

La participación ciudadana en Ecuador

(2009-2012)



Pablo Ospina Peralta

La Constitución de 2008, menciona 86 veces la palabra “participación”. El presidente Rafael Correa ha dicho repetidas veces que busca construir una “democracia verdaderamente representativa y mucho más participativa”.¹ El objetivo de este artículo es describir algunos de los mecanismos institucionales previstos por el Gobierno de la “revolución ciudadana” para promover en la práctica esa participación a nivel nacional² y mostrar alguna evidencia disponible sobre su funcionamiento concreto en los últimos años.

Por “participación ciudadana” entenderemos en este artículo exclusivamente *los mecanismos por los cuales los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos son convocados para influir en la toma de decisiones del poder público*. No consideraremos los mecanismos electorales convencionales; es decir, ni el voto para elegir representantes, ni la convocatoria a plebiscito o referéndum. Tampoco consideraremos “participación” al derecho de los ciudadanos a presentar individual o colectivamente sus quejas, opiniones o sugerencias a las instituciones públicas. Esa posibilidad se encuentra más bien incluida, en lo que a nosotros concierne, en el derecho de petición o de expresión.

Nota del autor: Este artículo se benefició y da continuidad a uno anterior del mismo autor: “Corporativismo, estado y revolución ciudadana: el Ecuador de Rafael Correa”, en Christian Büschges, Olaf Kaltmeier y Thies Sebastian, edit., *Culturas políticas en la región andina*, Madrid-Frankfurt, Iberoamericana / Vervuert, 2011, p. 145

1. Por ejemplo, con ocasión el triunfo del referéndum para la convocatoria a una Asamblea Constituyente en abril de 2007, cfr. Carlos Chirinos, “Triunfo histórico” de Correa, en *BBC Mundo*, Quito, 16 de abril de 2007, <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6558000/6558443.stm>.
2. Excluimos explícitamente el estudio de los mecanismos de participación previstos a nivel local, como la “silla vacía”, el “presupuesto participativo” y la “consulta previa”, que requieren estudios monográficos para examinar a detalle cómo están funcionando estos en distintos casos.

En concreto, tomaremos en cuenta sucesivamente tres de los principales mecanismos de participación previstos en distintos instrumentos legales: los concursos de méritos para elegir representantes ciudadanos; los consejos sectoriales de política pública y la iniciativa ciudadana para la presentación de leyes.

Primer mecanismo: la meritocracia

El principal mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas inventado por la Constitución de 2008 es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este Consejo tiene a su cargo la designación de las comisiones ciudadanas que nombrarán a los titulares de los organismos de control del Estado (los titulares de la Defensoría Pública, de las Superintendencias, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral, de la Procuraduría General, entre otros). El Consejo no es nombrado por la Asamblea Nacional (organismo de representación política en el régimen liberal), ni por delegados de organismos gremiales o asociativos, propios del “corporativismo”:

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley.³

Ciudadanos escogidos por sorteo deben organizar concursos de oposición y méritos y asignar los puntajes en los exámenes correspondientes a los candidatos para los puestos clave en las instituciones de control del poder público. Se trata, como vemos, de un mecanismo que teóricamente debe impedir la presión política o corporativa para la elección de funcionarios que actúan como *jueces* en sus respectivos ámbitos de competencia: uso de fondos públicos, elecciones, defensores públicos, etcétera.

No obstante, en un giro notable, el mismo mecanismo de concurso, méritos y veeduría, basado en currículum y exámenes elaborados, calificados y dirigidos por el Consejo de Participación Ciudadana, se utilizó para nombrar los delegados ciudadanos en el Consejo Consultivo para la Soberanía Alimentaria,⁴ en la conformación de la representación de los jubilados al Banco del Instituto de Seguridad

3. Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 207, inc. 3.

4. Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización 2009, “Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria”, 17 de febrero de 2009, art. 32. En este caso son “seis representantes” de la sociedad civil.

Social⁵ y en la presencia de académicos en la Ley Orgánica de Educación Superior.⁶ Otras instituciones donde la “representación” ciudadana se elige mediante selección por concurso de méritos es la Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe donde los 17 “representantes” de las 14 nacionalidades indígenas no son escogidos por sus organizaciones, ni según sus propios usos y costumbres, sino por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social luego de un concurso de méritos.⁷

Así, en lugar de que las organizaciones de jubilados, campesinas o universitarias escojan sus representantes, la “representación” queda al arbitrio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Un mecanismo, el del concurso de méritos, cuyo sentido es precisamente *desligar* al designado de cualquier delegación para que actúe con “independencia”, se utiliza como sistema de “participación” ciudadana.

En su clásico trabajo sobre la democracia y la dictadura, Barrington Moore Jr. hace una serie de observaciones sobre el sistema de reclutamiento de la burocracia en la China de los manchúes (aunque el sistema inició con la dinastía Ming, en el siglo XVI). Escojo una de esas observaciones:

No existiendo la primogenitura, una familia acaudalada podía verse reducida a la penuria en pocas generaciones por la división en partes iguales del patrimonio. La mejor manera de evitarlo consistía en hacer entrar a alguien con aptitudes académicas en la burocracia [...] las doctrinas confucianas y el sistema de exámenes legitimaban, cuando menos a sus propios ojos, el estado social superior del terrateniente y su estar exento de trabajo manual solo con que algún miembro de la familia o un talentoso jovencito adoptado, lograra adquirir grado.⁸

Digamos que estamos en presencia de la forma premoderna del concurso de merecimientos. Solo que se trata de un mecanismo para reclutar a la burocracia, no para conseguir la participación social. ¿Quién puede imaginar que el reclutamiento de jueces de las cortes superiores de justicia por concurso de méritos es una forma de participación ciudadana? ¿Alguien imagina que la selección de docentes en la universidad ecuatoriana por concurso, puede calificar como forma de participación ciudadana en la universidad? ¿Acaso los aspirantes a policías que debían

5. La ley que crea el Banco del IESS fue aprobada a inicios de abril de 2009, *El Comercio*, “La Ley del Banco del IESS se aprobó ayer”, en *El Comercio*, 7 de abril de 2009. “El Directorio del Banco del IESS estará constituido por cuatro miembros: dos representantes de los afiliados, uno activo y otro pasivo; el delegado del Presidente de la República y el Presidente del directorio”.
6. Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, art. 167 y 168. Aquí son seis académicos elegidos por concurso organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCS).
7. DE 196, de 29 de diciembre de 2009, en RO 113, de 21 de enero de 2010, art. 4.
8. Barrington Moore Jr., *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia. El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*, trad. Jaume Costa y Gabrielle Woith, Barcelona, Península, 1976, 2a. ed., p. 145-146.

rendir exámenes para ingresar a la institución califican como formas de “participación ciudadana” en la fuerza pública?

El sistema inventado en la Constitución de 2008 para la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, solo por medio de un abuso del lenguaje puede ser considerado por alguien como “participación social o ciudadana”. Es, en Ecuador del siglo XXI, lo mismo que en la China manchú, un mecanismo de selección de la burocracia, no un mecanismo de democratización participativa de la sociedad y del Estado. La razón es que la selección depende de méritos individuales, no de una dinámica de participación social o de representación ciudadana. Además, y sobre todo, el juicio sobre los “méritos” de cada uno no lo hacen los involucrados, sino un tercero, que decide la designación y también el peso de los criterios para dicha selección.

¿Qué ha hecho la institución clave de este diseño participativo en estos años? Podemos clasificar las actividades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en tres campos. *Primero*, la “promoción de la participación” fundamentalmente a través de la difusión de cartillas y la realización de talleres. *Segundo*, la veeduría de la acción de las instituciones públicas, incluyendo la acción ciudadana frente a la corrupción.⁹ *Tercero*, el nombramiento de autoridades.

El primer campo es poco relevante en cuanto a impacto y efectos políticos. Respecto al segundo campo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se ha dedicado a tratar de compilar, con éxito relativo, los informes de actividades de las instituciones públicas¹⁰ y a promover las veedurías ciudadanas. No se conoce ninguna investigación impulsada por el Consejo que haya llevado al develamiento de algún acto de corrupción gubernamental, ni tampoco ningún juicio o acción penal contra ningún funcionario público, desde el inicio de las actividades del Consejo en 2009, cuando, años antes, la institución que sirvió de antecedente al Consejo, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, se había distinguido por varias denuncias e investigaciones de impacto nacional.¹¹

Respecto a las veedurías, hasta enero de 2013, estaban registrados 32 informes de veedurías publicados en la página Web del Consejo de Participación

9. El art. 208 de la Constitución establece que entre las atribuciones del CPCCS están: “4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan”.
10. El informe de 2011-2012 constata que hasta el 31 de marzo de 2012, había logrado compilar 242 informes de instituciones públicas del año 2011, de un total de 1.225; es decir, el 20%. Estos informes no estaban tampoco disponibles en Internet en la página del Consejo para consulta de los ciudadanos. Cfr. CPCCS 2012, “Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012”, Quito, CPCCS, 2012, p. 27.
11. El informe de 2012 menciona que hay 4 expedientes en proceso de investigación, cfr. CPCCS 2012, Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012, Quito, CPCCS, 2012, p. 34. En la página web del Consejo aparecen actualmente cinco casos a los que se hace seguimiento, tres de ellos a alcaldes y dos a empresas privadas, cfr. <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=38db452f-8d12-48ac-bd29-c357b4709688&groupId=10136>.

Ciudadana y Control Social.¹² En el informe anual de marzo de 2011 a marzo de 2012 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se menciona el trámite de “269 solicitudes de veedurías [...] (2.180 veedores) [de un] total de 278 solicitudes de veedurías que ingresaron”.¹³ La promoción y apoyo a la realización de veedurías es algo positivo en sí mismo. No disponemos de estadísticas comparativas para saber a ciencia cierta si hay más veedurías en este último período que en períodos anteriores pero daría la impresión que sí es el caso. Los dos casos más publicitados de veedurías fueron los casos de la reestructuración de la justicia presidida por el juez español Baltasar Garzón, cuyo informe reconoció avances importantes pero también señaló importantes limitaciones especialmente en el concurso para la designación de cinco jueces a la Corte Nacional de Justicia.¹⁴ El segundo caso fue el de la veeduría a los contratos de Fabricio Correa, hermano del presidente, con el Estado. Los resultados de la veeduría fueron impugnados por el Presidente de la República que alegó que no conocía los contratos de su hermano y como resultado se iniciaron juicios en contra de algunos de los veedores, acusados de falso testimonio.¹⁵

Sin lugar a dudas, el tercero de los campos, el del nombramiento de autoridades públicas, es la más relevante de todas las actividades del Consejo. En el cuadro siguiente resumimos los nombramientos realizados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, los mecanismos utilizados y los resultados obtenidos hasta la fecha.

El mayor cuestionamiento a los nombramientos realizados por el Consejo es que si el objetivo declarado del mecanismo era asegurar la “independencia” y “neutralidad” frente al poder político, los nombramientos efectivamente realizados muestran que una gran cantidad de exfuncionarios del actual gobierno tienen gran parte de los nombramientos. El caso más notable es el de la selección del Consejo Nacional Electoral, que previamente se constituía con representantes de los partidos políticos más grandes y que en la actualidad solo tiene consejeros cercanos al Gobierno.

El principio de que los regulados no deben participar en los directorios de los organismos de regulación está presente en la Constitución de 2008,¹⁶ y fue utilizado como justificativo para la construcción de este nuevo sistema institucional que hemos descrito, basado, no en la “representación”, sino en la “meritocracia”. Curiosamente, vía referendun, este fue desechado explícitamente en la pregunta

12. CPCCS, en Participación y Control Social, Veedurías, <<http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/web/guest/estado-de-veedurias->>.
13. CPCCS, “Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012”, Quito, CPCCS, 2012, p. 23.
14. Baltasar Garzón *et al.*, “Informe final de la veeduría internacional a la Reforma de la Justicia en Ecuador”, Quito, diciembre 2012. 102 p.
15. Hoy, “Corte no tratará caso de veedores de contratos de Fabricio Correa”, en *Hoy*, Quito, 25 de enero de 2013, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/corte-no-tratará-caso-de-veedores-de-contratos-de-fabricio-correa-572483.html>>.
16. Constitución..., art. 232.

Cuadro 1
Nombramientos de autoridades por parte del CPCCS 2010–2012

Fecha	Institución	Nombramientos	Mecanismo	Resultados
13/01/2011	Procurador General del Estado	Diego Patricio García Carrión	Terna presentada por el Presidente de la República	Seleccionado el mismo Procurador anterior
7/01/2011	Superintendencia de Compañías	Suad Raquel Manssur Villagrán	Terna presentada por el Presidente de la República	Fue miembro de la Junta Bancaria en representación del Presidente de la República
30/12/2010	Superintendencia de Bancos y Seguros	Pedro Enrique Solines Chacón	Terna presentada por el Presidente de la República	Seleccionado el anterior superintendente de Compañías
15/07/2011	Fiscalía General del Estado	Galo Alfredo Chiriboga Zambrano	Comisiones ciudadanas	Exministro del gobierno actual
15/11/2011	Consejo Nacional Electoral	Vocales Principales: Paúl Alfonso Salazar Vargas, Magdala María Villacís Carreño, José Domingo Raúl Paredes Castillo, Emma Roxana Silva Chicaiza y Juan Pablo Poso Bahamonde	Comisiones ciudadanas	Todos ellos fueron funcionarios gubernamentales en el actual período de gobierno
7/12/2011	Defensoría del Pueblo	Ramiro Alfredo Rivadeneira Silva	Comisiones ciudadanas	Asesor en el Ministerio de Justicia cuando era ministro Gustavo Jalk
30/04/2012	Defensor Público	Ernesto Willimper Sócrates Pazmiño Granizo	Comisiones ciudadanas	Fue el Defensor Público transitorio desde 2007
14/05/2012	Superintendencia de Economía Social y Solidaria	Hugo de Jesús Jácome Estrella	Terna presentada por el Presidente de la República	Investigador de FLACSO, fue asesor de la Asamblea Constituyente (designado por unanimidad)
31/07/2012	Superintendencia de Control del poder del Mercado	Pedro Francisco Páez Pérez	Terna presentada por el Presidente de la República	Exministro del Gobierno actual (por unanimidad)

sobre la reestructuración del Consejo de la Judicatura, órgano de gobierno administrativo del Sistema Judicial, que el presidente Rafael Correa incluyó en la pregunta 5 de la consulta popular de mayo de 2011. El nuevo Consejo de la Judicatura ya no sería nombrado, como decía la Constitución de 2008, por concurso de méritos y mediante “comisiones ciudadanas” electas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sino constituido por *delegados* de las funciones del

30/10 2012	Corte Constitucional	Fabián Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinargote, Tatiana Ordeñana Sierra, Carmen Maldonado Sánchez, Patricio Pazmiño Freire, Manuel Ignacio Viteri Olvera, Antonio José Gagliardo Loor, Wendy Piedad Molina Andrade, Alfredo Tirso Ruiz Guzmán	Mediante comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores.	Se mantiene el mismo presidente anterior de la Corte
16/04/2012	Contralor General del Estado	Carlos Pólit Faggioni	Comisiones ciudadanas	El mismo Contralor anterior. Se lo designó por unanimidad

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Informe de rendición de cuentas, marzo 2011-marzo 2012, Quito, CPCCS, p. 37-38. En: <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec>.
Elaboración: Pablo Ospina Peralta, 2012.

Estado, *incluyendo la propia función judicial*, que debía ser regulada y controlada, el fiscal y el defensor público. Estos directivos de las funciones del Estado estaban bajo control del Consejo de la Judicatura.¹⁷ El argumento constante usado a lo largo de cuatro años para justificar la salida del Estado de todos los representantes de todos los gremios organizados; esto es, que los “regulados” no deben participar en las instancias de regulación, se viola aquí en su sede natural de aplicación, el Sistema Judicial.

Segundo mecanismo: los consejos de toma de decisión sobre políticas públicas

Desde su instalación en el cargo, el gobierno de Rafael Correa emprendió una cruzada contra uno de los mecanismos más frecuentes de “participación” en la toma de decisiones sobre políticas públicas utilizados en el pasado: la creación de “consejos” sectoriales formados con la presencia, generalmente minoritaria, de gremios empresariales y laborales. Bajo la acusación de “corporativismo”, el gobierno desmontó gran parte de 72 de estos organismos con presencia “corporativa” (entre consejos, institutos, comisiones y fondos) existentes en 2007. De ellos,

17. La convocatoria a la Consulta Popular puede revisarse en el DE 669, 21 de febrero de 2011, publicado en RO 399, 9 de marzo de 2011, p. 5-12.

el 67% incluía la representación de cámaras empresariales y el 27% correspondía a los trabajadores.¹⁸

La justificación de esta política se encuentra expresada de forma clara y detallada en la demanda de inconstitucionalidad de la representación de la Junta Cívica de Guayaquil (una de las expresiones organizadas más conocidas de la alta burguesía guayaquileña) en la Comisión de Tránsito del Guayas:

Otro progreso para la democracia fue la eliminación del corporativismo en la constitución de 1979, con la desaparición de los senadores funcionales –íconos de la democracia corporativista y elitista– que eran elegidos de entre los diferentes grupos de poder de la sociedad, a espaldas del pueblo ecuatoriano. A través de los precitados avances y de muchos otros más, hemos llegado a la actual democracia representativa y participativa consagrada en nuestra constitución, *en la que todo organismo estatal debe estar conformado por representantes de toda la sociedad, so pena de incurrir en actos discriminatorios y antidemocráticos [...]* Un Estado democrático y representativo debe ser la verdadera expresión de la voluntad social y ello solo se logra *si sus instituciones están conformadas por miembros que representen a toda la población sobre la que ejercen su jurisdicción, y no como en las democracias corporativistas en que los servidores públicos son elegidos por grupos de poder y no por la sociedad toda.*¹⁹

Así, el Gobierno eliminó casi todos estos consejos con poder de decisión sobre políticas y buscó crear “consejos consultivos” sobre temas sectoriales de acuerdo a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.²⁰ La Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) ha sido la entidad encargada de impulsar la constitución de estos consejos por zona de planificación, como entidades vinculadas al Sistema Nacional de Planificación.²¹ En efecto, la ley establece que adjunto al Consejo Nacional de Planificación se crea la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir que debe reunirse cada 6 meses. Esta Asamblea de funciones consultivas, elige 12 representantes ante el Consejo Nacional de Planificación (4 por cada región del país, según el art. 49, num. 6) que a su vez aprobarán el Plan Nacional de Desarrollo en 2013.²² Esta Asamblea será conforma-

18. SENPLADES, “Recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria Bienal 2007-2009”, Quito, SENPLADES, 2009, p. 37.

19. “La Presidencia de la República presentó la demanda de inconstitucionalidad a la Ley de Creación de la Comisión de Tránsito del Guayas”, texto de la demanda firmada por Rafael Correa Delgado, Presidente de la República, Quito, 29 de junio de 2007, en <<http://www.presidencia.gov.ec/noticias>>. Subrayado por el autor.

20. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, art. 52.

21. Hay nueve zonas de planificación según el SENPLADES y en cada una de ellas se constituyen estos Consejos Sectoriales, en <<http://www.planificacion.gob.ec/subsecretarias-zonales/>>.

22. El Consejo de Planificación que aprobó el Plan Nacional para el Buen Vivir del año 2009 no tuvo ninguna participación ciudadana. En efecto, según el DE 1577, de 11 de febrero de 2009, publicado en el RO 535, de 26 de febrero de 2009, solo existe representación de gobiernos locales y la presencia consultiva de un delegado del CPCCS.

da por delegados “de las asambleas locales de participación de cada consejo consultivo sectorial” y de organizaciones sociales nacionales (art. 50).

Hasta la fecha la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir no se ha constituido formalmente. SENPLADES anunció que el 21 de septiembre de 2012, en Quito, se elaboró un borrador de reglamento que está siendo socializado y validado, donde se explica la forma de constitución de los Consejos Consultivos Sectoriales y su conexión con el Sistema Nacional de Planificación.²³ Aunque no se ha hecho público todavía el contenido de ese proyecto de reglamento (no está disponible en la página web y no se ha difundido una versión preliminar), tenemos un buen ejemplo de cómo se están constituyendo estos consejos consultivos a nivel ministerial. El Ministerio de Electricidad y Energías Renovables promulgó a mediados de 2012, el “Reglamento de conformación y funcionamiento del Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable”,²⁴ donde se establece la siguiente integración (art. 8):

- Un representante de las Universidades, designado por el Secretario Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT);
- Un representante de los Consejos Provinciales, designado por el Presidente de la Corporación de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE);
- Un representante de los Concejos Cantonales, designado por el Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME);
- Un representante de una Asociación de Usuarios del servicio público de energía eléctrica, legalmente constituida ante el Ministerio de Electricidad y Energía Renovable;
- Un representante de los usuarios, designado por la Defensoría del Pueblo;
- Un representante del Consejo Nacional de Electricidad (CONELEC), designado por el Presidente Ejecutivo de dicha institución; y
- Un delegado del Ministro de Electricidad y Energía Renovable.
- Las asambleas locales plurinacionales e interculturales para el buen vivir podrán enviar representantes al Consejo Ciudadano Sectorial.
- Para la instalación regional, provincial o cantonal del Consejo, se considerará la misma conformación prevista en esta disposición.

Como vemos, solo hay dos representantes de la sociedad civil en este “consejo ciudadano”, uno de los cuales es elegido por una entidad del Estado (el Defensor del Pueblo) y el otro no se explica su forma de designación.

Tal vez el ejemplo más claro y notablemente directo es el de la formación del Consejo Ciudadano Sectorial de Salud. Allí se explica en el artículo primero que el Consejo es una instancia autónoma de diálogo y deliberación. En el artículo segundo se resalta la participación de representantes de la sociedad civil, las organizaciones populares, no gubernamentales y académicas relacionadas con el campo de la salud. El artículo tercero explica la forma de elección: “Los representantes

23. SENPLADES, “Consejo Ciudadano Sectorial de la SENPLADES analiza su reglamento interno”, 4 de octubre de 2012-17h04, en <www.senplades.gob.ec>.

24. AM 187, de 5 de junio de 2012, RO 729, de 21 de junio de 2012.

para el Consejo Ciudadano Sectorial de Salud serán designados por la máxima autoridad de esta cartera de Estado”²⁵

No queda claro de qué sociedad civil organizada son estas personas “representantes”, cuando las organizaciones de la sociedad no tienen ninguna participación en su designación.

Un último ejemplo de la forma de constitución de estos consejos consultivos es el caso del Consejo del Ministerio de Cultura “Art. 3.- El Comité Consultivo estará integrado por veinte y dos miembros en razón de su destacada trayectoria en la cultura y el arte. Art. 4.- La designación de los integrantes lo hará la Ministra buscando equilibrios de género, etarios y de representatividad étnica y cultural”²⁶

Entonces aquí también, todo queda a criterio de la ministra del ramo. Un Acuerdo Ministerial, levemente posterior, sobre el Consejo Ciudadano Sectorial Nacional del Ministerio de Cultura establece que lo conforman la ministra del ramo, los miembros del consejo consultivo antes mencionado, que, como vimos, son nombrados por la Ministra, y luego establece un sistema de elecciones provinciales para designación de ternas que le servirán a la Ministra para designar a los representantes asegurando los equilibrios de género, etarios y étnico-culturales.²⁷

Recordemos que estos consejos consultivos nombrados por los ministros son una de las “tres patas” de la “representación ciudadana” ante Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir. Como dijo el Secretario Nacional de Planificación:

[Cuando] nosotros pensamos a la democracia apuntamos a la participación. La constitución de actores en sujetos sociales forma parte de formar política pública, nueva ciudadanía, nuevo Estado, más democrático, desconcentrado y descentralizado. Por lo tanto, la constitución de los Consejos Consultivos es fundamental. [...] Tenemos también la instancia de participación ciudadana que es la Asamblea Plurinacional para el Buen Vivir. En esta Asamblea se espera que se pueda constituir a mediados de este año lo que significa que se deberá elegir los delegados de SENPLADES para la asamblea que tiene como fin generar y aprobar el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2013-2017 y hacer el seguimiento de la política pública. Esta Asamblea tiene tres pilares que son: representación de los consejos ciudadanos de toda la función ejecutiva y representación territorial de las Asambleas territoriales y las organizaciones sociales.²⁸

Es difícil sacar una conclusión diferente: en lugar del corporativismo, es decir, de la representación de las organizaciones sociales dedicadas a cada tema

25. AM 0000665, de 24 de abril de 2012, publicado en RO 702, de 14 de mayo de 2012.

26. AM 185, de 9 de septiembre de 2011, publicado en RO 547, de 3 de octubre de 2011.

27. AM 209-2011, de 13 de octubre de 2011, publicado en RO 589, de 2 de diciembre de 2011.

28. Diario Digital del Centro, “Presidente de la Febap asistió al Consejo Sectorial Nacional de SENPLADES”, *Diario Digital del Centro*, Riobamba, 29 de noviembre de 2012, <http://diariodigitalcentro.com/index.php/actualidad-regional/4166-presidente-de-la-febap-asistio-al-consejo-sectorial-nacional-de-senplades>, consultado el 5 de febrero de 2013.

sectorial, el gobierno entiende que una mejor participación ciudadana puede provenir de un sistema de asesoría gratuita a los ministros formado por personas de su confianza nombradas por ellos mismos.

No tenemos ninguna información de cómo está avanzando la constitución de la segunda “pata” de la Asamblea Ciudadana que nombrará los delegados al Consejo de Planificación en 2013, es decir, las Asambleas territoriales. Se supone que estas surgirán de la iniciativa de los Gobiernos locales (parroquiales, municipales y provinciales) pero lo más probable es que su constitución “piramidal” efectiva tome mucho tiempo todavía. Mientras tanto, lo que hay son, como vimos, los intentos del SENPLADES de “territorializar” los Consejos Consultivos sectoriales cuya forma institucional precisa no ha sido hecha pública hasta la fecha de entrega de este artículo.

Hay unos pocos consejos cuya conformación no parece seguir el mismo libreto, como los Consejos Consultivos por producto del MAGAP, donde se siguen negociando precios de sustentación y cuotas de importación de productos (en el maíz amarillo, el banano, entre otros).²⁹ Otra excepción a la política de eliminación de los “consejos”, es que la Constitución creó también los Consejos de la Igualdad (art. 156 y 157) que tienen poder de decisión sobre políticas públicas en los temas de género, étnicos, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana. Aquí existe también un cambio: antes de la Constitución de 2008, estos Consejos creados durante los años 1990, tenían representación mayoritaria de organizaciones civiles, pero ahora están formados con mayoría gubernamental (la integración es paritaria, pero con presidencia del delegado de la función ejecutiva, por lo que tienen mayoría de votos). Estos Consejos han funcionado de forma transitoria desde la aprobación de la Constitución y recién el 31 de mayo de 2012, el presidente Rafael Correa remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para su conformación definitiva. Allí se establece que los delegados ciudadanos serán nombrados por concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.³⁰

Tercer mecanismo: la iniciativa popular normativa

Aunque está clasificada como mecanismo de “democracia directa” en la Constitución de 2008, consideramos la iniciativa ciudadana para la presentación de leyes como un mecanismo de participación, porque permite la influencia de grupos

29. Según el AM 469 del MAGAP, de 18 de octubre de 2012, publicado en RO 853, de 18 de diciembre de 2012, de “Constitución del Consejo Ciudadano Sectorial Campesino del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuacultura y Pesca, “MAGAP”; este Consejo está compuesto por 10 miembros de organizaciones, elegidos por una Asamblea de los “comités temáticos”. No está claro cómo se nombran estos comités temáticos (provisionalmente hay uno de tierras y aguas, otro de crédito, otro de comercialización y otro de “modelos de producción”).

30. Proyecto de Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad”, 2912-0063, art. 6.

interesados en la decisión sobre la legislación. Según la Constitución, el respaldo del 0,25% de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción que corresponde permite presentar propuestas de ley en condiciones especiales:

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia. Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.³¹

Entre 2009 y 2012, en la Asamblea Nacional se recibieron 518 proyectos de ley, de los cuales fueron calificados 399 y se convirtieron en norma aprobada 66.³² De ese universo, solo 3 proyectos de ley fueron presentados por iniciativa ciudadana con las firmas correspondientes (ver cuadro siguiente). Adicionalmente 2 proyectos presentados por ciudadanos individuales no tuvieron ningún trámite. En el caso de los proyectos presentados con firmas de respaldo, hubo dos casos en los que se hizo el trámite mínimo indispensable: su calificación por el Consejo de Administración Legislativa, indispensable para cumplir el mandato constitucional de “tratar la propuesta”. Una vez cumplido este requisito formal, la Asamblea no siente la menor obligación o urgencia de aprobar o negar estos proyectos de ley. Solo existe un caso, el de la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador, que se convirtió en ley, pero no hemos podido hacer la comparación detallada de los textos para ver cuánto se conservó de la propuesta original.

Sin duda, el más relevante de estos proyectos de ley fue el de Tierras y Territorios que buscaba acentuar el proceso de redistribución de tierras, precisar el concepto de “latifundio” y definir con claridad la “función social y ambiental de la tierra”. Este proyecto, a pesar de ser presentado por iniciativa ciudadana, fue tramitado por la presidenta de la Comisión, Irina Cabezas, como uno más de los cinco proyectos de ley al respecto y los representantes de las organizaciones proponentes

31. Constitución..., art. 103. Adicionalmente, según el art. 137, inciso segundo, de esta misma norma, los ciudadanos pueden exponer argumentos u opiniones sobre leyes en trámite en la Asamblea Nacional ante la comisión respectiva. Esta disposición ya existía en constituciones anteriores y por lo tanto no constituye una novedad. De acuerdo a la definición que adoptamos en este trabajo, se ajusta a los derechos de opinión más que a los de participación. Sin embargo, sería deseable un estudio específico que muestre cifras comparativas entre varias legislaturas sobre la cantidad de ciudadanos que han opinado sobre proyectos de ley o que han dejado sugerencias sobre artículos específicos de los mismos.
32. El Telégrafo, “Ejecutivo tuvo prioridad en Asamblea Nacional”, en *El Telégrafo*, Guayaquil, 7 de diciembre de 2012, <<http://www.telegrafo.com.ec/actualidad2/item/ejecutivo-tuvo-prioridad-en-asamblea-nacional.html>>. La revisión en la página web de la Asamblea Nacional da las siguientes cifras: 136 proyectos presentados en 2009, 164 en 2010, 141 en 2011, 129 en 2012, 4 en 2013, para un total de 574. Cfr. <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>, consultada el 1 de febrero de 2013.

Cuadro 2
Proyectos de ley presentados a la Asamblea Nacional por iniciativa ciudadana
2009-2012

	Proyecto	Grupo que presenta	Trámite
15/10/2009	Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador, con 29.900 firmas de respaldo	Se convirtió en Ley, publicada en el RO 415, Año II de martes 29 de marzo de 2011
19/10/2009 2009	Contaduría General del Estado	Individual, el señor Jorge Freire Morán	No tuvo ningún trámite
23/09/2010	Ley de Creación de la Universidad Estatal Regional Kasama	Individual, de Johanna Cedeño, a nombre del Consejo rectoral de la Universidad	No tuvo ningún trámite. Existe una moratoria a la creación de nuevas universidades en la Ley Orgánica de Educación Superior, hasta el año 2015
18/01/2012	Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Poseesionarios, Moradores y Copropietarios de los Fraccionamientos no Autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito (Trámite 91344)	Individual. Luis Abraham Quiroga Acosta	No tuvo ningún trámite
23/03/2012	Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (Trámite 96821)	Unión Nacional de Educadores, Mariana Pallasco, presidenta (con firmas de respaldo, no se dice cuántas)	El Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de ley para que inicie el trámite el día 6 de junio de 2012
23/03/2012	Ley Orgánica de Tierras y Territorios (Trámite 97952)	FENOCIN, CNC-EA, FEINE, CORMOLIT, FEI como parte de la Red Agraria y la Conferencia de Soberanía Alimentaria (COPISA), con el respaldo de 44.000 firmas	El Consejo de Administración Legislativa calificó el proyecto de ley para que inicie el trámite el día 7 de mayo de 2012 (junto con otros cuatro proyectos de ley sobre el mismo tema presentados por cuatro legisladores)

Fuente: Asamblea Nacional, en <<http://www.asambleanacional.gov.ec/tramite-de-las-leyes.html>>.

Elaboración: Pablo Ospina Peralta, 2013.

no fueron calificados como participantes plenos del proceso de discusión: no fueron convocados a las reuniones y lentamente el trámite quedó empantanado.³³

33. Miguel Herrera, "En la Asamblea: La lucha campesina e indígena por la tierra", en *La línea de fuego, Comunicación no alineada*, Quito, 12 de julio de 2012, <<http://lalineadefuego.info/2012/07/12/en-la-asamblea-la-lucha-campesina-e-indigena-por-la-tierra-por-miguel-herrera/>>.

Conclusiones

Este artículo ha considerado la aplicación de tres mecanismos institucionales, en principio pensados y diseñados para promover una protagónica participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, tal como repite incesantemente la Constitución aprobada mediante referéndum en octubre de 2008.

El primero es la designación de ciudadanos como “representantes” de la sociedad mediante el mecanismo del concurso de oposición y méritos. Si desde un punto de vista conceptual es muy difícil sostener que el mecanismo de concurso de méritos sea una forma de “representación”, la concreción práctica de esta herramienta en la principal institución que aplica el principio, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ha tenido un éxito muy relativo. La recopilación de información de las instituciones públicas para poner a disposición de la ciudadanía algún tipo de rendición de cuentas solo alcanzó para que el 20% de las instituciones existentes entregaran sus informes de labores de 2011. Se ha hecho una labor positiva de promoción de veedurías aunque carecemos de información sistemática sobre sus resultados e informes. Sobre todo, las investigaciones sobre denuncias de corrupción realizadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social han sido extraordinariamente limitadas, cuando esta era una de las principales fortalezas de la institución a la que reemplazó, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Finalmente, la mayoría de los nombramientos de funcionarios realizados por el Consejo han recaído en personas vinculadas al Gobierno Nacional.

Respecto a los “consejos” con participación ciudadana que toman decisiones sobre políticas públicas, la consigna aplicada en estos años fue reducir su número, hacerlos puramente consultivos y asegurar una mayoría gubernamental en los contados casos en los que no se eliminaban. La sustitución por “consejos consultivos” sectoriales ha consistido ya no en el diálogo con organizaciones populares constituidas sino con ciudadanos designados de acuerdo al buen juicio de los ministros o de los directivos de otras instituciones públicas. Las instancias de consulta y toma de decisiones sobre la planificación nacional como la ACPIBV y el Consejo de Planificación, no se han constituido todavía, seis años después de instalado el gobierno y cuatro desde que se aprobó la Constitución. Se prevé, sin embargo, que una parte de sus representantes ciudadanos sean designados por los consejos consultivos, a su vez nombrados por altos funcionarios del ejecutivo. Es difícil considerar estos consejos consultivos ciudadanos como algo más que un sistema de asesoría de personas de confianza de los ministros antes que como un mecanismo de auténtica participación ciudadana.

Por último, el mecanismo de la iniciativa ciudadana para presentar proyectos de ley no ha sido muy utilizado en la práctica (menos del 1% de todos los proyectos de ley presentados entre 2009 y 2012). Sobre todo, se ha creado un mecanismo que permite “tratar” las propuestas de ley de manera que la preferencia prevista teóricamente en la Constitución (art. 103) se convierta en algo puramente formal.

En efecto, en lugar de que la Asamblea se vea obligada a debatir los proyectos ciudadanos y a aprobar una ley sobre el tema en el plazo determinado, como parecía ser el sentido de la norma constitucional, la Asamblea considera “tratados” los proyectos presentados por iniciativa ciudadana y firmas de respaldo, cuando son calificados por el Consejo Administrativo de la Legislatura. De esta manera se exime de llevar el trámite hasta el final. No obstante, hay una ley, la de tránsito y transporte terrestre, presentada por iniciativa ciudadana (entre 3) que fue debatida, aprobada y finalmente promulgada por el Estado ecuatoriano.

Una vez revisados los resultados de los tres mecanismos de participación estudiados en este artículo, la conclusión es clara: el avance en participación ciudadana en estos cuatro años ha sido muy débil y bastante subordinado a las opiniones, deseos y necesidades de los funcionarios gubernamentales.