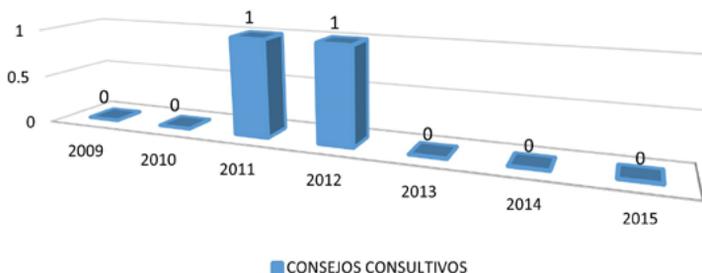
Cabildos populares: En el año 2009, se realizaron dos registros de desarrollo de este mecanismo. En el periodo comprendido entre los años 2010 – 2011, no se presentaron registros. En el año 2012 se desarrolló un cabildo popular. De igual forma, entre los años 2013 -2016, no se presentaron procesos de cabildos populares en el Cantón. La figura 14 muestra un importante interés por el uso de este mecanismo de participación al inicio del periodo estudiado. Conforme pasa el tiempo, ese interés va decreciendo.

Figura 14. Registro de cabildos populares registrados en el cantón Nabón entre los años 2009-2015



Consejos consultivos: En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2010, no se registraron participaciones ciudadanas a través de este mecanismo. Como se ve en la figura 15, solamente en los años 2011 y 2012, aparece un registro por año. Esto se puede leer como un interés esporádico por este mecanismo de participación ciudadana en el cantón Nabón. De igual forma, entre los años 2013-2016, no se presenta ningún proceso de consejos consultivos en el cantón mencionado.

Figura 15. Registro de consejos consultivos registrados en el cantón Nabón entre los años 2009-2015



Observatorios: No se establecen registros para el periodo comprendido entre los años 2009- 2016 en el cantón Nabón.

Otros mecanismos: En el cantón Nabón, se implementó una nueva forma de participación ciudadana denominada “Mesas de concertación o desarrollo”. Este mecanismo se encuentra especificado en la “Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Nabón”. La figura 16 resume la incidencia del uso de estos otros mecanismos de participación ciudadana durante el periodo de estudio.

Figura 16. Registro de la aplicación de otros mecanismos de participación ciudadana en el cantón Nabón entre los años 2009-2015.

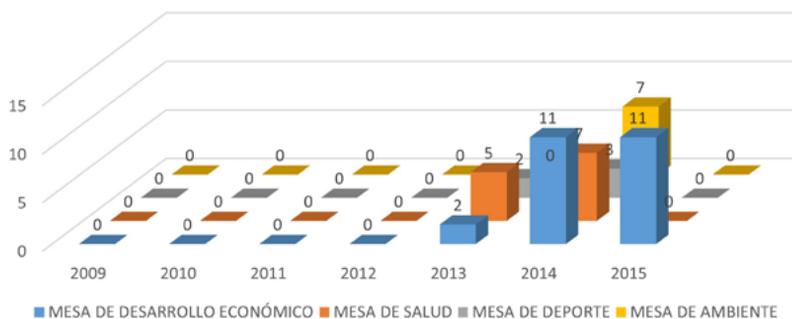


En cuanto a la aplicación de este grupo de mecanismos, en el periodo comprendido entre los años 2009 – 2012, no se realizaron registros. Sin embargo, desde el año 2013 se han aplicado de manera continua. En el año 2013, se estableció el desarrollo de nueve mesas. En el año 2014, se realizaron veintiocho mesas; y en el año 2015, once mesas de participación ciudadana.

En el cantón Nabón, en los últimos años que comprende el periodo de estudio, se utilizaron de manera común las mesas de desarrollo como mecanismo de participación. En ellas, la comunidad estuvo activa por medio de sus representantes. Cabe anotar que solo en el año 2013, se implementó este mecanismo en el cantón. Eso sí, tuvo gran acogida entre los años 2014 y 2015 como se puede ver en la figura dieciséis. A partir de la implementación de este mecanismo en el cantón, se han llevado a cabo diversas mesas temáticas. En el año 2013, se realizaron dos mesas de desarrollo económico, cinco mesas sobre salud y dos sobre deporte. En el año 2014, se realizaron once mesas sobre desarrollo económico, siete mesas sobre salud, tres mesas sobre

deporte y dos mesas sobre ambiente. Finalmente, en el año 2015, únicamente se realizaron once mesas y todas trabajaron el desarrollo económico.

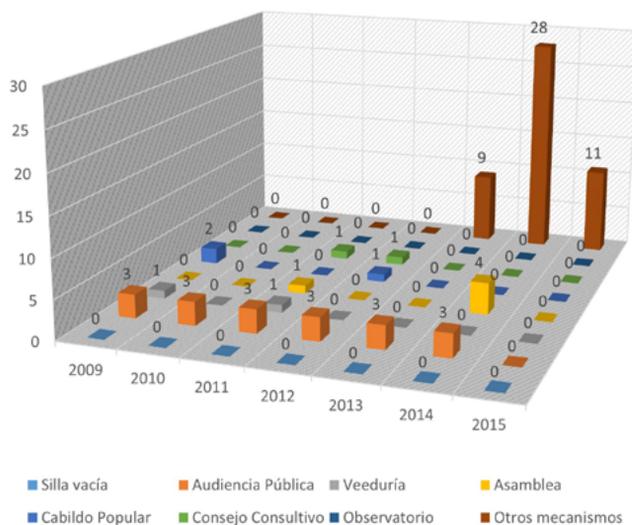
Figura 17. Registro de la aplicación de mesas temáticas en el cantón Nabón entre los años 2009-2015, según el tema de discusión



Fuente: Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Nabón

Los mecanismos como la silla vacía y los observatorios no han sido aplicados en el cantón, lo que genera una incógnita acerca de la no utilización de estos mecanismos de participación. Como respuesta se puede deducir que, por un lado, el ciudadano no confía en la eficacia de estos mecanismos; y por otro, que desconoce cómo funcionan los mismos. Al fin del periodo, se puede apreciar que la su utilización de mecanismos como los cabildos populares, consejos, asambleas y veedurías había decrecido. Por ende, se puede concluir que, en este cantón, los mecanismos de participación ciudadana generales como los antes mencionados, no son muy aplicados; en cambio, la mesa de desarrollo -que es un nuevo mecanismo de participación ciudadana- se encuentra en creciente nivel de aplicación. Un hecho curioso es que este mecanismo es utilizado únicamente en este cantón de la Provincia del Azuay.

Figura 18. Mecanismos de participación ciudadana en Nabón en el periodo 2009-2015



En el gráfico anterior, se demuestra que, durante los años comprendidos entre el 2009 y el 2012, no existió mayor presencia de mecanismos de participación ciudadana en el cantón Nabón. El único mecanismo activado fue el de las audiencias públicas. En el año 2009, se presentaron tres audiencias, en el año 2010 se produjeron dos audiencias; y en el año 2011 y 2012, se presentaron tres audiencias públicas. A partir del año 2013, la participación ciudadana incrementa en varios mecanismos, por ejemplo, se realizaron tres audiencias públicas; y nueve mesas bajo la denominación de otros mecanismos de participación ciudadana. En el año 2014, se presentaron dos audiencias públicas, cuatro asambleas y veintiocho mecanismos diferentes de participación ciudadana distintos a los comúnmente establecidos en la Constitución de 2008. Finalmente, en el año 2015 la participación se redujo y, únicamente, se visualizan once aplicaciones de participación bajo la denominación de otros mecanismos.

El cantón Nabón, como hemos indicado, es un caso especial de análisis, por cuanto hay aquí una tradición histórica sobre la permanente participación ciudadana en el GAD. Por ello, es imprescindible denotar que, con anterioridad a este estudio, ya existían formas de participación adecuadas a la realidad del cantón. Por lo tanto, y como se pudo comprobar, hay

mecanismos que no necesariamente están formalmente establecidos en la Constitución y la ley. Si bien, estas son las formas de participación más utilizadas que las tipificadas en la Constitución, carecen de esta regulación a nivel nacional. Sin embargo, el cuerpo normativo que fue formulado por el Concejo Cantonal de Nabón permite que estos mecanismos puedan ser utilizados por los ciudadanos del cantón.

Por otra parte, la propia Constitución permite que se puedan crear los mecanismos necesarios para garantizar la participación ciudadana, lo que concede al GAD del cantón Nabón la posibilidad de generar nuevos mecanismos que no estén reñidos con el ámbito y el objeto de los que ya están configurados en la normativa constitucional y legal. Así, su ejecución está validada jurídicamente. Con esto, se abona a la efectividad de la participación ciudadana.

De lo vislumbrado, en efecto, se nota que la mayoría de los mecanismos legales contemplados en la LOPC no han sido utilizados, con la excepción de las audiencias públicas y las asambleas. Esto presupondría que no hay mayor ejercicio de participación ciudadana en Nabón. Sin embargo, resulta lo contrario cuando consideramos que hay un importante presencia de mesas de desarrollo. Estas mesas de desarrollo atañen muchos temas y parecen altamente efectivas, puesto que es el mecanismo de participación ciudadana de mayor utilización durante el periodo analizado. En conclusión, la participación ciudadana sigue siendo preponderante, aunque no sea mediante los mecanismos jurídicos legales, sino locales.

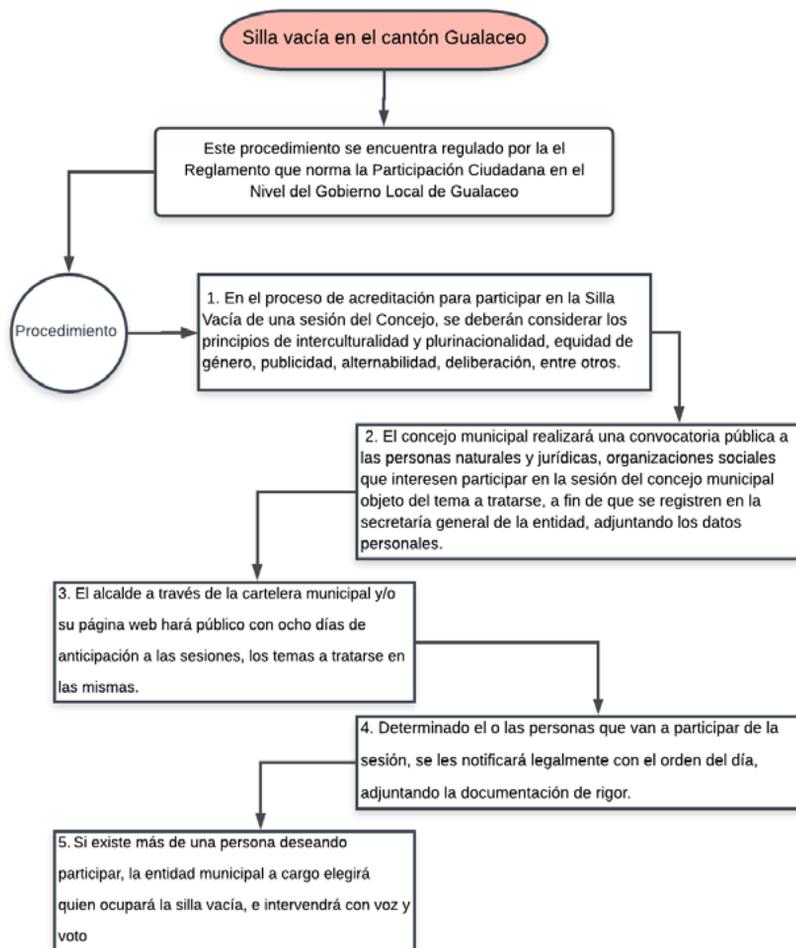
Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Gualaceo

En el caso del Cantón Gualaceo el derecho de participación y la regulación expresa de la participación ciudadana y control social se encuentran garantizados en un reglamento específico emanado por el Concejo Cantonal de Gualaceo. En este cantón podemos evidenciar una situación mínima de participación ciudadana a pesar de la existencia de normas y leyes previas que amparan y garantizan este principio democrático.

El Ilustre Concejo Cantonal de Gualaceo, en el año 2011 expidió un reglamento que regula los mecanismos de participación ciudadana en el cantón, denominado “Reglamento que norma la Participación Ciudadana en el Nivel del Gobierno Local de Gualaceo”. Entre los temas más importantes del reglamento, destacan el reconocimiento y regulación de la participación ciudadana y la silla vacía.

Aquella normativa local establece, esencialmente en el artículo 1, que el derecho a la participación ciudadana se ejercerá en el nivel de gobierno local a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Posteriormente, en los demás artículos, determina las formas de ejercer esta participación democrática de manera general. En cuanto a la silla vacía, el reglamento determina que este mecanismo puede ser utilizado por un representante de la ciudadanía en función de los temas que se van a tratar. Además, establece las circunstancias en las que será utilizado este mecanismo, así como la promoción de la utilización de este mecanismo por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón. El Reglamento que norma la Participación Ciudadana en el Nivel del Gobierno Local de Gualaceo, respecto a la aplicación de la silla vacía, establece lo que se detalla en la figura 19:

Figura 19. Síntesis sobre lo que el Reglamento que norma la Participación Ciudadana en el Nivel del Gobierno Local de Gualaceo dispone en torno a la silla vacía.



Efectivamente, en el cantón Gualaceo, entre el periodo 2009-2015, se llevaron a cabo varios mecanismos de participación ciudadana. Uno de ellos fue la silla vacía.

Silla vacía: La silla vacía en el cantón Gualaceo se encuentra regulada por el Reglamento que norma la Participación Ciudadana en el Nivel del Go-

bierno Local de Gualaceo. Sin embargo, este mecanismo se aplicó solo dos veces en el periodo comprendido entre el año 2009 y el año 2015, en el cual hubo 337 sesiones del Consejo Cantonal como se puede apreciar en la figura 19. Entre el año 2009- 2010 no se presentaron registros de desarrollo de este mecanismo. En el año 2011, se registró una participación a través de este mecanismo para el conocimiento y resolución de la petición del Sr. Econ. Ramiro Ordoñez, director provincial del IESS-Azuay, con respecto a la donación de un terreno municipal para el equipamiento del hospital del IESS. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2014, no se presentaron sesiones con silla vacía. En el año 2015, se realizó una sesión con silla vacía. Si objetivo fue conocer y resolver el proyecto de reforma a la ordenanza que regula el sistema de gestión vial respecto a la denominada “Tasa solidaria”.

Figura 20. Distribución de sesiones del Consejo Cantonal de Gualaceo en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2015



Audiencias públicas: En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2010, no se realizaron registros de desarrollo de este mecanismo. En el año 2011, se estableció el desarrollo de una audiencia pública. De igual forma, entre los años 2012 y 2015, no se presentó ningún proceso de audiencias públicas en el Cantón Gualaceo.

Veedurías: En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2010, no se realizaron registros de desarrollo de este mecanismo. Sin embargo, en el año 2011, se estableció una experiencia de desarrollo de veeduría. De igual forma entre los años 2012 y 2015, no se presentó ningún proceso de veedurías en el Cantón.

Asambleas: En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2016, no se han presentado registros de desarrollo de este mecanismo.

Cabildos populares: En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2011, no se realizaron registros de desarrollo de este mecanismo. En el año 2012, se estableció el desarrollo de un cabildo popular. De igual forma, entre los años 2013 y 2015, no se presentó ningún proceso de Cabildos Populares en el Cantón.

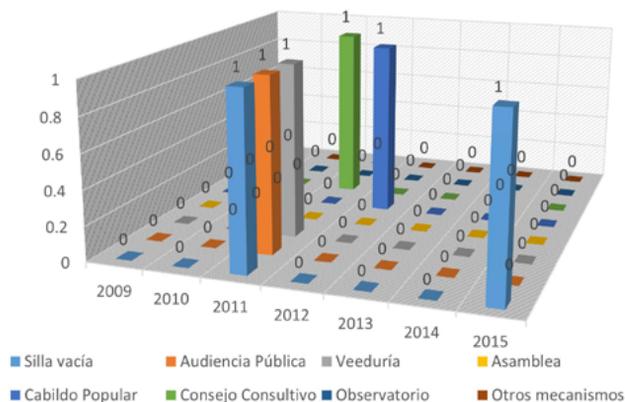
Consejos consultivos: En el periodo comprendido entre los años 2009 – 2010 no se realizaron registros de desarrollo de este mecanismo. En el año 2011, se estableció el desarrollo de un consejo consultivo. De igual forma, entre los años 2012 y 2015, no se presentó ningún desarrollo de Consejos Consultivos en el Cantón.

Observatorios: En el periodo comprendido entre los años 2009 y 2015, no se presentó ningún desarrollo de este mecanismo.

Otros mecanismos: No se presentan registros de otros mecanismos de participación.

Se concluye que la silla vacía como mecanismo de participación ciudadana, en el cantón Gualaceo, ha sido utilizada en este periodo en menos del 1% del total de las sesiones del consejo, lo que demuestra la ineficacia de este mecanismo en el cantón. También, las audiencias, cabildos populares, consejos consultivos y veedurías han sido aprovechados de manera mínima en este periodo de análisis. Por otro lado, las asambleas y los observatorios no han tenido aplicación alguna en este lapso, lo que demuestra su ineficacia como mecanismo de participación. Por ende, se puede concluir que en este cantón el índice de participación ciudadana es mínimo y no existe la aplicación de varios mecanismos propuestos por el nuevo sistema de derechos.

Figura 21. Mecanismos de participación ciudadana utilizados en las sesiones del Consejo Cantonal de Gualaceo entre el año 2009 y el año 2015.



En la figura 21, se sintetiza la recurrencia de usos de mecanismos de participación ciudadana. Así, se ve que en el periodo 2009-2010, no hubo uso de mecanismos de participación ciudadana. El año 2011 fue prolífico, aunque no constante, en el uso de estos mecanismos: se presentó una silla vacía, una audiencia pública, una veeduría y un cabildo popular. En el año 2012, se redujo la participación y solo hubo una aplicación de un observatorio. Durante los años 2013 y 2014, no existieron registros de participación ciudadana en el cantón Gualaceo. Finalmente, en el año 2015, se registró únicamente una sesión con silla vacía.

A lo antedicho, se suma que los mecanismos de participación ciudadana no están totalmente regulados por el reglamento que fue expedido por el Concejo Cantonal. De hecho, la normativa está centrada en la reglamentación de la silla vacía y sus requisitos. No obstante, esta particularidad no impidió la realización de los otros mecanismos por cuanto existen normas legales que establecen sus parámetros mínimos. Sin embargo, esta deficiente regulación de los mecanismos de participación a nivel local no es un problema para su aplicación. En suma, todo esto determina que otras sean las razones por las que no se han activado los mecanismos de participación ciudadana.

Una razón ya explicitada es la posible ineficacia de estos, o a la vez, y sumado a ello, el desconocimiento de los mismos por parte de la ciudadanía. A esto se agrega que las propias autoridades locales desconocen la existencia

de los dichos mecanismos, o no tienen interés en su desarrollo. A pesar de todo, se muestra que la activación de los mecanismos utilizados ha sido sostenible en el periodo analizado hasta el año 2014, cuando se verifica que decae su uso.

Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Paute

En el cantón Paute, a pesar de la existencia de una normativa que regula la participación ciudadana y control social, se ha visibilizado un grado menor de participación ciudadana en relación con los demás cantones. Este aspecto nos plantea la incógnita en torno al porqué de esta falta de participación no solamente en esta localidad sino en todos los cantones. El Ilustre Concejo Cantonal de Paute ha expedido dos ordenanzas que regulan el tema de participación ciudadana. Estas se denominan: “Ordenanza de Creación, Organización e Implementación del Sistema de Igualdad y Protección Integral de Derechos del Cantón Paute” y “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza de Creación, Organización e Implementación del Sistema de Igualdad y Protección Integral de Derechos del Cantón Paute”. De manera general, esta ordenanza y su reforma establecen la estructura y organización del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del Cantón Paute. En ella se señala que este consejo es un organismo paritario de nivel cantonal integrado por representantes del Estado y la sociedad civil. Además, se detalla que este consejo tiene ciertas funciones, como la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las diversas políticas públicas de protección de derechos. Así como también, la organización de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en el cantón.

Entonces, los mecanismos de participación ciudadana y control social que podían aplicarse en el cantón Paute, desde el año 2009 al año 2015, son: la silla vacía, las audiencias públicas, las veedurías, las asambleas, los cabildos populares, los consejos consultivos, los observatorios y otros. Con base en los resultados presentados, en el cantón Paute, durante el periodo 2009-2015, llama la atención que habiendo una normativa que regulaba la participación ciudadana; en cambio, no existía una participación material o una verdadera participación, lo que implica la falta de aplicación de los mecanismos existentes.

El caso que estamos analizando se vuelve un poco más complejo si se considera que la normativa que contempla los mecanismos de participación en el cantón Paute está incompleta. Es decir, es deficiente. No obstante, claramente, el problema no es la ausencia de una normativa local que favorezca

la implementación de los mentados mecanismos, sino aspectos que salen de la órbita jurídica. La ausencia total de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana no implica los obstáculos que residen en la forma jurídica sino en razones extrajurídicas.

La inutilidad de los mecanismos de participación, como hemos ya situado, radica en la probable falta de información de la ciudadanía, en la ineffectividad de estos, o incluso en la inhibición por la falta de una adecuada promoción de los mismos desde el Estado. Los datos, en definitiva, parecieran mostrar una aparente falta de participación ciudadana que afecta a la calidad y legitimidad de las decisiones que toman las autoridades, o que podría corresponder a mecanismos no legales que permiten una efectividad mayor.

Mecanismos de participación ciudadana en el cantón Sígsig

La participación ciudadana y el control social se encuentran regulados normativamente en este cantón, pero no existe una participación real o aplicación directa de los mecanismos de participación en el cantón. El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Sígsig con el objetivo de regular la aplicación del mecanismo de silla vacía creó una normativa al respecto denominada: “Reglamento que regula la participación ciudadana a través de la silla vacía, en las sesiones del concejo cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sígsig”. Con este reglamento, se norma la participación de los ciudadanos de una manera legal con la finalidad de efectuarla de una manera adecuada mediante el mecanismo de silla vacía.

En lo referente a las estadísticas de la aplicación de los diversos mecanismos de participación ciudadana en el cantón Sígsig, durante el periodo comprendido entre los años 2009 y 2015, no hubo aplicación de mecanismos de participación ciudadana. Esto, pese a que sí se encuentre normativizada esta situación en el Reglamento que regula la participación ciudadana a través de la silla vacía y no contempla los demás mecanismos. En realidad, no estamos frente a una laguna jurídica que no permita su aplicación. Los otros mecanismos, aunque no están contemplados en la ordenanza respectiva, tampoco estarían impedidos de ser ejecutados si los ciudadanos lo quisieran. En las sesiones del Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sígsig, lo que determina la falta de participación ciudadana en este cantón es la omisión de la sociedad.

Por tanto, se infiere que la falta de utilización de los mecanismos corresponde a una débil efectividad de los mecanismos de participación o al desconocimiento de su existencia por parte de los ciudadanos e, incluso, de las autoridades locales. Los datos obtenidos señalan que la participación es inexistente o, al menos, no se desarrolla mediante estas formas jurídicas.

Conclusiones

La democracia participativa ha permeado el texto constitucional ecuatoriano de 2008 a tal punto que se han creado y desarrollado nuevos derechos, garantías y mecanismos de participación ciudadana. Este reconocimiento ha sido impulsado desde una fuerte participación no institucionalizada, que recoge las experiencias exitosas de participación ciudadana en niveles de gobierno diferentes al del Estado Central. Esas experiencias fueron parte de la reivindicación del proyecto político que produjo la CRE sin la cual no se hubiera fortalecido el sistema de participación institucionalizada.

En torno a esto, la participación ciudadana está distribuida a nivel de todas las instancias de gobierno, tanto a nivel del gobierno central como de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. En ese sentido, la CRE ha establecido varios mecanismos que pueden permitir el afianzamiento del rol activo de la ciudadanía en la toma de decisiones de los GAD. Así la silla vacía, los observatorios, las asambleas, los cabildos populares, las audiencias públicas, los consejos consultivos y otros mecanismos son parte de esa compleja estructura participacionista que permite la deliberación y/o la decisión ciudadana en torno a los diversos temas de interés que se presentan en esos niveles de gobierno.

Este estudio pretendió hacer un análisis normativo de los mecanismos de participación ciudadana, así como recabar la información necesaria de algunos de los cantones de la provincia del Azuay. Esto, con el fin de lograr establecer su nivel de utilización. Estos datos y su correspondiente evaluación son relevantes por ser un estudio que no se había realizado con anterioridad y que intenta profundizar la investigación en estos niveles de gobierno.

Ahora bien, como se ha podido observar, existe un desarrollo normativo importante que parte de los mecanismos constitucionales hacia los infraconstitucionales. De esta forma, se ha creado por parte del legislador ordinario -Asamblea Nacional- varios cuerpos normativos que delimitan los mecanismos de participación ciudadana. También los propios GAD han realizado una interesante labor legislativa al regular los procedimientos de estos mecanismos, Incluso, se han creado mecanismos particulares como en el caso de cantones como Nabón.

En la mayor parte de las normativas cantonales, observatorios, cabildos populares, asambleas, audiencias no son contemplados como mecanismos de participación de potencial uso; por eso no se encuentra un desarrollo normativo sobre los requisitos y procedimientos para su aplicación. La regulación de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local es

deficiente en la mayoría de los casos. Ahora bien, esto no podría afectar su ejecución. Si hubiera interés por implementar estos mecanismos de participación, la ausencia de reglamentación no sería un impedimento para su práctica, porque se cuenta con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que los regula. Por ello, no hay un obstáculo legal para el funcionamiento de estos mecanismos.

Por otra parte, las normas que contemplan diversos aspectos sobre algunos de los mecanismos, no son incompatibles con el objeto, ámbito de aplicación, requisitos que establecen la Constitución y la ley. Es decir, no hay algún tipo de contradicción entre las reglas jurídicas infraconstitucionales y las reglas jerárquicamente superiores; por tanto, son válidas y vigentes. El desarrollo normativo, en buena parte, se ha dirigido a ampliar lo que ya está determinado en la LOPC.

De los datos extraídos, se puede señalar que, excepto por la silla vacía, el uso de estos mecanismos es escaso. En la mayoría de los GAD, aunque existe cierta reglamentación que ha sido formulada por los Concejos Cantonales en torno a la silla vacía, los datos evidencian su poca utilización en los distintos cantones en el periodo analizado, lo cual implica que no hay una alta participación ciudadana.

Los otros mecanismos tienen una menor reglamentación o, en ciertos cantones, ninguna. Sin embargo, esto no ha afectado directamente su implementación. Eso sí, se ve necesaria una regulación que permita una mayor accesibilidad a los mismos y que, además, los promueva. Una normativa que difunda su existencia y sus beneficios en la toma de decisiones de los poderes públicos, en especial, entre las autoridades locales.

Entonces, la falta de utilización de los mecanismos no responde a un problema eminentemente normativo; sino que es resultado de la falta de conocimiento sobre su existencia por parte de la ciudadanía. A esto se suma la falta de promoción por parte de los órganos estatales, sea a nivel local o nacional. También, la poca utilización de los mecanismos de participación ciudadana se debe, posiblemente, a la falta de efectividad de estos mecanismos para lograr algún resultado en cuanto a políticas públicas. Es decir, existen otros arreglos institucionales que permiten a la ciudadanía incidir en mayor grado sobre la política local.

Si bien pareciera que estos no son utilizados comúnmente, no se podría considerar que son inefectivos o aún peor que deben desaparecer, ya que quizás su potencialidad ha sido invisibilizada por la propia institucionalidad estatal. Sin embargo, el bajo uso también podría responder a que ciertos temas pueden ser resueltos con mayor agilidad por otras vías y con meca-

nismos de participación ciudadana distintos y que son más pertinentes a la realidad local.

Esta investigación no ha pretendido intervenir sobre las variables que serían las que determinan la baja utilización de los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, sí denuncia la necesidad de nuevo proceso de investigación que permita, no solo observar de mejor manera las razones que explican las variantes, sino también intervenir en la sociedad para incentivar el uso de los mecanismos de participación ciudadana. Además, se debe lograr una mejor coordinación con las instituciones estatales con el fin de poder acceder a la información necesaria para tener respuestas de las autoridades ante los problemas sociales con una mayor certeza.

Es importante resaltar que esta investigación ha acentuado su trabajo en la dimensión normativa. Por ello, ciertas hipótesis que han surgido a lo largo del camino deben ser evaluadas a luz de un trabajo más socio-jurídico. No obstante, el aporte de este estudio es trascendente porque abre la discusión sobre la participación ciudadana en los gobiernos locales. Sus resultados servirán para generar la búsqueda de algunas soluciones normativas o de otro tipo con el fin de que se materialice la democracia participativa.

En definitiva, hemos logrado explicar algunas tesis importantes que pretenden dar luces sobre la participación ciudadana en los GAD. A doce años de la expedición de la Constitución, en cuanto a la regulación normativa infraconstitucional, su uso y posibilidades, frente a los retos de una nueva organización territorial, exige una mayor planificación participativa en lo público.

Bibliografía

- Aguilar, J. (2009). Derechos de Participación y derecho a participar. En *¿Estado constitucional de derechos?* (p. 223). Quito-Ecuador: Abya Yala.
- Aguilera, R. & López, R. (2011). Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista. En R. Aguilera, *Nuevas perspectivas* (pp. 49-82). México: UNAM.
- Agamben, G. (2001) *Los medios sin fin*, Valencia: Pretextos.
- Albornoz, B. & Rivero, M. (2007). *Experiencias andinas de gobierno electrónico: La problemática de la participación ciudadana*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Andrade, P. (2012). *El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos*. Quito: Ecuador Debate 85.
- Arendt, H. (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- _____. (2009). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Arias, T. (2008) ¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi. en *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Coord. por Avila, R., Agustín Grijalva, A & Martínez R, (págs. 217-240), Quito.
- Aron, R. (1944). *L'Homme contre les tyrans* [El hombre contra los tiranos]. New York: Éditions de la Maison française.
- Arraiza, E. (2016), *Manual de gestión municipal*, Buenos Aires Stiftung: Konrad Adenauer.
- Ávila, R. (2012). Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos. Quito-Ecuador: Corte Constitucional para el periodo de transición.
- Balandier, G. (1969). *Antropología Política*. Barcelona: Casa Nova.
- Barrueto, F. & Navia, P. (2013). Tipologías de democracia representativa en América Latina, en *Política y Gobierno*, (pp. 265-307) vol 20, N° 2, Santiago.
- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de cultura económica.
- _____, N. (1999). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, M. (2016). *Democracia, alternancia y elecciones*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Calvo, J (1924), *El estatuto municipal*, citado por Valencia, S. (2003). *Derecho Municipal*. México D.F: Porrúa.

- Carpizo, J. (2009). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Carrión, F. (2004). *La ciudad y su gobierno municipal*. Quito: FLACSO- Ecuador.
- _____. (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito-Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Castoriadis, C. (2019). La polis griega y la creación de la democracia, Biblioteca Omegalfa.
- Castro, C. (2013). *El marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano*. Cuenca-Ecuador.
- Chávez, D. (2018), Consulta Previa en el Ecuador. Recuperado de: <https://xdoc.mx/documents/consulta-previa-en-el-ecuador-observatorio-de-derechos-colectivos-5ce309d38f526>
- Cohen, J. (2001). Democracia y libertad. En J. Elster, *La democracia deliberativa* (pp. 235-287). Barcelona: Gedisa.
- Colpari, O. (2011). La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena-campesino? en *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, N°. extra 0, (págs. 113-139)
- Consejo Nacional Electoral. (2014). *Democracia comunitaria e intercultural. Opinión Electoral. Gaceta de análisis político electoral*.
- Colombo, C (2007) E-Participación: las TIC al servicio de la innovación democrática, citado por Ramírez, A. (2010). *Democracia Participativa*. Valencia: Tirant to blanch.
- Corcuff, P. (2008). *Los grandes pensadores de la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Recuperado de http://ih-vm-cis-reis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS_079_14.pdf
- Davis, D. (2005). Cities in Global Context: A Brief Intellectual History. *International Journal of Urban and Regional Research*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00572.x>
- De Sousa, B. (2004). Democracia y participación. México: ILDIS-FES.
- _____. (2004). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México: Fondo de Cultura Económica.
- Della Porta, D. & Diani, M. (2006). *Social movements: An introduction*, USA: Blackwell Publishing.
- Deleuze, G. (2006). Post-scriptum sobre las sociedades de control. en *Polis Revista Latinoamericana*, S.V (13). Recuperado de: <http://journals.openedition.org/polis/5509>
- Corte Constitucional del Ecuador (2016) Dictamen N.º 002-16-DCP-CC, N.º 0009-15-CP (13 de abril de 2016).

- _____ (2015) Dictamen N,° 001-15-DCP-CC, Caso N.°0002-15-CP (24 de junio de 2015).
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (2009). *Participación Ciudadana Institucional. Comprender, practicar, impulsar la participación*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Enríquez, E. (2020). Izquierda y populismo en América Latina. Combinaciones, colaboraciones y conflictos a través del caso de Ecuador (1934-2017). *Aposta revista de ciencias sociales*, 45-61.
- Escudero, R., & García, J. (2013). *Cómo se hace un trabajo de investigación en Derecho*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Espinoza, A., & Ramírez G., F. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del CENDES*, 29 (81), 109-140.
- Fernández, J. (2002). *Servicios Públicos Municipales*, México: Instituto nacional de administración pública A.C.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- _____. (2006). *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. Italia: DOXA.
- Fischer, F. (2019). *Politics, values and public policy*. The problem of methodology. New York: Routledge.
- García, C. & Moral, A. (2009). La independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y su evolución hasta la Guerra de Secesión. En J. Paredes (Coord.), *Historia Universal Contemporánea I. De las Revoluciones Liberales a la Primera Guerra Mundial* (pp.42-59). Barcelona: Ariel.
- García de Enterría, E. (s.f.). Turgot y los orígenes del municipalismo. Valladolid. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/221411960033079.pdf>
- González, M. (2005). *La participación ciudadana como alterativa de gobierno*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos - Universidad Andina Simón Bolívar.
- González, R. (2001). Democracia semidirecta y democracia participativa. En R. Gutierrez, & D. Valadés, *Democracia y gobernabilidad*. México: UNAM.
- Granda, R. (2010). *Foro Nacional de Democracia y Participación Ciudadana*. CONCOPE.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito-Ecuador: Corte Constitucional para el Periodo de Transición.
- Guillen, A., Sáenz, K., Castillo, J. & Badii, M. (2009). *Origen, espacio y niveles de participación ciudadana*. Daena: International Journal of Good Conscience.

- Grimberg, C. (1966). *Grecia. De la cultura minoica a la Italia prerromana*. Barcelona: Daimon.
- _____. (1968). *Revoluciones y Luchas Nacionales*. Barcelona: Daimon.
- _____. (1968). *El siglo del Liberalismo. La eclosión de la democracia política*. Barcelona: Daimon.
- Grondona, M. (2000). Historia de la democracia, documento de trabajo No 175. Buenos Aires: Universidad del CEMA, Departamento de Ciencias Políticas.
- Habermas, J. (2010). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.
- Hansen, M. (2006). *Polis. An Introduction to the Ancient Greek City-State*. Oxford University Press.
- Hitchcock, J. (2019). Developing mixed methods crossover analysis approaches. USA: Journal of Mixed Methods Research.
- Lario, Á. (Coord.). (2010). *Historia Contemporánea Universal. Del surgimiento del Estado contemporáneo a la Primera Guerra Mundial*. Barcelona: Alianza Editorial.
- Larrea, A. (2012). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Lissidini, A. (2014). *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*, [PDF] Recuperado de: https://static.nuso.org/media/documents/Articulo_ALICIA_LISSIDINI.pdf
- Maquiavelo, N. (1995). *El Príncipe*. Londres: Indianópolis.
- Martínez, L. & Aguilar, J. (2005). *Libro del adulto 1. Historia Universal*. México D. F: INEN.
- Martínez Carazo, P. (2014). *El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la Investigación Científica*. Research Gate.
- Martínez, P. (s.f.). *El municipio, la ciudad y el urbanismo*. Obtenido de UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>
- Montaño, C., & Mogrovejo, J. C. (2014). *Derecho Tributario Municipal Ecuatoriano*. Quito: Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simon Bolivar.
- Montesquieu, Ch. (1748), *El Espíritu de las Leyes*, [PDF] Recuperado de: https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/esl_espiritu_de_las_leyes_montesquieu_31000000630.pdf
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

- Navas, M. (2013). Constitución y Teorías de la Democracia. En R. Ávila, *Estado, derecho y justicia* (págs. 176-187). Quito: Serie Estudios Jurídicos. Vol 33.
- _____ (2014). *Proceso constituyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual*. ECUADOR: Confluente. Rivista di studi iberoamericani.
- Navas, M. & Toro, E. (2016). *El modelo constitucional de organización territorial y descentralización en el Ecuador*. Quito: IUSTEL.
- Nogueira, H. (2005). Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales. *Revista Ius et Praxis*, 15-64.
- Noguera, A. & Navas, M. (2016). Los nuevos derechos de participación ¿Derechos constituyentes o constitucionales?, Valencia: Tirant to blanch.
- Oakley, P. (1991), *Projects with People—The Practice of Participation in Rural Development*. Geneva: ILO.
- Ocles, A. (2010), Participación y socialismo en la Revolución Ciudadana. En M. Lang, & A. Santillana, *Democracia, participación y socialismo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.
- Oyarte, R. (2015). *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Paredes, J. (Coord.) (2009), *Historia Universal Contemporánea I. De las Revoluciones Liberales a la Primera Guerra Mundial*, Barcelona: Ariel.
- Pachano, S. (2010), *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*, Quito: ILDIS-FES.
- Pachano, S. (s.f.), *Democracia Directa en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Peces G. (1988) *Escritos sobre derechos fundamentales*. Eudema. Madrid, citado por Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito-Ecuador: Corte Constitucional para el Periodo de Transición.
- Peraza, A. (2005), *Democracia participativa y derechos humanos*, Quito: Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pérez F., Mendonca C., & Luiz C., (2010), Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. OSAL, *Observatorio social de América Latina* (27), 73-95.
- Posada, A (1927) *Constituciones de Europa y América*, Librería General de Victoriano Suárez, citado por Valencia, S. (2003). *Derecho Municipal*. México D.F: Porrúa.
- Pozo, J. P. (2014). Democracia comunitaria: “descolonizar el saber, reinventar el poder”. *Opinión Electoral*. Gaceta de análisis político electoral.

- Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de junio de 2012).
- Ramírez, F., & Welp, Y. (2011). Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. Quito-Ecuador: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.
- Ramírez, A. (2010). *Democracia Participativa*. Valencia: Tirant to blanch.
- Rodríguez, B. y Francés, P. (2010). *Filosofía Política II. Apuntes de Clase. Tema 1: La democracia*. Recuperado de: <https://www.ugr.es/~pfg/001Tema1.pdf>
- Rousseau, JJ. (1999), Contrato Social, [PDF] Recuperado de: https://www.secst.cl/upfiles/documentos/01082016_923am_579f698613e3b.pdf
- Sagúes, N. (2014). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México D. F: Editorial Patria.
- Schneider, C. & Welp, Y. (2011), ¿Transformación democrática o control político?, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Quito.
- Corte Constitucional del Ecuador (2017) Sentencia N.º 001-17-STC-CC, Caso N.º 0039-07-TC (11 de enero de 2017).
- Solano, V. (2017), Nueva institucionalidad y participación ciudadana. Un aporte a la democracia en América del Sur, en *Revista Iuris*. N.º 16. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- _____ (2018), Democracia participativa y meritocracia. Cuenca: Universidad Andina Simón Bolívar/Universidad de Cuenca.
- Soler, L. (2020). Populismo del siglo XXI en América Latina, en *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, (pp. 17-36)
- Spielvogel, J. (2009). *Historia Universal. Civilización de Occidente Tomo I*. México D.F: Cengage.
- Spielvogel, J. (2010), *Historia Universal. Civilización de Occidente Tomo II*. México D.F: Cengage.
- Storini, C. (2009), Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana de 2008, en S. Andrade, A. Girjalva, & C. Storini, *La nueva constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones* (pp. 287-312). Quito: Corporación Editora Nacional - UASB sede Ecuador.
- Suing, J. (2017). *El Derecho Municipal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Tola, B. (2010). *Foro Nacional de Democracia y Participación Ciudadana*. CONCOPE.
- Tola, B. (s.f.), El proyecto de ley de participación ciudadana. En Tertulia.

- Tocqueville, A. (1835). *La democracia en América*, París: S/E. Recuperado de: https://www.ecotec.edu.ec/material/material_2018D1_POL105_04_93539.pdf
- Touraine, A. (2001). *¿Qué es la democracia?*, México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Torcal, M. & Ramón, J. (2006), *Political disaffection in contemporary democracies*. 123-151.
- Trujillo, J. & Ávila, R. (2008), Los derechos en el proyecto de constitución, en ILDIS, *Análisis Nueva Constitución*, Quito-Ecuador: ILDIS - Revista La Tendencia.
- Valencia, S. (2003), *Derecho Municipal*, México D.F: Porrúa.
- Veggeland, N. (2020), *Democratic Governance in Scandinavia*. 77-105.
- Verdesoto, L. (1986). Los movimientos sociales, la crisis y la democracia en el Ecuador, en F. C. G. (Ed.), *Los movimientos sociales ante la crisis* (págs. 157-195). Buenos Aires: UNU-CLACSO-IISUNAM.
- Verdesoto, L & Ardaya, G. (2005), La participación política de la sociedad civil en la Región Andina. En K. Zample, & D. Zovatto (Edits.), *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo* (pp. 253-274). Perú: International IDEA.
- Verdugo, T. (2007), *La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- _____. (2014), *La institucionalización de la revocatoria del mandato político a presidentes en Ecuador, México*. D.F: FLACSO México.
- Viciano, R. (2009), Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la constitución ecuatoriana de 2008, en A. Grijalva, S. Andrade, & C. Storini, *La nueva constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Welp, Y. (2016). *La participación ciudadana como compromiso democrático*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____. (2008), La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina, en *Íconos: revista de ciencias sociales*, (Nº.31), pp. 117-130, Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Zicardi, A. (1999). *Los Actores de la Participación Ciudadana*, México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Zovatto, D. (2011). *Democracia y gobernabilidad en América Latina en el siglo XXI temprano*. México: Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral.

Fuentes Normativas

- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis
- Constitución de la República del Ecuador. [Const.] (2008). Recuperado de <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-09/Constituci%C3%B3n.pdf>
- Constitución Política del Ecuador. [Const.] (1998). Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Quito-Ecuador. Recuperado de: https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/01/dic15_CODIGO-ORGANICO-DE-ORGANIZACION-TERRITORIAL-COOTAD.pdf
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. [Ley] (2010). Recuperado de https://gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/documentos/Normativa%20Nacional/ley_organica_participacion.pdf
- Ordenanza sobre la Participación Ciudadana y Cogestión de los Presupuestos Participativos en las Parroquias Rurales del cantón Cuenca. [Ordenanza] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Ordenanza que regula el procedimiento de aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Cuenca y el Presupuesto Municipal. [Ordenanza] (2012) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Reglamento general de aplicación de los presupuestos Participativos de las Juntas Parroquiales Rurales del cantón Cuenca. [Reglamento] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- OEA. (2003). Carta Democrática Interamericana. Obtenido de https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf
- OIT (1989) Convenio 169. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- ONU (2007) Declaración de los derechos humanos. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ordenanza para el proceso de selección de representantes de la ciudadanía a los directorios de empresas públicas, comisiones y otras instancias municipales del Cantón Cuenca. [Ordenanza] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Ordenanza que conforma y regula las instancias de participación ciudadana y control social del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal

- del Cantón Nabón. [Ordenanza] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Plan de ordenamiento territorial del cantón Nabón. [Ordenanza] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Ordenanza de Creación, Organización e Implementación del Sistema de Igualdad y Protección Integral de Derechos del Cantón Paute. [Ordenanza] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza de Creación, Organización e Implementación del Sistema de Igualdad y Protección Integral de Derechos del Cantón Paute. [Ordenanza] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.
- Reglamento que regula la participación ciudadana a través de la silla vacía, en las sesiones del consejo cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Sígig. [Reglamento] (2010) Recuperado de Actas del Consejo Cantonal.

Sobre los autores

Vicente Solano Paucay

Doctorando en Responsabilidad Jurídica. Estudio Multidisciplinar por la Universidad de León - España. Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante – España y Universidad de Palermo – Italia. Estudiante del Máster in Global Rule of Law and Constitutional Democracy por el Instituto Tarello de la Universidad de Génova - Italia. Diplomado en Igualdad y no Discriminación por la Universidad de Buenos Aires. Diplomado Internacional en Docencia Digital para la Educación Superior por la Universidad de Cuenca. Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Cuenca. Docente en la Universidad de Cuenca y Universidad Andina Simón Bolívar, sede-Ecuador.

Teodoro Verdugo Silva

Estudios de Posdoctorado, Universidad de Salamanca, España; Ph.D en Ciencia Política, FLACSO- Sede México. Doctor en Jurisprudencia, Universidad de Cuenca; Candidato a PhD en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Especialista en Derecho Administrativo y Magister en Derecho Constitucional ambos U. Andina “Simón Bolívar”. Diploma Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales, Universidad del Azuay. Estudios de Maestría en Ciencia Política, FLACSO-Ecuador. Ex Decano de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad de Cuenca. Director del Consultorio Jurídico de la Universidad de Cuenca. Profesor de posgrado en varias universidades del país. Abogado litigante en Derecho Constitucional y Derecho Público. Con publicaciones en revistas indexadas. Ha presentado ponencias en diferentes ciudades del Ecuador y en Pasto (Colombia) Santiago del Estero (Argentina) Guadalajara, Zacatecas, San Luis Potosí, Ciudad de México, Monterrey y Lima. Ha participado en eventos académicos en Caracas, La Paz-Bolivia, Buenos Aires, Madrid y Berlín y en eventos culturales en Paris, Roma y Viena.

Este libro se terminó de imprimir en enero de 2023
bajo el sello editorial UCuenca Press, en su taller gráfico.

Cuenca - Ecuador

La propuesta de los autores-docentes de la Facultad, Teodoro Verdugo y Vicente Solano, “Participación ciudadana en el Azuay: Estudios de caso” se inscribe dentro de lo que se conoce como “Libro de autor”, una de las líneas editoriales de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales. Como señalan los autores este libro es producto de un proyecto de investigación, cuyo propósito fue analizar, describir y elaborar una crítica al desarrollo normativo y la utilización de los distintos mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados, como son la silla vacía, audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y en ese afán de descubrir nuevas formas para el fortalecimiento de la democracia participativa.

Este libro responde a la política de difusión del pensamiento universitario nacida desde el Decanato con el reconocimiento del Consejo Directivo de la Facultad, que se publica con el naciente e innovador sello editorial UCuencaPress de la Centenaria Universidad de Cuenca.

Simón Valdivieso Vintimilla
Director de Publicaciones
Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

ISBN: 978-9978-14-506-7



9 789978 145067

UCUENCA PRESS 