

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno

Mención en Estudios sobre el Estado

**La creación de la función de Participación Ciudadana y sus
implicaciones en la democracia participativa**

Una aproximación teórica para la comprensión del caso ecuatoriano

Rómulo Paúl Troncozo Montes

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Rómulo Paúl Troncozo Montes, autor de la tesis intitulada “La creación de la función de Participación Ciudadana y sus implicaciones en la democracia participativa: Una aproximación teórica para la comprensión del caso ecuatoriano”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

25 de octubre de 2021

Firma:



Resumen

El presente trabajo muestra que la creación de la función de participación ciudadana dentro del Estado ecuatoriano, contrario a lo sostenido por los constituyentes de 2008, deteriora la dimensión participativa de la democracia. La investigación se divide en tres partes: una descriptiva, una de formulación teórica y una que abarca un análisis de caso. En primer lugar, el trabajo describe los modelos teóricos de participación ciudadana con una función estatal y sin una función estatal. En segundo lugar, la investigación desarrolla un modelo teórico que muestra los mecanismos mediante los cuales la creación de una función de participación ciudadana deteriora la democracia participativa; tanto por la alteración en la relación entre funciones estatales, cuanto por la alteración de la relación Estado-sociedad civil. Finalmente, la última parte de la investigación aplica el modelo desarrollado en la segunda sección al caso ecuatoriano con la creación de la Función de Participación Ciudadana y Control Social a partir de la Constitución de 2008 y, de la mano de evidencia cualitativa y cuantitativa, muestra la congruencia entre el modelo teórico y lo sucedido en Ecuador.

Palabras clave: democracia participativa, creación de una función de participación ciudadana, Constitución, sociedad civil.

Tabla de contenidos

Introducción	9
Problema de investigación	10
Marco teórico	13
Marco conceptual	15
Metodología	24
Tipo de fuentes	26
Límites y alcances del trabajo	27
Estado del arte	27
Capítulo primero Comprensión de los modelos con y sin función de participación ciudadana	39
1. El modelo clásico de tres funciones del Estado	39
2. El modelo de la participación ciudadana como función del Estado	42
3. Análisis y comparación preliminar de ambos modelos	50
Capítulo segundo Efectos en la relación entre las funciones del Estado con la creación de una función de participación ciudadana	53
1. Posibilidad del surgimiento o refuerzo del hiperpresidencialismo	53
2. Ruptura de la separación de funciones	58
3. Tensiones y conflictos entre funciones o surgimiento de autoritarismos 60	60
Capítulo tercero Efectos en la relación Estado-sociedad civil con la creación de la función de participación ciudadana	63
1. Cooptación de la sociedad civil	63
2. Reducción de la participación ciudadana por fuera del Estado	65
3. Tensión entre miembros de la función de participación ciudadana y la participación ciudadana independiente	66
4. Legitimación ficticia de las decisiones estatales o responsabilización de la ciudadanía de los yerros gubernamentales	68
Capítulo cuarto Aplicación de las conclusiones teóricas al caso ecuatoriano a partir de 2008	73
1. Cambios en la relación de las funciones del Estado ecuatoriano	76
2. Cambios en la relación Estado ecuatoriano -sociedad civil	82
Conclusiones	97
Lista de referencias	101
Anexos	107
1. Anexo 1: Base de datos sobre la democracia ecuatoriana (1975-2020)	107

Apéndice: cuadros de síntesis de los capítulos.....	111
Capítulo primero	111
Capítulo Segundo	112
Capítulo Tercero	113
Capítulo Cuarto	114
Capítulo Quinto.....	116
Conclusiones	116

Introducción

¿Cuál es el criterio demarcatorio entre Estado y sociedad civil? ¿Qué pasa con dicho criterio cuando, mediante una constitución, un Estado busca incorporar a la sociedad civil como parte de su aparato organizacional? ¿Qué cambios se producen dentro del Estado cuando la participación ciudadana adquiere el estatus de función estatal? Estas interrogantes representan el punto de partida de esta investigación.

El presente trabajo tiene como objetivo central explicitar la forma en la que cambia la relación entre funciones del Estado y entre el Estado y la sociedad civil al pasar de una organización jurídica de tres funciones a otra que agrega una función de participación ciudadana, como sucedió específicamente en el Ecuador en el año 2008. Para lograr dicho cometido, el presente trabajo se dividirá en cinco capítulos que pretenden ser consecutivos y desarrollarse a partir de los insumos brindados en el que le precede. En este capítulo, el primero, se sentará la base introductoria para la indagación; donde se expondrá: la problemática de la investigación, la relevancia académica y social del trabajo, la hipótesis preliminar, el marco conceptual y teórico en el que se desarrolla, la metodología que se empleará y el estado del arte de dicha problemática.

En el segundo capítulo se analizará, desde un punto de vista teórico, a los modelos con y sin la función de participación ciudadana, donde se mostrará su perspectiva histórica, sus fundamentos teóricos, la descripción general de cada modelo y el rol que ocupa la sociedad civil en estos. De igual manera, en este capítulo se expone el motivo por el que el estudio se centra en el análisis teórico de la incorporación al Estado de la sociedad civil organizada mediante una función estatal. Se concluye el segundo capítulo con una comparativa teórica entre el modelo de la participación ciudadana como función estatal con el que no tiene dicha función estatal.

En el tercer capítulo, se dilucidarán los cambios producidos entre las funciones del Estado al agregarse una función de participación ciudadana, tanto en las tres funciones tradicionales como en la nueva función que altera el sistema clásico. En este capítulo se evaluará los tres primeros argumentos del deterioro de la democracia participativa, a partir de la creación de esta función del Estado, que son: el hiperpresidencialismo, la violación al principio de separación de funciones y el conflicto entre funciones o el surgimiento de un esquema autoritario.

En el cuarto capítulo, se aprovecharán los insumos recabados en el primer y segundo capítulo para realizar un análisis pormenorizado de los efectos en la relación Estado-sociedad civil al crearse la función de participación ciudadana. En este sentido, se expondrán cuatro argumentos respecto al deterioro de la democracia participativa a partir de la creación de una función de participación ciudadana. Estos son: la cooptación de la participación ciudadana y la turbiedad de la frontera Estado-sociedad civil, la invisibilización de la participación ciudadana independiente, las posibles tensiones entre la participación ciudadana como función estatal y la independiente, y la legitimación de las decisiones estatales o la responsabilización ciudadana de los problemas operativos del Estado.

El quinto capítulo implicará la puesta a prueba de la teoría propuesta en el tercer y cuarto capítulo a partir de un análisis de caso (Ecuador, desde la constituyente de 2008 hasta el 2021). Por un lado, se analizarán los cambios que se produjeron entre las funciones estatales producto de la creación de la Función de Transparencia y Control social. Por otro lado, se avizorarán los cambios que se produjeron en la relación sociedad civil-Estado ecuatoriano a partir del mismo evento disruptivo.

En la sección final del trabajo se presentarán las principales conclusiones obtenidas a partir de la metodología propuesta, se presentarán las implicaciones teóricas (tanto las generales para el modelo que incorpora una función de participación ciudadana como las particulares para el caso ecuatoriano) y se mostrarán las repercusiones para la política que podrían derivarse del estudio realizado.

Problema de investigación

En el año 2008 el Estado ecuatoriano vivió una metamorfosis *sui generis* al pasar de un modelo de tres poderes (funciones, según la constitución y la literatura contemporánea) a uno de cinco. En el modelo tradicional propuesto por Montesquieu el Estado estaba compuesto por tres poderes: a) el poder Ejecutivo (que, como su nombre lo indica, se encarga de la ejecución de las políticas y programas), b) el poder Legislativo (que, principalmente, se encarga de la formulación, modificación y derogación de leyes y reglamentos) y c) el poder Judicial (que se encarga de velar por el cumplimiento de las normas formuladas por el Legislativo mediante diversos juzgamientos sobre la juridicidad de las conductas de los sujetos) (Montesquieu 2018, 209). Este diseño constitucional, popular entre los liberales latinoamericanos de la independencia, fue disputado en el siglo

XIX por Simón Bolívar , quien sugiere que el poder debería incorporar dos dimensiones adicionales: el poder electoral y el poder ciudadano (Iribarne 1961, 81).

Aunque se podría pensar en una gran cantidad de problemas por el desvío de la división tripartita de las funciones del Estado, como lo propondrían en diversos momentos los detractores de dichas desviaciones; las innovaciones bolivarianas, traídas a la época contemporánea y agregadas de forma conjunta por varias intelectuales chavistas a finales del siglo XX, adolecen de un defecto mayúsculo que aún no ha sido explorado. Este problema, sustancial pero escasamente discutido, es: la afectación que podría producirse en la democracia participativa, tan defendida en discurso por los refundadores de los Estados ecuatoriano y venezolano, por la creación de una función de participación ciudadana.

Esta investigación abordará el problema enunciado en el párrafo precedente a partir de dos tipos de análisis: uno teórico (comparativa de un modelo con la participación ciudadana como función estatal con uno sin función estatal) y el otro empírico (un análisis del caso ecuatoriano a partir de la constitución de 2008). A pesar de que la síntesis bolivariana (aplicada en Venezuela en 1999 y en Ecuador en 2008) incluyó dos nuevas funciones estatales (Función de Participación Ciudadana y Función Electoral), la función de Participación Ciudadana resulta ser por lejos la más interesante para estudiarse, sobre todo por ser la creación de esta función un elemento sin parangón en las antiguas estructuras estatales de ambos países (como si lo tiene la Función Electoral). Por este motivo, la investigación analizará los efectos en la democracia participativa (bajo la operacionalización de V-Dem, como se verá en la sección subsiguiente) de la creación de una función estatal destinada a la participación ciudadana (como efectivamente sucedió en Venezuela en 1999 y Ecuador en 2008).

El descubrimiento de los efectos de esta nueva función estatal en el índice de democracia participativa resulta ser un aporte sustancial para comprender una de las razones por las cuales Ecuador ha descendido en dicho índice durante los tres últimos lustros (con períodos de mayor o menor retroceso). En tal sentido, el falsear el argumento original de los ideólogos de este modelo *sui generis* resulta fundamental para poder reflexionar con elementos rigurosos respecto a las verdaderas limitaciones del modelo y a sus posibles correctivos.

A más del significativo avance que implica el resolver el problema de ajuste entre la propuesta de los diseñadores bolivarianos y el resultado de la creación de la función de participación ciudadana sobre la democracia participativa; esta investigación identifica

los mecanismos políticos que expliquen la contradicción entre la innovación institucional y la democracia participativa.

En suma, la presente investigación pretende aportar a solventar el vacío teórico de los efectos que se producen en la democracia participativa cuando se crea una función de participación ciudadana (como efectivamente sucedió en el Ecuador en 2008), tanto con un análisis sobre la relación entre funciones, cuanto con un análisis sobre la relación Estado-sociedad civil. De este modo, el trabajo pretende brindar insumos para ulteriores discusiones respecto a: los beneficios de la democracia participativa, la refundación de los Estados y la importancia de la independencia de la participación ciudadana.

Por otra parte, cabe mencionar que la relevancia académica de la presente investigación yace en el hecho de que no existe un trabajo riguroso sobre la temática que solventa el problema teórico planteado y la literatura respecto a la creación de una función de participación ciudadana es escasa. Adicionalmente, el entender los cambios que se producen con la creación de una función de participación ciudadana permite realizar los ajustes pertinentes a todas las teorías que presuponen una división de funciones liberal y que de otra forma no podrían extrapolarse a casos como el ecuatoriano o venezolano; y esto permite, tanto a tomadores de decisiones como a ciudadanos, reflexionar de manera más informada respecto a la pertinencia o no de la creación de una función de participación ciudadana, sobre todo en la coyuntura ecuatoriana actual donde la discusión sobre la pertinencia de esta función se encuentra latente.

La hipótesis alternativa de esta investigación, sostenida por los diseñadores del modelo con una función de participación ciudadana, es que el Estado que incorpora una función de participación ciudadana avanza en la consecución de la democracia participativa (Gutiérrez 2017, 142).

Respecto a las relaciones entre funciones, se probará que la creación de una función de participación ciudadana tiene la potencialidad de generar desequilibrios en las relaciones entre las funciones del Estado. En este sentido se presentarán los mecanismos mediante los cuales se refuerza un sistema hiperpresidencialista, se pierde la independencia judicial y se coarta las capacidades fiscalizadoras del legislativo a partir de la adquisición de competencias por parte de la función de participación ciudadana.

Respecto a la relación Estado-sociedad civil, el presente trabajo sostiene que la creación de la función estatal antes mencionada produce al menos cuatro problemas notorios. En primer lugar, la participación ciudadana perdería un nivel importante de autonomía e independencia al relacionarse con el ejecutivo; y con ello el rol de

contrapoder y fiscalización de la sociedad civil se vería mermado. En segundo lugar, con la nueva función estatal la participación ciudadana por fuera de la función estatal reduce su visibilidad, ya que se alega la existencia de una vía institucional “oficial”. En tercer lugar, con esta creación se constituye una aporía respecto a la legitimidad y homogeneidad de los funcionarios de la nueva función cada vez que esta entre en tensión con la participación ciudadana por fuera de la función. Finalmente, esta nueva función abre la posibilidad a que se dé una legitimidad ficticia de las decisiones estatales y se culpabilice a la ciudadanía por los yerros gubernamentales.

Se buscará probar, a partir de un análisis empírico de la constitución ecuatoriana, que la creación de la función de participación ciudadana desequilibra a las tres funciones del modelo clásico en favor del ejecutivo y que genera una relación Estado-sociedad civil que favorece al primero en detrimento de la segunda. Como se aprecia en la evidencia presentada, estos cambios impactan negativamente múltiples dimensiones de la democracia participativa, sobre todo en las dimensiones que evalúan la independencia e incentivos de la participación ciudadana.

Marco teórico

La distinción teórica y jurídica formal entre tres poderes del Estado con equilibrios y balances es un supuesto básico de la democracia liberal representativa. Sin embargo, desde el siglo XVIII se han propuesto alternativas a la perspectiva liberal. Estas alternativas se han construido a la luz de la crítica a la concepción liberal de la representación política y de la capacidad de la democracia para ser efectivamente una forma de autogobierno del pueblo.

En este sentido, el conglomerado teórico en el que se enfrasca esta investigación (sobre todo en su primer componente de análisis en abstracto) obedece a tres frentes: en primer lugar, las teorías liberales de separación de poderes (desde Locke-1688-, Montesquieu-1748- y Madison-1788- hasta la síntesis positivista de Bobbio-1999-) y sus detractores (desde Constant-1806- y Bolívar-1819-, hasta Schmitt-1922- en su debate con Kelsen-1931-); en segundo lugar, las discusiones sobre la consecución de una democracia sustancial y participativa (en el marco de la síntesis de diversos modelos que realiza David Held-2006- y Luigi Ferrajoli-1999-); finalmente, el debate respecto a los modelos de participación ciudadana, principalmente sobre aquellos donde esta se institucionaliza (con las propuestas y críticas contemporáneas de Welp y Schneider-2016-).

Para el análisis del caso ecuatoriano, el trabajo tomará las ideas de Solano (2018a) respecto a los problemas que se derivan de la creación de una función de participación ciudadana y las expandirá a la luz del debate liberal que se introdujo. Igualmente, con el trabajo de Sánchez y Moya (2014, 56) se reforzará su idea respecto a los escasos instrumentos que tiene la función legislativa para frenar a un líder carismático; y se explicitará cuáles son las particularidades del cambio constitucional de 2008 en cuanto a la responsabilidad de la sociedad civil en hacerlo. Por otra parte, desde el punto de vista normativo-positivista de Almache y Antúnez (2020) se tomarán las implicaciones jurídicas de la inclusión de la Función de Participación ciudadana y los cambios en los procesos de selección de autoridades en el país. Finalmente, con el mismo enfoque teórico, se seguirá el argumento liberal de Cantos (2019) sobre el déficit de control social que se produjo durante los gobiernos de Rafael Correa a partir del cambio estructural en las funciones del Estado.

Se concluye esta sección con la explicación de la diversidad de marcos teóricos que se encuentran en la bibliografía que se citará en este trabajo, sobre todo en la sección concerniente al análisis del caso ecuatoriano. Dada la escasez de bibliografía, el criterio de selección de las fuentes de información y análisis ha sido sobre todo su calidad y rigurosidad, antes que su enfoque teórico; por tal motivo, el presente trabajo no ha discriminado a la literatura por ser liberal, institucionalista o ecléctica, sino que ha integrado sus insumos en un conglomerado teórico coherente.

Es así como los argumentos institucionalistas de autores como Carrera (2015) o Carrión, Contento, y Pazmiño (2019), contrarios a las prácticas que se evidenciaron en el gobierno de Correa respecto a la Participación Ciudadana, entrarán en diálogo con los cuestionamientos de autores liberales sobre los mecanismos de silla vacía Castro-Montero (2015) o sobre la reducción de las libertades y fiscalización de la ciudadanía al ver canalizada su participación en el Estado (Gutiérrez 2017). De la misma manera, dentro de un marco crítico del liberalismo y claramente garantista, se incorporan los argumentos de Yanina Welp (2016) u otras interpretaciones de los textos de Luigi Ferrajoli (2011), sobre todo respecto al desequilibrio de poder en un Estado que crea una función de participación ciudadana.

En suma, el marco teórico de esta investigación tendrá en el centro de la discusión al liberalismo, aun cuando muchos autores que se emplean sean críticos del mismo y que gran parte de los estudios que se emplean en la segunda parte (análisis del caso ecuatoriano) no provengan únicamente de este enfoque.

Marco conceptual

El marco conceptual de la presente sección abordará únicamente los conceptos más importantes del trabajo, ya que algunos conceptos secundarios serán abordados sucintamente en el capítulo que así corresponda. Dentro de estos conceptos, por un lado, se deberá definir al Estado (con gran detenimiento en la organización jurídica por su importancia medular en la investigación) y a su contraparte: la sociedad civil. Tras ello se deberá definir las funciones del Estado (del modelo clásico y ampliado): La Función Ejecutiva, la Función Legislativa, la Función Judicial, la Función Electoral y la Función de Participación Ciudadana; igualmente, en este marco de definiciones se deberá referenciar a aquello de lo que emanan las potestades del Estado: la constitución. Finalmente, se tratará los conceptos de separación de funciones, creación de una función estatal participación ciudadana, cooptación de la participación ciudadana y democracia participativa.

Estado

De acuerdo con Max Weber (1979, 92), el Estado es definido como una asociación de dominación con carácter institucional que monopoliza la violencia legítima en un territorio determinado. Pese a ser una de las definiciones más aceptadas en la actualidad en ciencias sociales, sino la que más, en el presente trabajo se buscará dar una definición más acotada de Estado para comprender sus dominios y fronteras.

Con el afán de que exista meridiana claridad a lo que se refiere el trabajo cuando habla del Estado, se lo definirá desde la diferenciación de otros conceptos que pueden ser muy cercanos en diversos contextos. Al seguir la línea de Mazzuca (2012, 551-557), para realizar un estudio riguroso del Estado es esencial dejar sentada su diferenciación con el Gobierno, la Administración pública y el Régimen; algo que para este trabajo es fundamental y brinda el insumo base para que se pueda acotar el trabajo a lo que se definirá como “Estado”.

El primer concepto que aborda el autor antes citado en esta serie de definiciones es el de Gobierno. De acuerdo con Mazzuca, cuando se habla de Gobierno se hace referencia al grupo de funcionarios de turno, sus políticas y sus acciones. Se entiende que dichos actores políticos obtuvieron acceso al poder del Estado de acuerdo con las reglas del régimen en vigencia y, por tanto, han sido un actor social más (con una agenda de preferencias y capacidades para lograrla) que de manera circunstancial accede al poder del Estado y cumple con sus objetivos en función del capital humano que posea y las

coaliciones formadas para dicho fin. Para fines analíticos posteriores, se menciona que únicamente los actores pueden poseer capacidades y autonomía; por lo que se puede decir que los Gobiernos podrán tener autonomía, legitimidad y capacidades.

Tras haber definido al Gobierno, se hará lo propio con el concepto de régimen. En tal sentido, Mazzuca define al régimen como la forma de regular las instituciones, como los mecanismos para escoger los tipos de Gobierno; en otras palabras, las reglas del juego y las formas de acceder al poder (con la posibilidad de que estas sean formales o informales) para los Gobiernos. Para los regímenes, la única característica apropiada que propone Mazzuca (al no ser los regímenes actores) es la legitimidad que estos puedan tener. La dicotomía tradicional de los regímenes se plasma en la diada: democracia-autoritarismo.

Luego de haber definido al Gobierno y al régimen, se propondrá el mismo ejercicio con el concepto de “administración pública”. De acuerdo con Mazzuca, la administración pública se define como el método de ejercicio del poder estatal, al ser este la muestra del contrapunto institucional del Estado y la sociedad civil. En tal sentido, se puede hablar de un cuerpo de funcionarios técnicos que exhiben el nivel de formación, probidad, lógica y coherencia del servicio público; en suma, el conjunto de funcionarios públicos que muestran el nivel de burocratización de un Estado. La diada tradicional (weberiana) para la administración pública es: patrimonialismo-burocratización, donde en el primer caso existe una capacidad mínima y en el segundo una máxima, con claras correlaciones con el nivel de formación técnica, la corrupción y el clientelismo. Al igual que con el Gobierno, de acuerdo con Mazzuca, la administración puede estar dotada de capacidad, autonomía y legitimidad, aun cuando la última resulte poco útil al no tener la mayoría de los legitimadores (ciudadanos) conocimiento respecto a la diferencia entre administración y Gobierno.

Finalmente, luego de haber realizado esta necesaria diferenciación para evitar incurrir en errores hermenéuticos respecto al objeto de estudio del presente trabajo, se va a hablar del Estado. De acuerdo con Mazzuca, el Estado es en sí mismo la capacidad coercitiva y recaudatoria, por lo que estas dos dimensiones vendrían a ser atributos definicionales más que variables del Estado. En esta línea de ideas, y en concordancia con la sociología weberiana, el Estado se vuelve el conglomerado de tres stocks: por un lado, de la concentración monopólica de medios de violencia; por otro lado, de la disgregación de su legitimidad (creencia ciudadana atomizada que justifica y respalda el orden creado); y finalmente, de la concentración monopólica de medios recaudatorios. En este sentido,

cabe realizar una aclaración conceptual al decir que no es posible decir que el Estado tiene más o menos monopolizada la violencia o la recaudación; sino que, por el contrario, los cambios en estas variables dan como resultado más o menos Estado.

El Estado ha de entenderse como un recurso (que concentra los medios de coerción y recaudación) que es empleado por algún grupo y no como dicho grupo, ya que en sí mismo representa una entelequia. De esta forma, como se dijo previamente, el Estado solo puede tener como variable la legitimidad, puesto que tanto la capacidad como la autonomía son sus atributos constitutivos y a su vez variables que describen actores, caso que no se ajusta al Estado. De esta forma, resulta acertado pensar que el Estado ha de querer concentrar sus esfuerzos en el aumento de la legitimidad y, como se verá más adelante, la creación de una función de participación ciudadana puede resultar como una estrategia idónea para dicho fin.

A partir de lo antedicho, a menos de que explícitamente se diga lo contrario, en esta investigación se entenderá a la estructura funcional del Estado o a la organización jurídica del Estado como el número y tipo de funciones que lo componen. Por ende, en la definición que se aborde de la estructura estatal o su organización jurídica, se excluye todo lo ajeno a su estructura jurídica central (sociedad civil, territorio privado del país, fuerzas armadas, Gobiernos Autónomos descentralizados, entre otros). A la estructura estatal a la que se hace mención es al organigrama institucional que compone las cinco funciones del Estado ecuatoriano y venezolano, o al organigrama institucional de las tres funciones para los otros Estados.

Sociedad civil

Al igual que el Estado, el concepto de sociedad civil es de medular importancia para la presente investigación, debido a que la transformación de su participación es el tema central de la discusión. En esta línea de ideas, habrá que mostrar con claridad las diferencias entre los conceptos de habitantes, ciudadanía y sociedad civil, para que no se dé cabida a malentendidos, sobre todo cuando se hable de la cooptación de la participación ciudadana.

Bajo el método de subsunción, se propondrán ciertas definiciones de conceptos generales para finalmente arribar a la definición particular de sociedad civil. En primer lugar, se comienza con el concepto de habitantes, donde se puede mencionar que las personas que viven periódicamente en un lugar determinado adquieren dicha condición (Oxford Languages 2021). Dentro del género “habitantes”, se puede hablar de la especie “ciudadanía”. En este sentido, en la línea de Lizcano (2012) se entiende a la ciudadanía

como un vínculo jurídico y político entre un individuo y el Estado. De esta definición, se colige que para que exista la ciudadanía ha de presuponerse la existencia de un Estado y un territorio, por lo que se acota esta categoría a los individuos miembros de un Estado¹ que adquieren derechos y obligaciones.

Finalmente, se arriba al concepto de “sociedad civil”. En este sentido, se adoptará una perspectiva habermasiana, al considerarla clara y abarcadora para el contexto contemporáneo. Habermas define a la sociedad civil como los movimientos sociales organizados que realizan demandas, plantean nuevos derechos y/o vigilan el cumplimiento de los derechos otorgados (Olvera 1996). En esta línea de ideas, para efectos del presente trabajo, se entenderá a la sociedad civil como un conglomerado de ciudadanos organizados que tienen incidencia en el ámbito público y cuentan con independencia de intereses. Resulta fundamental remarcar la característica de organización como criterio de diferenciación entre ciudadanía y sociedad civil y que la participación ciudadana representa la acción ejercida por dicha sociedad civil.

Funciones estatales

Resulta igualmente pertinente definir a lo que se entenderá como funciones estatales, definiciones que marcan la organización jurídica del Estado. Bajo el presupuesto de que, a partir del siglo XVIII, los Estados que se han definido como democráticos han optado por dividir el ejercicio del poder estatal en cuerpos especializados, la división de funciones se convierte en una característica definitoria de la democracia por antonomasia (Fuentes 2011, 7). Aun cuando existe una diferencia entre “poderes de Estado” y “funciones de Estado”, debido a su indistinto tratamiento en diversos textos de ciencia política, se hablará en todo momento de funciones de Estado, para dotar de más precisión al uso de los términos. En este sentido, resulta importante para la investigación definir cada una de estas funciones y abarcar todas las funciones que se discutirán: función ejecutiva, función legislativa, función judicial, función electoral y función de participación ciudadana.

Para definir estas cinco funciones de las que se va a hablar, el trabajo descriptivo de Chuquimarca (2013, 49-51) resulta idóneo para esta conceptualización. En primer lugar, la función legislativa se entiende como la encargada de la formulación, aprobación y entrada en vigor de las normas que rigen en el país. En segundo lugar, la función

¹ Para evitar las complicaciones teóricas de otras propuestas como la ciudadanía universal, se sigue esta línea tradicional de ciudadanía y se la mantiene como exclusiva a los individuos que adquieren derechos y obligaciones con el Estado.

ejecutiva se entiende como la encargada de la organización, planificación y ejecución de las políticas públicas de interés ciudadano, dentro del contexto normativo vigente. En tercer lugar, la función judicial se entiende como la encargada de aplicar la normativa formulada por el legislativo y garantizar el cumplimiento del sistema jurídico en caso de controversias. Hasta aquí las funciones tradicionales. En el caso ecuatoriano, se incluyen dos funciones adicionales. Por un lado, se encuentra la función electoral, encargada del cumplimiento de las condiciones óptimas del proceso electoral y de la resolución de controversias en dicha materia. Y, por otro lado, se encuentra la función de Transparencia y Control Social (participación ciudadana), que como su nombre lo indica, su función principal consiste en que la sociedad civil participe en la toma de decisiones y fiscalice las actuaciones de los funcionarios públicos.

Constitución

A diferencia de otros conceptos que aquí se detallan, el de “Constitución”, a más de polisémico (Guastini 1999), resulta ser drásticamente dinámico a lo largo de los años (Monroy Cabra 2005); por tal motivo, con el afán de simplificar el análisis, no se ahondará en la historia y las acepciones del vocablo, sino que se presentará una definición laxa y adecuada para el análisis de esta investigación².

De acuerdo con Sarasola (2011, 487) la definición de constitución ha existido desde la antigua Grecia y Roma, ha pasado por la edad media y ha llegado a la era moderna con múltiples cambios que la han separado de su concepción inicial y vuelven al concepto de constitución de los antiguos algo de poca relevancia práctica para esta investigación. En ese sentido, y en concordancia con la tipología de Guastini (1999), desde el fin del absolutismo (por la ruptura del presupuesto de que el rey detentaba plenos poderes y en su figura se daba la emanación divina de la ley natural) se pueden presentar cuatro bloques definicionales para lo que puede entenderse como constitución en un sentido político o jurídico (y no histórico).

La primera definición de constitución es la liberal. Aunque en algún sentido restrictivo, resulta sumamente instructiva para esta investigación como se verá a continuación. La definición liberal de constitución se ancla al artículo 16 de la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano y se define como la garantía de los derechos y el reconocimiento de la división de poderes. Para la definición liberal un Estado carece

² Para una discusión más extensa del término véase Lorenzo Cotino (2007) *El concepto de Constitución y nuevos retos del Derecho*. p.p. 11-70 http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1403/

de constitución si no ha dividido sus poderes o no ha garantizado el respeto de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado (Guastini 1999).

La segunda definición propuesta por Guastini (1999) es la positivista. Esta definición, la más utilizada en la época contemporánea de acuerdo con el italiano, concibe a la Constitución como el conjunto de normas fundamentales que sientan las bases del sistema jurídico. En este sentido, el autor define a las normas fundamentales como aquellas que regulan: a) la relación entre funciones b) la relación entre el Estado y la sociedad civil c) la creación de normas d) los valores y principios socialmente convenidos.

La tercera acepción propuesta por Guastini (1999) es la formalista. Esta definición resulta ser la más laxa entre todas por considerar como constitución a todo documento que lleve el nombre de tal, siempre y cuando sea único en el Estado. Esta definición, aunque problemática por aceptar la autodefinición como argumento válido, permite que se obvien condiciones particulares de las anteriores definiciones (separación de poderes, respeto de derechos ciudadanos o regulación normativa) y confía en la existencia de un solo documento que pueda definirse de tal forma.

Finalmente, la cuarta definición propuesta por Guastini (1999) es la especialista. Esta definición considera a la constitución como un texto normativo con características formales peculiares que la distinguen como norma especial y la diferencian del resto de normas del sistema jurídico. En esta definición las condiciones de: rigidez en la reforma (en mayor o menor medida), supremacía (primacía por sobre el resto de las normas), jerarquía (derivación normativa a normas inferiores) y legitimación especial (fuese la que fuese la especialidad); hacen que la constitución adquiera su condición de tal siempre y cuando sea evidente su diferencia con el resto del sistema normativo.

A partir de las definiciones propuestas se creará una nueva que sea lo más restrictiva posible sin dejar por fuera a ningún Estado al que podría aplicarse el presente trabajo. En tal sentido, se entenderá a una constitución como la norma suprema de un Estado que estructura las relaciones dentro de este, regula la interacción entre la ciudadanía y el Estado, tiene un proceso de reforma agravado y resulta jerárquicamente superior a otras normas del ordenamiento jurídico; en otras palabras, el texto que define las reglas del juego y límites del poder entre funciones del Estado y entre el Estado y los ciudadanos.

Desde esta definición, se entenderá como cambio constitucional a toda reforma que implique una transformación axiológica, respecto al conjunto de valores que la

constituyente más reciente ha concebido como los fundamentales o esenciales del Estado. En otras palabras, un cambio constitucional se entenderá como todo proceso en el que se realiza una nueva constituyente y se cambia al menos algún aspecto trascendente en relación con la constitución precedente (en caso de no ser una constitución primigenia).

De esta forma, está por demás decir que un cambio constitucional es un proceso que no puede darse mediante el ordenamiento jurídico vigente, dado que ello implicaría únicamente un proceso de enmienda o reforma, y representa algún cambio de principios o valores en relación con el texto constitucional anterior.

Separación de funciones

Antes de aclarar lo que significa la separación de poderes, cabe distinguir el concepto de poderes y funciones. Como lo sostiene Gordillo (2017, II-2,61) muchos estudios en ciencias sociales han hecho mención de la división de poderes, antes que la división de funciones por tradición semántica, aunque resulta más preciso hablar de funciones por ser estas actividades, antes que poderes (por asumir lo problemático de la escisión del poder), aun cuando en muchos sistemas democráticos contemporáneos su elemento fundacional es el mismo (la delegación popular). En tal sentido, mientras una función significa el desempeño de una actividad, el poder significa una relación asimétrica entre dos partes³, por lo que las actividades estatales de ejecución, legislación o juzgamiento cobran un mayor sentido al ser entendidas como funciones.

Luego de haber mostrado dicha aclaración conceptual y tras haber evaluado gran parte de la literatura que se empleará, se ha considerado que el término división de poderes resulta ser el de uso más amplio en la literatura y por ello se lo empleará de manera indistinta con el de división de funciones, procurando emplear con más frecuencia el segundo y teniendo en cuenta siempre esta aclaración.

No obstante, si resulta instructivo hablar de la separación de funciones y de la división de funciones, que acarrea consigo la idea de pesos y contrapesos. Por concepto, la separación de funciones va a hacer referencia al hecho de que los órganos que ejercen un poder determinado son distintos y no están relacionados entre ellos (Fuentes 2011, 50). Esta es la idea tradicional que plantea Montesquieu y se muestra en consonancia con las ideas previas del constitucionalismo inglés (con Locke como uno de sus más grandes exponentes).

³ Para un debate más pormenorizado sobre el concepto de poder, léase Byung-Chul Han (2016). “Sobre el poder” Herder Editorial. ISBN: 9788425438554

Por otra parte, el concepto de división de funciones implica una solución anglosajona al problema del absolutismo real, que acarrea consigo la noción de que las funciones puedan controlarse a través de otras funciones y de su limitación recíproca (Solano 2018b, 89). En tal sentido, Eissa (2004, 62) explica propuestas de los federalistas (como Madison o Jefferson) con la solución de los pesos y contrapesos, donde las funciones tienen mecanismos para frenar el abuso de alguna de ellas y así balancearse. La diferencia entre separación y división yace principalmente en que el segundo caso presupone la noción de pesos y contrapesos para garantizar un balance en el sistema, mientras que en la primera se presta especial cuidado en la independencia de las funciones (Solano 2018b, p. 90).

Creación de una función estatal de participación ciudadana

Respecto a la creación de una función de participación ciudadana, el concepto resulta sumamente intuitivo y se lo mantendrá con una definición laxa para poder hablar en términos generales. La creación de una función de participación ciudadana hará referencia al proceso mediante el cual, a través de una reestructuración constitucional de las funciones estatales, se agrega una nueva función a la estructura del Estado, cuyo fin principal es el desarrollo de actividades de participación y fiscalización estatal; funciones que antes de su creación eran inherentes a la sociedad civil.

Debido a que el Estado se vuelve financista de este órgano y a que sus miembros se articulan a la lógica del servicio público, se puede considerar que la creación de una función de participación ciudadana implica la pérdida de la independencia de una parte de la sociedad civil organizada. En otras palabras, se entenderá a la creación de una función de participación ciudadana como el proceso que vuelve a la participación ciudadana (al menos una parte de ella) una función estatal y con ello hace que la primera pierda su autonomía e independencia del Estado.

Cabe mencionar, que cuando se hable de la creación de una función de participación ciudadana no se deberá confundir con la institucionalización de la participación ciudadana, debido a que la creación estatal de una función de participación ciudadana implica el vincular a la participación ciudadana al seno estatal, mientras que la institucionalización implica darle personería jurídica y prácticas duraderas en el tiempo.

Del mismo modo, cabe advertir que cuando se hable de la creación de una función de participación ciudadana, no se está hablando de la incorporación de la totalidad de la participación ciudadana al Estado, sino que se habla de la creación de un canal estatal que

adquiere el carácter de “oficial” y minimiza al resto de expresiones espontáneas o “no oficiales”.

Cooptación de la participación ciudadana

Antes de dar una definición a este concepto, resulta importante aclarar que el concepto no pretende ser nítido ni absoluto, por lo que la parcialidad es permitida. En este sentido, cuando se hable de la cooptación de la participación ciudadana, la referencia no será al hecho de que el Estado haya cooptado a la totalidad de la sociedad civil, sino a que lo ha hecho a un segmento significativo de las expresiones de participación ciudadana y las ha dotado de un carácter “oficial”. Dicha la aclaración previa, en el presente trabajo se entenderá a la cooptación de la participación ciudadana como el proceso mediante el cual el Estado ejerce una influencia determinada, bien sea económica o de presión, por sobre la participación política de la sociedad civil y de esta manera reduce sus posibilidades de oposición, crítica o reforma independiente e imparcial (Tamayo 2014, 51).

Democracia participativa

Finalmente, se concluirá esta serie de definiciones con el concepto de democracia participativa. Cabe mencionar que respecto a este concepto se dará la definición que brinda V-Dem (2021) por dos motivos: por un lado, es sumamente cercana a la provista por David Held⁴ y por otro lado es la que se empleará en el análisis del caso ecuatoriano. Dicho esto, se mencionará que el reporte metodológico más reciente de la Democracia de V-Dem define a la democracia participativa como un tipo de democracia, donde el énfasis principal del modelo se da en la participación activa de los ciudadanos en todos los procesos políticos de interés público (Coppedge et al. 2021, 44). Es fundamental observar como en la democracia participativa la delegación del poder a los representantes y la mera participación electoral no son deseables, por lo que se espera la consecución de una participación constante de los ciudadanos en todos los asuntos de interés público (con gran similitud a la democracia *rousseana*).

Como operacionalización del concepto de democracia participativa se empleará el índice de democracia participativa de V-Dem, como una aproximación cercana a lo que representa la democracia participativa. Este índice toma en cuenta cuatro componentes principales de participación ciudadana que son: la participación de las organizaciones de

⁴ Para una revisión más exhaustiva de la democracia participativa, mírese Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Capítulo 7. Standord Press. Tercera Edición. ISBN: 9780804754712

la sociedad civil, los mecanismos de democracia directa, la democracia local y participación electoral adecuada.

Aunque se desglosará el índice en el análisis del caso ecuatoriano, cabe advertir que se han realizado mediciones de este índice para todos los países de la base de datos de V-Dem (aún los autoritarios), por lo que aun cuando el régimen político no se considere una democracia participativa sí se puede estudiar el nivel de ajuste al tipo ideal de democracia participativa provisto por V-Dem (a través de un índice entre 0 y 1) y su variación a partir de determinadas políticas públicas o reconfiguraciones estatales (como efectivamente sucedió en Ecuador y Venezuela).

Metodología

Tras haber hablado de las definiciones centrales de la investigación, se hablará de su metodología. La investigación se define como interdisciplinaria dentro de las Ciencias Sociales. La disciplina dominante es la Ciencia Política, en particular la teoría política. Subsidiariamente el Derecho se hace presente en algunos tramos del trabajo como insumo para el desarrollo teórico y la evaluación del caso ecuatoriano en la segunda parte. A su vez, como se mencionó en el apartado anterior, la investigación se adscribe en el debate teórico de autores de pensamiento liberal en varias de sus vertientes y acopla muchas de sus críticas.

La presente investigación emplea como metodología el seguimiento de procesos con la formulación lógica bayesiana como mecanismo de teorización (en un primer momento) y comprobación teórica (en un segundo momento) (Pearl y Mackenzie 2020). En un primer momento, en el estudio se presenta una hipótesis nula y una hipótesis alternativa respecto a la implicación de la creación de una función de participación ciudadana en la democracia participativa. En un segundo momento, el estudio se sirve de un análisis teórico comparativo entre un modelo con una función de participación ciudadana y uno sin ella. A partir de las conclusiones recabadas en el segundo momento, en un tercer momento, la investigación construye una teoría explicativa (deductiva) respecto a la relación entre la creación de una función de participación ciudadana y el índice de democracia participativa. En un cuarto momento, la investigación pone a prueba la teoría explicativa a partir del análisis de un caso (Ecuador) y la síntesis de los presupuestos que se cumplen y los que no. Finalmente, a partir de los componentes

teóricos que se comprobaron (inducción), la investigación expone las ideas que cumplen con criterios de validez para una generalización modesta.

Cabe hacer una apreciación metodológica respecto a las bases de datos de V-Dem y de IDEA, que son las que se usan en la investigación. En primer lugar, se menciona que los motivos por los cuales se emplean ambas bases son principalmente dos: por un lado, una de ellas (V-Dem) cuenta con los índices de democracia participativa individualizados y la otra (IDEA) agrega importantes elementos que interrelacionan algunos de los mecanismos intermedios del modelo con los indicadores de democracia participativa; por otro lado, emplear dos bases de datos que trabajan con diversas fuentes resulta ser un mecanismo idóneo para corroborar la robustez metodológica de la base y el ajuste de los datos a la realidad concreta.

Por otra parte, aunque tanto V-Dem como IDEA realizan un análisis multidimensional de la democracia, V-Dem realiza este análisis de manera desglosada en cinco macro índices de democracia⁵ desde fuentes primarias (un panel de mínimo cinco expertos por país que responden una serie de preguntas), mientras que IDEA realiza una sola concepción extensa de democracia desde fuentes secundarias⁶ (donde destacan V-Dem, Polity, LIED, CLD, entre otras). De igual forma, no es menor mencionar que la última guía metodológica de V-Dem cuenta con 470 indicadores, 82 índices de medio nivel y cinco índices macro; mientras que la de IDEA cuenta con 116 indicadores, 24 componentes de rango medio y cinco categorías macro. Por temas de extensión y pertinencia resulta inadecuado exponer un análisis individualizado de la existencia o inexistencia de un mecanismo teórico que relacione la creación de la función de participación ciudadana y el mejoramiento o deterioro de cada indicador propuesto; por tal motivo, tras haber realizado una evaluación exhaustiva de todos los indicadores de ambos índices, se ha escogido acotar la investigación a los indicadores del índice de democracia participativa de V-Dem que se ha considerado que tienen una alteración directa al crearse una función de participación ciudadana y se ha realizado un ejercicio

⁵ Electoral, igualitaria, deliberativa, participativa y liberal. Para una revisión pormenorizada de la construcción de estos índices véase Coppedge, Michael (2021). 2021. "V-Dem Codebook v11.1" Varieties of Democracy (V-Dem) Project. Parte V.

⁶ Para la construcción pormenorizada de este índice, véase Claudiu Tufis & Alexander Hudson (2021). The Global State of Democracy Indices: Technical Procedures Guide, version 5. P. 8-28.

análogo con los indicadores del índice de democracia de IDEA⁷⁸. Por otra parte, cabe mencionar que aun cuando las dimensiones democráticas que sufren una mayor afectación por la creación de la función de participación ciudadana (como lo mostró la revisión de todos los indicadores) fueron la liberal y la representativa (con la consecuencia de probar relaciones aún más fuertes en un modelo teórico que estudie su afectación), se consideró como metodológicamente impreciso centrarse en dichos tipos de democracia, por la aversión mostrada hacia ellos por parte de algunos de los diseñadores constitucionales (tanto en Ecuador como Venezuela); no obstante, centrar la investigación en el índice de democracia participativa realza en gran medida los resultados predichos por el modelo, puesto que coinciden con el objetivo de los diseñadores constitucionales y por ello se ha decidido emplear dicho índice, aun cuando los otros dos muestren afectaciones aún más pronunciadas en sus indicadores relacionados con la creación de la función de participación ciudadana.

Finalmente, la última precisión metodológica que se mostrará en este apartado es que en el modelo teórico propuesto se desarrollará dos tipos de mecanismos con una lógica distinta en función de qué componente del índice de democracia participativa se afecte mediante el mecanismo propuesto. En el capítulo segundo los mecanismos afectarán principalmente al componente electoral del índice de democracia participativa, aunque también lo harán con el componente participativo⁹; mientras que en el tercer capítulo los mecanismos afectarán principalmente al componente participativo y serán los que le darán mayor robustez al modelo, por ser afectaciones directas a indicadores específicos sin la necesidad de la mediación de otros mecanismos explicativos.

Tipo de fuentes

Las fuentes del trabajo serán principalmente secundarias, debido al carácter teórico de la investigación. Las fuentes primarias que se utilizarán subsidiariamente para

⁷ En el caso de IDEA no se discrimina por subtipo de democracia, debido a que esta organización no gubernamental hace un análisis extenso de la democracia en un solo índice.

⁸ Varios de los datos que sistematiza y agrega IDEA pertenecen a la base de datos de V-Dem, pero para los puntos que es pertinente se decide tomar los de IDEA por ser estos datos sistematizados y contrastados con otras fuentes.

⁹ Como se ha mencionado, el índice de democracia participativa (uno de los cinco macro índices propuestos por V-Dem), se compone a su vez de dos índices: el índice electoral (que a su vez se compone de 6 índices y cada uno de estos de varios subíndices y estos en varios indicadores) y el índice de componente participativo (que a su vez se divide en cuatro subíndices y estos en varios indicadores cada uno).

comprobar algunos de los datos que puedan resultar dudosos o contradictorios entre algunos autores (para la parte del trabajo que corresponde un análisis de caso) serán: las memorias institucionales de la Asamblea Nacional (actas de la Asamblea Constituyente en referencia a la creación de la Función de Transparencia y Control Social) y las actas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (sobre todo aquellas que aborden el alcance, motivaciones y campo de acción del organismo). Principalmente, las fuentes secundarias serán: trabajos teóricos y empíricos de otros autores y bases de datos de organismos no gubernamentales. En el primer caso existe una vasta cantidad de análisis del caso ecuatoriano y venezolano, al igual que trabajos teóricos sobre mecanismos específicos de participación ciudadana. Para el segundo caso las bases de datos que se usan son las de V-Dem e IDEA.

Límites y alcances del trabajo

El trabajo pretende lograr realizar un aporte tanto a la teoría que compara los modelos trifuncionales del Estado con los que agregan una función de participación ciudadana (campo no explorado), como al estudio concreto del caso ecuatoriano a partir del año 2008. De esta manera, el trabajo aspira volver a abrir el debate sobre la organización constitucional del Estado, en general, y la creación de una función de participación ciudadana, en particular; todo esto a la luz de las lecciones aprendidas en el caso ecuatoriano y de las implicaciones de este cambio en la democracia participativa.

En la última sección de la investigación, se indicará con precisión que partes del trabajo se pretende que puedan ser generalizables a los casos de países donde haya una función de participación ciudadana y cuáles son exclusivamente válidas para el caso ecuatoriano y en qué medida. Por tal motivo, las limitaciones del trabajo se pueden sintetizar con dependencia de las partes del trabajo. Por un lado, la primera parte (componente teórico) será generalizable para los casos que cumplan los supuestos que se presentan en el enunciado anterior, a menos de que explícitamente se indique lo contrario. Por otro lado, el análisis de caso del último capítulo será exclusivamente aplicable para el caso ecuatoriano desde el año 2008, salvo expresa aclaración de lo contrario.

Estado del arte

Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estas tres palabras son la mejor síntesis para describir la estructura de gran parte de los Estados del mundo y su equilibrio es el objeto de discusión de múltiples tratados de ciencia política desde hace ya casi tres siglos; no obstante, el presente trabajo, en vez de ahondar en dicha discusión que parecería encontrarse resuelta, enfocará sus esfuerzos en analizar las discusiones teóricas en torno a la desviación de este modelo trifuncional, en general, y en la propuesta bolivariana que crea una función de participación ciudadana, en particular.

Es importante mencionar que el análisis de las implicaciones en la democracia participativa de la creación de una función de participación ciudadana en el Estado es incipiente; por tal motivo, esta revisión de literatura no se ceñirá exclusivamente a los trabajos respecto a la creación de una función de participación ciudadana (por ser insuficientes) y acoplará otras discusiones respecto a la ruptura de la trifuncionalidad del Estado y el resquebrajamiento de la participación ciudadana a manos de la cooptación estatal. Se advierte al lector que no se han encontrado documentos que hablen del impacto de la creación de una función de participación ciudadana en la democracia participativa, pero que con un recuento de los momentos en los que esta discusión entró a la palestra académica y política será suficiente para esta sección.

Para rastrear correctamente la teorización mencionada, la discusión se presentará en tres momentos. En primera instancia se hablará de los orígenes de la discusión liberal de la división de poderes en Montesquieu y el desarrollo teórico posterior, tanto favorable como averso, por parte de los enciclopedistas franceses y los postrevolucionarios. Se concluirá esta primera parte de esta sección entendiendo la decimonónica síntesis bolivariana de ciertos críticos del diseño constitucional trifuncional, especialmente de Benjamín Constant. El segundo momento de la revisión se centrará en la síntesis de finales del siglo XX de las ideas bolivarianas por parte de los ideólogos de la nueva constitución venezolana. Aquí se revisará la discusión y crítica de varios de los autores de la constitución venezolana de 1999, así como algunas de las implicaciones para el proceso constitucional ecuatoriano en el año de 2007 del primer proyecto de creación de una función de participación ciudadana (bajo la consigna de democracia participativa), desde el siglo XIX. Finalmente, en el tercer momento se entrará de lleno al debate contemporáneo en el caso ecuatoriano (donde se incluyen las discusiones teóricas existentes y algunos estudios documentales del proceso), tanto en el que se llevó de manera paralela a la constituyente, cuanto el que se ha dado en los últimos años tras el cambio ideológico y político de los gobiernos entrantes en 2017 y 2021.

Génesis del debate: el constitucionalismo liberal

La génesis del modelo de tres poderes del Estado, al menos en su acepción moderna¹⁰, se remonta a la obra de Montesquieu *El Espíritu de las Leyes* de 1748, en el capítulo XI con su intención de presentar un tipo ideal (aunque no con ese término) de un Estado armónico respecto a la distribución del poder (separación de poderes). No obstante, hacer una sucinta mención sobre obras anteriores que trabajaron la idea de separar, controlar o distribuir el poder de alguna manera en específico, resulta relevante para comprender su secuencia.

De acuerdo con Melgar Adalid (2016, 47-49) antes de la formulación moderna del modelo trifuncional del Estado de Locke y Montesquieu, existieron intentos incipientes de plantear un modelo de control del poder desde los antiguos griegos y romanos. En ese sentido, Aristóteles propone la primera idea de permitir un funcionamiento separado y sin injerencia de las ramas que deliberan, mandan y juzgan en una sociedad. En un contexto muy posterior (el siglo barroco) Cromwell (1645) hablaría de la importancia de incluir un ejecutivo independiente que pueda balancear el extenso poder del que gozaba el parlamento británico antes de la revolución inglesa.

En el mismo punto geográfico que Cromwell, pero cuatro décadas después, John Locke, nutrido del colofón de la Gloriosa Revolución inglesa de 1688, propondría en el Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil (1690) algunas de las ideas antecedentes de Montesquieu respecto a cómo se debería dividir el poder en una rama legislativa, una ejecutiva y una federativa (encargada de las relaciones internacionales) (García Roca 2000, 43-44).

Pese a darse varios planteamientos en el siglo XVIII respecto al control y/o distribución del poder, sin lugar a duda la propuesta de Charles-Louis de Secondat, mejor conocido como Barón de Montesquieu (1748), es la que logró sistematizar de mejor manera lo que se entenderá en esta investigación como el modelo clásico de trifuncionalidad del Estado; como precisamente se detallará en la siguiente sección, junto con otras ideas relevantes sobre la justificación de dicho modelo y reflexiones posteriores sobre sus postulados.

Deberá quedar claro que la discusión sobre poderes del Estado y su separación tiene su origen formal en el modelo de tres poderes propuesto por Montesquieu. Esta propuesta teórica tiene por debajo la intuición de que para que pueda formarse una

¹⁰ A tomarse en cuenta que esta discusión sobre la “separación” del poder ya tuvo cabida en la Grecia y Roma antigua, e incluso en la Inglaterra del siglo XVII, como se verá más adelante.

república, esta deberá contar con diversos poderes que se regulen entre sí (Fuentes 2011), debido a que únicamente el poder podría frenar al poder (Montesquieu 2018, 49). De esta manera, no se puede pretender que quién ejecute las decisiones sea a su vez legislador o que ante alguna controversia este sea quién dirima si la aplicación de su propuesta se está dando de manera correcta; esto debido a que los intereses personales de las partes lastrarían la objetividad de las decisiones y pondrían en jaque la deseada igualdad formal frente a la ley que debería gozar todo ciudadano (Montesquieu 2018, 259).

En otras palabras, la doctrina de separación de poderes propuesta por Montesquieu se fundamenta en el supuesto de que el permitir que un solo individuo o grupo de individuos goce de todo el poder del Estado y ejecute sus diversas funciones supondría un grave riesgo para la libertad de los otros ciudadanos y la idoneidad del desarrollo del Estado, debido al significativo aumento de los incentivos para que el sistema decante en un despotismo.

De esta forma, mientras alguien escriba las leyes (legislativo), alguien ejecute los mandatos soberanos dentro de los límites legales (ejecutivo) y alguien distinto dirima las controversias producidas en la coexistencia ciudadana o de funcionarios (judicial), entonces el sistema estaría en mayor armonía y las posibilidades de despotismo se verían significativamente reducidas. No obstante, para Montesquieu no era suficiente que cada una de las funciones goce de independencia, sino que debían tener la posibilidad de controlarse entre sí, bajo el supuesto de equivalencia de poderes y capacidad de limitación. Este esquema, ejercido de acuerdo con este tipo ideal y con una sociedad civil activa que vigile su cumplimiento, garantiza que cuando una de las funciones del Estado se extralimite, entonces las otras tendrían las herramientas de controlarla y así se retomaría el equilibrio en momentos de crisis o desorganización (Ramírez 2007).

Aunque esta idea es la más aceptada hasta la fecha en diversas latitudes y su popularidad fue creciente tanto en intelectuales como políticos de la Francia revolucionaria y la Europa decimonónica, como toda idea, encontraría algunos detractores y, dentro de ellos, un caso de especial interés para esta investigación es el del liberal Benjamín Constant. Constant criticó el modelo tradicional de Montesquieu y propuso la necesidad de un poder neutral que pueda ser quién garantice el equilibrio entre los otros tres poderes (Eissa 2004, 20). Cabe mencionar que Constant en un inicio propuso al monarca como el detentor de la responsabilidad de velar por el cumplimiento de dicho equilibrio en períodos de monarquía, aunque posteriormente propondría a otro órgano independiente para hacer lo propio en épocas democráticas (Cortés Rodas 2012, 21).

El aporte central de Constant es esta idea de poder neutral que funja como regulación de los arbitrios y permita así una auténtica independencia entre los demás poderes y supere los problemas prácticos del modelo trifuncional (Constant 1970, 76). Es importante entender que el pensamiento político de Constant, aun cuando se pretendió como general, tuvo un ajuste preciso a las particularidades europeas y que sus ideas de separación debían tomarse con cautela al extrapolarse en otros contextos (López, De la Torre Veloz, y González 2009).

Estas críticas de Constant serían asimiladas con beneplácito por parte de Simón Bolívar y este buscaría extrapolárselas al contexto latinoamericano, como se pudo registrar en los escritos de su biblioteca de Guayaquil (Lacasta-Zabalza 2019, 45). Constant sería una de las mayores influencias para Bolívar en su diseño constitucional (Vermeren 2011, 74) y sería de este autor de quién provendría la idea de la existencia de cuatro o cinco poderes, dependiendo los requerimientos que, a juicio de Bolívar, tenía cada Estado naciente (Petzold-Pernia 1983).

Es evidente que las ideas de la participación de los individuos en la deliberación y toma de decisiones era un concepto muy atractivo, sobre todo por su legitimación popular (Varela Suanzes 1991, 128); no obstante, la propuesta bolivariana parecería no haberse adecuado con claridad y que muchas adaptaciones se terminarían incorporando por parte de Bolívar con alejamiento de las ideas originales (C. Guerrero 2005).

La propuesta bolivariana, pese a mencionar que se fundamentó en las críticas de Constant, sería una interpretación tan alejada de las ideas del pensador francés que este incluso llegaría a rechazarlas y a catalogar sus últimos años al mando de la Gran Colombia como una cruenta dictadura (Aguilar 2018, 89). La conclusión de diversos estudiosos de esta extrapolación bolivariana del pensamiento de Constant sería: que lejos de ser Bolívar un teórico evocado a la ingeniería constitucional desde la reflexión, este sería un político pragmático (Iribarne 1961) que pretendió guiar un proyecto con los cambios *ad hoc* de la teoría que hiciesen falta (Uribe Celis 1987, 80); por ello, con una interpretación viciada, Bolívar sentaría las bases de la creación de una función de participación ciudadana, aun cuando este en muchos de sus escritos mirase con escepticismo y preocupación lo que pueda causar un gobierno licencioso, dominado por “la muchedumbre” (Lacasta-Zabalza 2019, 47). Esta concepción axiológica sobre la participación popular no sería menor y se mostraría como un patrón repetido en quienes reprodujeron su idea casi dos siglos más tarde.

El gran colofón de este primer momento del debate es que la propuesta de Montesquieu (triada de funciones del Estado) recibió múltiples críticas de diversos actores académicos y políticos a lo largo del siglo XVIII y XIX, siendo Constant (el formulador originario de la propuesta) uno de los principales detractores. Con un intento de extrapolar dicha crítica al contexto latinoamericano e incentivado por lo popular de la idea, Bolívar procuró tomar la crítica de Constant y adecuarla a su realidad; aunque se debe hacer una distinción de las ideas de Constant y de las de Bolívar, puesto que las segundas representaron una adaptación criticada incluso por quién decía imitar y el ajuste para las nacientes repúblicas (que acoplaba los primeros vestigios de la participación ciudadana como función estatal) adoleció de múltiples contradicciones en la propuesta y abundantes inconsistencias entre el discurso y la ejecución.

El resurgimiento del constitucionalismo bolivariano

Tras haber mirado de manera sucinta el primer debate crítico respecto a la necesidad de mejorar el modelo de tres poderes (con algunas soluciones académicas, como la de Constant, y otras políticas, como las de Bolívar) y tras haber ingresado a la fuente de la creación de la función de participación ciudadana moderna (Bolívar), se obviará el debate intermedio que se dio en Occidente sobre los mecanismos de participación en democracia en la Alemania el siglo XX entre Schmitt y Kelsen¹¹ (Arrieta-López 2019), para retomarlo en la década de los noventa con los ideólogos de la constitución bolivariana.

Si se puede hablar de un caso paradigmático que implicó la génesis de una gran cantidad de procesos progresistas y vuelcos hacia la izquierda en América Latina, ese caso es el venezolano, y se desarrolla al tenor de su mayor exponente: Hugo Chávez Frías, especialmente con su proceso nacional y posteriormente internacional denominado “la revolución bolivariana” (Machin-Mastromatteo y Martínez-Villa 2017). El segundo debate relevante para este trabajo sobre la creación de un modelo de Estado con una función de participación ciudadana es el que se llevó a cabo en Venezuela a finales del siglo pasado. La teorización de dicha propuesta, proveniente de Hugo Chávez y otros ideólogos de la constitución de 1999, sería una síntesis de las ideas bolivarianas y un intento de ajustarlas de cualquier modo a la realidad venezolana de finales del siglo XX, pensando que esa sería la mejor manera de mejorar la calidad de la democracia

¹¹ Para un mayor detalle de este debate, revítese Eissa (2004) *El poder moderador en América Latina: el fracaso de una alternativa en el diseño constitucional*. P. 96-100.

participativa, recuperar el Estado perdido por “las elites y la partidocracia” y de llevar a Venezuela a desarrollar una fórmula que evite que la vieja oligarquía se reapropie del Estado (González Cruz 2007, 117). El problema, que múltiples teóricos cuestionarían, es que lejos de ser un proceso emancipatorio, la nueva fórmula constitucional sería un proceso limitante que podría romper el balance de los poderes nacionales y acarrear consigo un ejecutivo omnipotente que se ancle de la función de participación ciudadana (con sus mecanismos de cooptación subnacionales) y mine cualquier posibilidad de disenso proveniente de los sectores no alineados al régimen con fatales consecuencias para la democracia participativa (Hurtado 2015, 176).

Estos debates sobre los problemas de la creación de una función de participación ciudadana en el Estado generaron gran revuelo en Venezuela, aunque una buena parte de su crítica antes que celeridad fue espaciada de su génesis, incluso luego de más de dos lustros del proceso constituyente de 1999. Uno de los grandes aportes de esta crítica es la posibilidad de que la cooperación entre el Estado y la sociedad civil se vea comprometida a partir del escepticismo de los sectores sociales que no se juntan formalmente (en sindicatos, gremios o asociaciones que puedan optar por los puestos de representación en la función estatal correspondiente para dicho fin) y no poseen una personería jurídica que pueda propugnar por un acceso a los escaños de representación que el Estado institucionaliza (Apango 2019, 162-163).

Igualmente, es importante mencionar que en el caso venezolano ya se ha realizado un mapeo histórico de los procesos de participación ciudadana por más de medio siglo y las conclusiones que se han obtenido respecto a la creación de una función de participación ciudadana son mucho más modestas de lo que se creía (Hernández y Chumaceiro 2018, 63). Este mapeo ha permitido a varios autores críticos encontrar resultados alarmantes que muestran que pese a que la idea de crear una función de participación ciudadana era la de formar una nueva estructura estatal que dinamice la participación (tanto con recursos como con mecanismos), en la práctica la corrupción y el clientelismo de estas instituciones causaron desequilibrios en la participación ciudadana y homogeneidad en sus miembros; por lo que el argumento de que esta institución antes que beneficiosa fue perjudicial para la calidad de la democracia adquiere una experiencia empírica que lo avala (Brewer-Carías 2012, 16-20).

Los autores que criticaron el caso venezolano observaron varias particularidades en la relación entre el Estado y la sociedad civil cuando se creaba una función de participación ciudadana. Una de esas particularidades fue la estrategia de legitimación

que poseía el nuevo modelo al poder adoptar decisiones que aparentaban ser consultadas o aprobadas por parte de representantes de la ciudadanía (Scocozza 2001, 308-309). Precisamente, tanto el proceso constituyente como la nueva configuración del Estado permiten encontrar la excusa perfecta para que “a nombre del pueblo” se puedan tomar decisiones que podrían incluso ir en contra de los intereses de su mayoría (Carrillo 2001, 20-21). En este sentido, varios autores advierten los peligros de que la ciudadanía pueda ser parte del Estado (a través de una función estatal), no solo porque su presencia puede estar influenciada por el primero (Brewer-Carías 2015), sino porque existe una posibilidad recursiva y estructural de que el ejecutivo pueda atribuirse avances provenientes de la gestión social o atribuir responsabilidades de actos de corrupción o incompetencia de funcionarios a la mala gestión de esta por sus competencias selectivas (Valdés 2012, 343-347).

El problema de la creación de una función de participación ciudadana ha sido detectado y discutido por diversos autores para el caso venezolano, no obstante, existen una gran cantidad de peculiaridades que en esta revisión de la literatura no han sido encontradas de manera sistemática y que la disertación en curso pretende llevar a la palestra mediante el desglose del índice de democracia participativa propuesto por V-Dem y su relación con la creación de una función de participación ciudadana. Precisamente, muchos de esos tópicos serán presentados a partir de los indicios que expone Brewer-Carías (2001) como el principal crítico del modelo de Estado con una función de participación ciudadana en Venezuela desde 1999. Este autor acusó al nuevo diseño del Estado venezolano como estructuralmente tendiente al hiperpresidencialismo y permisivo con la supresión de atribuciones de otras funciones para hacerlas económica y/o políticamente dependientes del ejecutivo; ideas que V-Dem encuentra como perjudiciales para el índice de democracia participativa.

El gran corolario de este segundo debate fue que, luego de haberse puesto en práctica el modelo bolivariano en el Estado Venezolano y haber reformado la constitución en 1999, se avizoraron problemas empíricos con la creación de la función de participación ciudadana, donde: la pérdida de autonomía de la sociedad civil, el clientelismo, la estructura tendiente al hiperpresidencialismo, la posibilidad de responsabilizar a la ciudadanía por los actos de corrupción gubernamentales, la corrupción institucionalizada y la generación de una falsa simbiosis legitimadora entre el Estado y la sociedad civil, resultaron ser algunos de los altercados más evidentes.

Los autores que critican el caso venezolano son de gran ayuda para la presente investigación, puesto que a partir de un mayor grado de avance en la discusión (por temas de temporalidad) se puede encontrar riesgos no solo teóricos, sino pragmáticos del modelo y de las instituciones que este pueda albergar, tanto en la nueva función que sería creada (participación ciudadana) como en las funciones tradicionales. En este debate se presentan luces de que el ejecutivo es el gran beneficiado de la creación de una función de participación ciudadana a expensas de un sistema que parecería desestabilizarse (tanto entre las funciones del Estado, cuanto en la relación Estado-sociedad civil).

La creación de una función de participación ciudadana en el caso ecuatoriano (2008-presente)

Luego de haber mostrado el debate fundacional respecto a los modelos de Estado y haber presentado una aproximación a las críticas de la aplicación de este modelo en el caso venezolano, se pasará a la última parte del estado del arte y de observará la discusión que se dio en el caso ecuatoriano relacionada a este punto. Cabe comenzar dicha discusión con la advertencia de que este tema no ha sido extensamente debatido o teorizado desde la aproximación que se le pretende dar (afectación a la democracia participativa), por lo que antes de una crítica o una reafirmación de otras ideas, esta investigación pretende innovar en la comprensión de los elementos constitutivos del Estado y extender ciertas conclusiones del modelo a una realidad de la que ya se tiene el registro de catorce años de aplicación con dos tipos de Gobierno diametralmente opuestos (y un gobierno entrante de tendencia ideológica antagónica a quienes estructuraran el nuevo diseño constitucional ecuatoriano), que se relacionaron de diversas maneras con la creación de una función de participación ciudadana.

El análisis del modelo de Estado con una función de participación ciudadana, como se mencionó previamente, aún es una temática poco explorada y de lo que se ha podido indagar con más de 100 páginas de búsqueda en repositorios y bases académicas no se ha encontrado discusión alguna sobre la modelización de su influencia en la democracia participativa; no obstante, con el objetivo de introducir al lector a los trabajos que abordan algunas de las hipótesis que se manejan en la investigación, se va a presentar una aproximación a los estudios de la quinta función del Estado ecuatoriano (cuarta dentro del orden constitucional), a los efectos de la división de funciones en el país desde la nueva constitución y a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en un contexto donde el debate sobre la participación ciudadana regresa al foro público.

Se comienza esta revisión con el tema de los mecanismos de participación ciudadana que se goza en el país. En este sentido, es importante observar los esfuerzos de Castro-Montero (2015) para explicar el funcionamiento de la silla vacía y explicitar como cambian las formas en la que los ciudadanos pueden participar en el Estado descentralizado; donde destaca su cuestionamiento a las restricciones de acceso y lo laberíntico del proceso de participación para los ciudadanos ajenos a organizaciones políticas. En esa misma línea, cabe mencionar a Gutiérrez (2017), quién realiza un análisis de la pertinencia del cambio de los mecanismos de participación de los que se poseía, no sin antes advertir que dichos cambios para la democratización del Estado acarrear consigo irreconciliables tensiones respecto a quienes pueden participar en las instituciones de control y los alcances que puede llegar a tener un ciudadano que es funcionario público, pero que mantiene la condición de ciudadano durante el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, en el debate ecuatoriano también se ha discutido con detenimiento la politización de la quinta función del Estado. Respecto a este punto, Almache y Antúnez (2020) sostienen que la politización del quinto poder acarrea una posibilidad para el ejecutivo de cooptar a otro poder del Estado (Transparencia y Control Social) para restarle peso a la oposición del legislativo (en caso de que no le sea completamente afín). En concordancia con la idea de Almache y Antúnez, Moncayo (2020) considera que la politización del quinto poder provoca una pérdida del carácter fiscalizador de la sociedad civil para adquirir un carácter de prebenda y clientelismo del partido del que provenga el ejecutivo, esto debido a que los funcionarios de dicho poder tienen mayores posibilidades de acceso al cargo (y su mantenimiento) con el apoyo de un partido político cuantitativamente representativo.

Las críticas a la constitución ecuatoriana han abundado, bien sea por su esquema de garantismo irreal (Ayala Mora 2018), su centralismo en la práctica (Ivanovic y Naizot 2016) o su extrapolación de esquemas pertenecientes a casos de Estados disímiles (Ibarra 2010); no obstante, uno de los mayores problemas de fondo es el desbalance de poderes y las posibilidades estructurales de concentración que en ella se plasman. Sobre esta temática, se ha trabajado extensamente en diversas latitudes, empero en Estados donde el hiperpresidencialismo abunda, paradójicamente, los estudios son más bien escuetos (Machin-Mastromatteo y Martínez-Villa 2017, 213). El hiperpresidencialismo que se evidenció en el caso venezolano (Lander 2007) parece observarse nuevamente en el caso

ecuatoriano (Schneider y Welp 2015), con la coincidencia del uso instrumental de la función de participación ciudadana como elemento legitimador del Estado.

De acuerdo con autores como Carrera (2015), Sánchez et al. (2014) o Noguera (2011) no es posible pensar en que al crear una función de participación ciudadana esta va a mantener su independencia de otras funciones del Estado y a partir de este fenómeno resulta inexorable la alteración de las relaciones preexistentes entre las funciones del Estado; por tal motivo, como lo propone Ospina Peralta (2013), la obtención de atribuciones que antes le pertenecían al legislativo por parte de la nueva función del Estado (participación ciudadana) no solo fortaleció al ejecutivo por sus posibilidades de atribuirse (indirectamente) nuevas competencias, sino que repercutió en la relación ejecutivo-legislativo, para pasar de una tensión evidente (que igualmente requería una solución) a una resolución unilateral que no requiere mediación (producto de la supremacía del ejecutivo). En este sentido, la resolución del problema, a juicio de sus críticos, solo produjo otro problema igual o más grave (supremacía del ejecutivo) y este problema se vio agravado por la escasa o invisibilizada participación ciudadana autónoma y con incentivos para fiscalizar al ejecutivo

Uno de los autores que más ha trabajado los cambios causados por la creación de una función de participación ciudadana, aunque desde el derecho constitucional, es Vicente Solano (2018). Este autor ha explorado las antinomias jurídicas que se han producido con los vacíos de la selección de funcionarios públicos en el CPCCS y ha explorado las formas en las que esta nueva estructura de Estado (con una función de participación ciudadana) puede coadyuvar al hiperpresidencialismo (Solano 2018a), a la reducción de la participación ciudadana (Solano 2018b) y al debilitamiento de la función legislativa (Solano 2018c).

Por otra parte, también desde una visión normativa, particularmente desde el derecho constitucional y derecho político, Caiza (2017), defensor del neoconstitucionalismo, habla del avance en materia de derechos de la nueva constitución, aunque igualmente advierte de los peligros de la nueva estructura del Estado respecto al aumento del poder estructural que dispone el ejecutivo. En la misma línea, mediante un análisis de redes, Guerrero critica fuertemente la nueva división de funciones con la nueva función de participación ciudadana y habla de la imperiosa necesidad de que el contrapeso de un Estado cada vez más fuerte sea una ciudadanía politizada y en constante fiscalización (2015, 269), como medio de combate al creciente hiperpresidencialismo.

El corolario de esta parte del estado del arte es que el estudio que ha existido en el Ecuador respecto a la creación de una función de participación ciudadana ha sido, en su mayoría, desde el derecho (constitucional o político) y con una versión o bien descriptiva (en el caso de los trabajos recientes que actúan como un recuento de los hechos) o bien posicionada como crítica a sucesos que se dieron por parte de un gobierno determinado. Por tal motivo, esta última sección del estado del arte ha procurado conglomerar algunas de las temáticas que se abordarán en la investigación y presentar los principales trabajos que abarcan de manera separada puntos medulares de este texto como: el hiperpresidencialismo, la pérdida de autonomía de la participación ciudadana, la legitimación del Estado a nombre de la participación ciudadana y los posibles conflictos con la participación ciudadana independiente.

En síntesis, se puede concluir que la creación de una función de participación ciudadana es una temática que ha sido abordada en diversos momentos con intenciones legitimadores y de fortalecimiento democrático (al menos desde el discurso); pero que en la práctica han recibido severas críticas que aseveran daños inevitables hacia la democracia. Los tres debates anteriores muestran que, pese a existir un discurso de participación en la propuesta innovadora, en la práctica muchos autores plantean elementos como el hiperpresidencialismo y la cooptación de la participación ciudadana; aspectos que resultan ser sumamente perniciosos para la democracia.

Capítulo primero

Comprensión de los modelos con y sin función de participación ciudadana

Este capítulo se concentrará en brindar una sucinta perspectiva respecto a los modelos con y sin función de participación ciudadana, aplicados en algunos Estados en América Latina. Cabrá puntualizar, como se desarrollará más adelante, que pese a existir un cambio central entre el modelo con y sin función de participación ciudadana en el Estado, no se niega la existencia de otros cambios conexos a las adiciones de nuevas funciones estatizadas, que se podrán abordar tangencialmente.

El presente capítulo contará de tres grandes secciones. En primer lugar, se presentará el modelo clásico de tres funciones del Estado con su respectiva descripción concreta y el rol que tiene la sociedad civil en dicho modelo. En segundo lugar, de manera un poco más detallada, se hará un recuento histórico, fundamentación teórica, descripción del modelo y exposición del rol de la sociedad civil para la propuesta con la función de participación ciudadana en el Estado. Finalmente, se propondrá una comparativa preliminar de ambos de ambos modelos, para comprender los elementos clave que merecen una evaluación detallada en capítulos posteriores.

1. El modelo clásico de tres funciones del Estado

El modelo de tres funciones del Estado ha sido el más aceptado y estudiado desde su formulación contemporánea en la obra de Montesquieu. Como se pudo observar en la última sección del capítulo precedente, existen extensas líneas de investigación respecto a los peligros del abandono de dicho modelo y de la importancia para los Estados de mantener a sus funciones desconcertadas del mismo órgano estatal.

Esta sección se centrará en realizar una breve recopilación de algunos trabajos que explican al modelo de tres funciones del Estado y al pensamiento de sus más conspicuos expositores. Cabe mencionar que esta sección será sumamente sucinta, debido a que se han encontrado una gran cantidad de trabajos que realizan este esfuerzo y para una mayor profundización se podrá acudir a las referencias que aquí se presentan.

Descripción del modelo

El modelo clásico de tres funciones del Estado que se emplea a lo largo de este trabajo es sumamente general y contiene presupuestos muy intuitivos, por lo que únicamente se profundizará en lo que ya se dijo en el estado del arte. Se entenderá al modelo de tres funciones del Estado como aquel que cuente con la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial como únicas grandes funciones del Estado. Conviene mencionar igualmente que otros órganos estatales (como una corte constitucional, órganos de contraloría, procuraduría, entre otros) se reputan (en caso de existir con dicha figura o una análoga) como independientes a las tres funciones aquí expuestas.

Luego de haber planteado los componentes del modelo estatal, es menester mencionar la manera en la que se entiende que interactúan dichos componentes del modelo. En este sentido, a partir de algunos elementos que ya se expusieron en el capítulo primero, se va a hablar sobre la separación y división de poderes. En el planteamiento original propuesto por Montesquieu, la separación de poderes para evitar la arbitrariedad era menester y su fundamento yacía en la importancia de no concentrarlo en un individuo. Pese a que esta es una forma de entender al modelo trifuncional, se deberá exponer igualmente su variante de división de poderes con pesos y contrapesos, para poder mantener a este modelo liberal como general y no limitarlo a una de sus expresiones.

Dentro de la primera variante expuesta en el párrafo precedente, separación de poderes, se encuentra su formulación primigenia en las soluciones inglesas del siglo XVII, aunque no sería hasta la convención de Filadelfia de 1787 donde se propondría de manera sistemática por los anti federalistas (Manin 1994, 50). La idea de la separación de poderes en el modelo de tres funciones del Estado, consiste en pensar en las tres funciones del Estado como espacios independientes y autónomos, donde la interacción resulta ser excepcional y por motivos eminentemente fundamentales (Manin 1994, 51). No obstante, en este modelo trifuncional para que el equilibrio impere, resulta fundamental que una autoridad objetiva pueda castigar la trasgresión de dichos límites y ese es precisamente el papel que empelaría un tribunal supremo o corte constitucional (Manin 1994, 52).

La segunda solución propuesta sería la defendida por los federalistas, que, con otra presencia anterior en la Inglaterra del siglo XVII, mostraría la sistematización del sistema que actualmente se conoce como de “pesos y contrapesos” o en inglés “*Checks and balances*”. Esta idea federalista, impulsada por autores como Madison y Jefferson, consiste en la propuesta de un mecanismo interno que le da injerencia a una función en otra en pos de lograr que se controlen y mantengan un balance (Eissa 2004, 13). Esta

limitación presupone que para una función no será racional extralimitar sus competencias, debido a las posibilidades de control y bloqueo que le provocaría la función a quien le correspondan dichas competencias de manera primigenia, por lo que una función únicamente tendría una injerencia parcial (a modo de árbitro) en los asuntos de la otra, mas no tendría los incentivos ni las capacidades fácticas de suplirla, produciéndose así un equilibrio entre ambas (Eissa 2004, 14).

Bien sea que se adopte el primer modelo o el segundo, la presente investigación no pretende acotar la contrastación de los modelos al de separación o división de poderes, para evitar contraargumentos específicos respecto a la violación de un principio de injerencia o no injerencia en los asuntos entre las funciones en los Estados que se analiza. Al contrario, el modelo que se entenderá como trifuncional será aquel que tenga estructuralmente una función ejecutiva, una legislativa y una judicial y que estos se relacionen bajo reglas de equilibrio, bien sea de separación de funciones (con una Corte Constitucional como garante¹²) o de división de funciones (con mecanismos de injerencia parcial de una función en los asuntos de la otra, especialmente en la relación ejecutivo-legislativo).

El rol de la sociedad civil

Finalmente, se concluye el último componente de esta sección discutiendo respecto al rol que posee la sociedad civil en el modelo y cuáles son los alcances de esta en términos de participación e injerencia. Dentro del planteamiento liberal del modelo de tripartición del Estado, existen varias posibilidades de identificar diferencias cuando se habla de la postura de sus estudiosos respecto al rol que debería tomar la sociedad civil frente al desarrollo de las actividades estatales, por tal motivo, se expondrá la sistematización que hacen Sánchez y Muriel (2007), sobre las coincidencias de dicha temática en el seno liberal.

De acuerdo con los autores referenciados en el párrafo precedente, el rol de la sociedad civil en el modelo liberal es dependiente de su concepción de lo que implica la participación ciudadana. Estos autores sostiene que en el liberalismo, la participación ciudadana se entiende de manera instrumental, limitada e independiente, donde la participación se plasma en las elecciones con la aceptación o refutación de ciertos programas, de acuerdo con su acierto (C. Sánchez y Muriel 2007, 12).

¹² El estudio de la Corte Constitucional entre un modelo trifuncional y con función de participación ciudadana sería un tema de investigación interesante para trabajos posteriores.

De igual manera, cabe recalcar que, como sostiene Cortés Rodas (2012, 28), varios exponentes del liberalismo como Tocqueville, Montesquieu o Constant, se han centrado en mostrar su preocupación respecto a que el Estado se inmiscuya en la vida privada de los ciudadanos y se extralimite al ámbito de sus libertades, por lo que su concepción de la sociedad civil enfatiza siempre en el mantenimiento de las libertades, el respeto de los espacios de asociación y la clara demarcación de las fronteras entre Estado y sociedad civil.

Un autor que sintetiza de buena manera el rol que el liberalismo le da a la sociedad civil a través de la participación ciudadana resulta ser Nohlen (2005), quien enfatiza la importancia que los autores liberales le dan a la autodeterminación de los individuos y sus organizaciones, a los derechos de libertad de asociación y conciencia de la ciudadanía, la libertad individual de poder elegir su participación política y la clara demarcación legal de los límites hasta los cuales puede acceder el Estado (C. Sánchez y Muriel 2007, 18).

En síntesis, se puede decir que el rol que le da el modelo de tripartición de poderes del Estado a la sociedad civil es el de fiscalizador de la actividad de un Estado mínimo (Arrieta-López 2019, 20) bajo un principio de autodeterminación, independencia, respeto de sus libertades y permisión de expresiones diversas. En otras palabras, para el modelo liberal trifuncional, el Estado no debe intervenir en ninguna expresión de participación ciudadana y esta se desarrollará siempre bajo la voluntad ciudadana y con los alcances que la mencionada ciudadanía quiera darles.

2. El modelo de la participación ciudadana como función del Estado

De la misma manera en la que se desarrolló la primera sección de este capítulo con el modelo liberal clásico de tres funciones del Estado, en esta sección se desarrollará el modelo con una función de participación ciudadana en el Estado. En tal sentido, en primer lugar, se dará una perspectiva histórica al modelo, tanto en el primer cuestionamiento a la idea trifuncional de Montesquieu, cuanto a su puesta en práctica política y readaptada al cruzar el Atlántico. En segundo lugar, se presentará los fundamentos teóricos de la inclusión de la función de participación ciudadana. En tercer lugar, se describirá concretamente el funcionamiento del modelo y la interacción de sus componentes. Finalmente, la sección concluirá con la explicación del rol que desempeña la sociedad civil al estar su participación como función estatal.

Perspectiva histórica

Hablar de la historia del modelo de función de participación ciudadana en el Estado requiere un especial detenimiento para poder entenderlo desde su formulación teórica hasta su materialización, por tal motivo, en los párrafos subsiguientes se explicará tanto la formulación original de un modelo de poder moderador realizada por Benjamín Constant, cuanto su viciada puesta en práctica a partir de las ideas propuestas por Simón Bolívar en las Constituyentes de Angostura (1819) y Bolivia (1826).

Desde un punto de vista teórico, el modelo de una función estatal de participación ciudadana proviene de la crítica del modelo trifuncional del Estado a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX. Quién es el primer exponente y creador de una fórmula innovadora es, quién en *“Principios de la política aplicable a todos los gobiernos”*, formula una adaptación del modelo clásico liberal con el afán de evitar todo el desorden y terror que se vivió en la Francia de finales del siglo XVIII por motivos de la revolución francesa (Petzold-Pernia 1983, 20).

La propuesta de Constant para solucionar el problema de: “la tiranía de la mayoría”, el poder público descontrolado y el atropello de las libertades individuales (recuérdese su profunda inclinación liberal); consiste en añadir dos poderes a la estructura estatal, dejando una configuración de: un poder real (bajo la figura de un monarca), el clásico poder ejecutivo, el igualmente clásico poder judicial, el poder representativo de la continuidad (cámara alta de larga data) y el poder representativo de la opinión (cámara baja con alternancia periódica) (López, De la Torre Veloz, y González 2009). La intención ulterior de Constant fue evitar cualquier tipo de despotismo y dejar en claro en un posible diseño constitucional que el individuo es anterior a la sociedad, por lo que el poder deberá estar al servicio de garantizar las libertades de este. Si se piensa en términos estrictos, Constant solamente agregó un poder moderador a un sistema de trifuncional con un legislativo bicameral.

Las justificaciones teóricas que Constant encontraría para incluir un poder moderador (la principal diferencia con el modelo precedente) sería el hecho de que, ante una posible tensión entre los poderes del Estado, la oscuridad en la resolución primaria y las pasiones e intereses de cada función desencadenaría en un inexorable e irresoluble conflicto a gran escala. En contraste con dicha solución política, al otro lado del atlántico, Simón Bolívar sería un atento seguidor de las ideas de Constant y otros ilustrados respecto a los problemas derivados con las nacientes repúblicas y las limitaciones de las democracias decimonónicas (Iribarne 1961, 236).

Simón Bolívar encontraría en la propuesta de Constant una manera de superar su mayor preocupación en las nacientes repúblicas en América del Sur: el desorden político y la anarquía social (Ortiz 2013). El problema de la aplicación de las ideas de Constant por parte de Bolívar es que estas serían extremadamente contradictorias, sobre todo en la puesta en práctica de los planteamientos, como él mismo terminaría aceptando al final de sus días (Lacasta-Zabalza 2019, 44-45).

Simón Bolívar haría dos grandes innovaciones en cuanto a diseño constitucional se refiere y las aplicaría de manera aislada en dos momentos. El primer invento sería lo que él incluye en el proyecto Constitucional del 15 de agosto de 1819 en el congreso de Angostura y sería a la postre el fundamento primigenio de lo que hoy se conoce como “Poder Ciudadano”, donde se centrará el trabajo. El segundo gran invento, sería el que se presenta el 25 de mayo de 1826, donde en la propuesta de la Constitución boliviana se expone el germen de lo que hoy se conoce en Ecuador, Bolivia y Venezuela como “poder electoral” (Scocozza 2001, 296-297).

La teorización de Bolívar a inicios del siglo XIX, respecto a la propuesta de Constant algunos lustros atrás, sería sumamente criticada por su creador, al punto de llegar a manifestar este mismo a Bolívar como un “contradictorio dictador” que a nombre de la libertad y la igualdad empleó las más deplorables fórmulas de censura y cuarteamiento de las libertades personales (Aguilar 2018). No es de extrañarse, que el propio Bolívar aceptase su contradicción, que el creador del modelo del poder moderador sea un ferviente crítico de la puesta en práctica de las ideas del “libertador de América”, que los constituyentes de Angostura haya dejado a su propuesta de poder moral como un mero apéndice y que a finales del siglo XIX ningún país que haya aplicado alguna de las ideas bolivarianas haya mantenido dicho diseño constitucional (Scocozza 2001, 303-304).

Pese a haber existido un debate intermedio sobre la guardia de la constitución (poder neutral) entre Schmitt y Kelsen en la Alemania de entreguerras, que a juicio de Eissa (2004, 96) resulta relevante¹³, el trabajo se centrará en la síntesis de las ideas

¹³ El debate entre Schmitt y Kelsen toma varias de las ideas de Constant y las pone en la palestra teórica y política. En este sentido, Schmitt es defensor de las ideas de Constant y las adapta a un contexto no monárquico (presidencial), donde considera que el presidente de la república debe actuar como detentor de dicho poder neutral y por tanto defensor de la constitución. En diametral oposición a dicha idea, Kelsen insistía en los peligros despóticos de dicha idea, por lo que (al tenor de una crítica de las ideas de Constant) se refirió a un tribunal constitucional de última instancia como el verdadero poder neutral y un guardián de la constitución. Para una profundización en dicho debate, véase Eissa Francisco (2004) *El poder moderador en América Latina: El fracaso de una alternativa de diseño constitucional*. Centro de Investigación y docencias económicas, p.p. 92-99.

bolivarianas que tiene cabida en la Venezuela de finales del siglo XX y qué, a juicio personal, implican la verdadera génesis del modelo de función de participación ciudadana en el Estado, tal y como se lo conoce hoy en día¹⁴ y de la forma, al menos estructural, en la que se lo ha aplicado en el Ecuador (Asamblea Constituyente de Montecristi 2008).

La creación de una función de participación ciudadana en el Estado, como se la conoce hoy en día, se ha planteado en la constitución venezolana de 1999, que, en palabras de Scocozza, pretendió ser “más bolivariana que las propias constituciones de Angostura y Bolivia” (2001, 296). Es clave entender que Bolívar nunca propuso una constitución con cinco funciones en el Estado (González Cruz 2007, 113), sino que siempre lo hizo con cuatro (como sucede en la actualidad en Bolivia con la readaptación de su constitución de 1826); pero los constituyentes de Venezuela quisieron sintetizar dos proyectos en uno (Apango 2019, 151). Aunque esta función adicional impacta directamente en la función de participación ciudadana, el presente trabajo se centrará en esta por ser la que implica una mayor cantidad de cambios.

Fundamento teórico de la creación de una función de participación ciudadana

El recuento histórico del modelo de la función de participación ciudadana en el Estado resulta clave para poder explicar su fundamento, ya que en este caso se podrá hacer algo parecido a la sección anterior respecto a un recuento de las diversas justificaciones de esta nueva función, aunque se separará lo teórico de lo empírico.

Por tanto, los siguientes párrafos comenzarán con las motivaciones de Constant para incluir un poder neutral contra el despotismo, las de Bolívar respecto a la inclusión de un poder Electoral (y no se ahondará en dicha justificación de ahí en más), las de Bolívar respecto a un poder moral, las de la síntesis venezolana de finales del siglo XX con el diseño pentafuncional bolivariano y las de las modificaciones en Ecuador en 2008.

La primera motivación que se plantea en esta sección es la del surgimiento del poder neutro de Constant. Es importante enfatizar que Constant habla del surgimiento de un poder neutro como una manera de que, dentro del pacto social desarrollado por los ciudadanos, exista un control a la extralimitación de función que algún órgano

¹⁴ Es igualmente importante observar la diferencia entre un poder neutral y uno moderador, porque mientras el poder neutral se rige a un marco constitucional y funge como “Guardián de la Constitución” bajo sus propios parámetros (un poder que dirime en el marco constitucional), el poder moderador es un poder de emergencia que actúa en la excepcionalidad por fuera del marco constitucional y funge como restablecedor de un orden, bien sea el anterior o uno diverso (poder de emergencia). En el caso contemporáneo, a partir de la confusión bolivariana, se ha querido fundamentar una confusa estructura constitucional, donde el poder moderador y el neutral pasarían a estar compartidos entre el ejecutivo, la participación ciudadana y una alta corte (Corte Constitucional). Para profundizar las definiciones respecto al poder neutral y moderador, véase Aguilar Rivera (2001). *El manto liberal*. Capítulo 1.

gubernamental pueda atribuirse (Petzold-Pernia 1983, 42-43) y no como un poder que surja en estados de emergencia y recobre el orden anterior e imponga otro. En otras palabras, lo que Constant propone con este cambio de la fórmula tradicional del manejo del poder es que algún individuo ajeno a las pasiones comunes (el rey, en una monarquía constitucional) pueda dirimir respecto a los asuntos controversiales que encaminen a un Estado al despotismo o que induzcan a una pérdida de las libertades fundamentales.

La motivación de Constant sería comprendida de una manera equivocada por Bolívar, puesto que este último confundiría la función del poder moderador con un poder de emergencia y así lo justificaría como plenipotenciario (Eissa 2004, 98). Bolívar justificó la creación de un poder electoral en la constitución de Bolivia de 1826 como una forma perfecta de combinar el orden de la aristocracia con la calma popular de la democracia, a través de la creación de mecanismos institucionales (en la función electoral) que canalicen la inconformidad ciudadana (Iribarne 1961, 243-244). Bolívar justifica al poder electoral por su carácter descentralizador, federativo, de representación proporcional e idóneo para la canalización de las inconformidades sociales desde lo local (Scocozza 2001, 305).

Es curioso encontrar, como lo expone González Cruz, que la motivación principal de Bolívar para la creación del nuevo poder electoral es la “poner nuevo peso a la balanza contra el ejecutivo” (2007, 121-122) con el afán de que se mantenga un equilibrio de poderes. Igualmente, como lo expresa Gargarella (2005, 99-100) el fundamento del poder electoral de 1826 nace de la concepción claramente conservadora de Bolívar respecto a las restricciones que habría que poner a las personas para participar en la política, aun cuando estas pudiesen votar. Dos fundamentaciones que parecerían entrar en clara contradicción con sus ulteriores aplicaciones, como se verá más adelante.

Un poco más de un lustro antes de la fundamentación para la inclusión del poder electoral en la constitución de Bolivia de 1826, Bolívar justificaría la existencia de un poder ciudadano en el congreso de Angostura de 1819 y este, contrario al electoral, tendría la posibilidad de garantizar el orden y poder por parte del ejecutivo. La justificación que daría Bolívar para la inclusión de un poder ciudadano (llamado por él “Poder Moral”) sería la misma de Bolivia: el mantenimiento del equilibrio y separación de poderes (Petzold-Pernia 1983, 41). Respecto al mantenimiento del equilibrio en el sistema, Bolívar miraría que incluir a la ciudadanía y su revisión sobre la moralidad pública le daría legitimación al gobernante y haría más transitable su relación con los gobernados. Respecto a la separación de poderes, Bolívar argumentaría que no hay nada tan poco

armónico que la mezcla de un poder en el otro, por lo que el incluir a la ciudadanía como revisora de que esto no suceda fortalecería la gobernabilidad.

La fundamentación de Bolívar respecto a este tema sería expuesta extensamente en su discurso de Angostura de 1819, donde tomaría el ejemplo de los areópagos atenienses, los censores romanos y las mores de austeridad espartanas para plantear una comitiva de ciudadanos virtuosos que velen por la rectitud “del pueblo” (Bolívar 1995, 445). En otras palabras, la fundamentación de este poder moral para Bolívar era el de evitar que en la sociedad abunde la perversión y los males, sustituidos ambos por la rectitud y la virtud. Como sostiene Fortunato González, Bolívar busca en el poder adicional que propone en Angostura un areópago (a modo de “Padres de la Patria” virtuosos) con autoridad suprema sobre: las costumbres aceptadas, la educación e instrucción de la sociedad, las buenas mores, el respeto de la moral republicana, el reproche a los actos de corrupción y el juzgamiento de las acciones públicas y privadas de todos los miembros de la sociedad (con consecuencias electorales, legislativas y judiciales) (2007, 121)

Como se evidenció en los párrafos precedentes, la justificación que daría Bolívar para Angostura en 1819 sería distinta a la que daría en Bolivia en 1826. Mientras en el primer caso se esperaba un consejo de padres de familia que juzgue moralmente los actos ciudadanos y guíe la educación de los individuos, en el segundo caso se vería diversas instituciones locales que logren canalizar las peticiones y tensiones ciudadanas. Aunque, como se ha dicho previamente, ambas ideas quedarían completamente descartadas durante el siglo XIX y la primera incluso sería únicamente un apéndice no aplicado, en Venezuela, a finales del siglo XX el pensamiento bolivariano resucitaría y sería sintetizado extensamente en la constitución venezolana de 1999.

En la síntesis bolivariana de finales del siglo XX, la fundamentación del poder moral se daría en la importancia de que la sociedad civil se involucre en mayor medida en los asuntos estatales, controle el desempeño de los funcionarios públicos y vele por el cumplimiento de la ética pública (Valdés 2012, 334). Bajo una arraigada lucha con el saliente neoliberalismo y las viejas élites, la nueva función del Estado se fundamenta en el hecho de que la sociedad venezolana se encuentra distanciada del Estado y esta debe transformarse en un actor con una interlocución directa con el Estado que no pase por partidos políticos (Ortiz 2013, 39). En suma, la fundamentación de esta función del Estado fue la distancia entre ciudadanía y Estado y la creencia en que mediante

instituciones directas (Consejos Comunales en el caso venezolano) dicho problema habría de terminarse.

Respecto al caso ecuatoriano, como lo estudia Apango (2019, 145-147) las similitudes con el caso venezolano abundan, tanto en la fundamentación de los constituyentes (de hecho comparten varios asesores como Roberto Viciano Pastor) como en el desarrollo de los hechos (la renuncia y separación del presidente de la asamblea con el presidente de la república, el combate a las viejas oligarquías, la participación de organizaciones sociales locales, entre otras). No obstante, la fundamentación de la Función de Transparencia y Control Social (nombre de la participación ciudadana en Ecuador) se daría a partir de las consideraciones de un modelo de Estado disfuncional que podría alcanzar su refundación a partir de la ciudadanía como ente protagónico. En suma, la función de participación ciudadana en Ecuador se fundamenta en la necesidad de romper el clientelismo, combatir la corrupción, acabar la partidocracia y democratizar los espacios públicos (Gutiérrez 2017, 147).

Descripción del modelo

A diferencia de lo que se propuso en la sección primera de este capítulo con el modelo trifuncional y su descripción propuesta, en la presente sección resulta de especial importancia detallar al modelo y mostrar varias de las limitaciones que se encuentran para generalizarlo como se hizo con la triada de funciones estatales.

En primer lugar, hablar del modelo con una función de participación ciudadana como una propuesta de Constant sería errado, puesto que, como se explicó en el apartado anterior, dicho teórico propuso únicamente un poder moderador (el monarca) y la división del legislativo en dos ramas, como sus soluciones para el abuso del poder o la violación de las libertades fundamentales de los ciudadanos por parte de los gobernantes; mas nunca hablaría de una función de participación ciudadana, como se lo concibe en el modelo que aquí se estudia.

En segundo lugar, hablar del modelo con una función de participación ciudadana como la adaptación de Simón Bolívar de las ideas de Constant sería igualmente errado, puesto que Bolívar nunca propondría un modelo con una función de participación ciudadana integrada al Estado, sino que habría propuesto dos modelos tetrafuncionales (Angostura 1819 y Bolivia 1826) con funciones y aplicaciones muy distintas a las que se hace referencia en este trabajo. De hecho, algunos atributos del electoral de la Constitución boliviana de 1826 pasarían a ser potestades del moral o ciudadano en los

casos ecuatoriano y venezolano de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, respectivamente.

Si se hace una aproximación contemporánea, se encuentra en la Venezuela de la década de 1990 la primera formulación teórica y práctica de un modelo con una función de participación ciudadana en el Estado, aunque con algunas diferencias a la que se aplica para el caso de estudio ecuatoriano. Por tal motivo, de aquí en adelante cuando se hable teóricamente del modelo con una función de participación ciudadana en el Estado, se hablará sobre todo Estado que tenga una función formalmente propuesta en su estructura constitucional.

En el modelo de función de participación ciudadana se asume que las tres funciones tradicionales tienen los mismos roles fundamentales. Así, se asume que el legislativo se encarga de la producción, derogación y modificación de normas; que el judicial se encarga de dirimir el ajuste de los sujetos a dichas conductas, tanto en un ámbito público como privado mediante la impartición de justicia; y que el ejecutivo desarrolla e implementa las políticas públicas del Estado. Aun cuando algunas de las funciones puedan variar dependiendo de los países y la complejidad de los Estados modernos haya acarreado consigo la necesidad de agregar funciones subsidiarias (como la procuración para la comparecencia estatal, la fiscalización de las conductas, el desarrollo de las elecciones, entre otras), en el modelo de función de participación ciudadana que se propone se asume el mantenimiento de las atribuciones fundamentales de las tres funciones aquí expuestas.

Respecto a la función de Participación Ciudadana, como su nombre lo indica, es aquella que se encarga del fomento de las actividades que le eran correspondientes a la participación de la ciudadanía, pero ahora desde el seno estatal. Esto quiere decir que esta función se encarga, principalmente, de la verificación del proceder honesto y probo en los funcionarios estatales. La función antes mencionada está compuesta por diversas instituciones con fines específicos que cumplan las tareas de control, fiscalización y evaluación de las funciones estatales. El agregado de esta función respecto al modelo trifuncional es que ahora la ciudadanía tiene una institución dentro del Estado donde puede desarrollar las funciones de contrapeso estatal y la comprobación de que se esté llevando a cabo su tarea de manera correcta, tanto en sus funciones internas como en aquellas externas.

El rol de la sociedad civil

En el presente modelo el rol de la sociedad civil resulta medular, pero ya no como un contrapeso exterior del Estado, sino como su controlador interno. Si en el modelo liberal trifuncional el rol de la sociedad civil era el de fungir como contrapeso y contracara estatal para evitar la vulneración de los derechos y las libertades ciudadanas, a través de la autodeterminación, el autogobierno, la independencia y la clara demarcación del Estado; en el modelo de función de participación ciudadana se pretende una relación de simbiosis.

En este modelo se asume que Estado y sociedad civil pueden estar íntimamente conectados y que su relación no es solo armónica, sino complementaria y simbiótica, aún en actividades de intereses contrapuestos. Como bien lo explica García-Gaudilla, en este modelo la sociedad civil se convierte en un actor socio-político que tiene una íntima relación comunicativa y ejecutiva con el Estado, donde se pretende que la mediación con los partidos políticos deje de ser la norma (2006, 39).

En suma, se puede sostener que el rol de la sociedad civil en este modelo deja de ser el de verificar el cumplimiento de las propuestas estatales de manera idónea o el de realizar reclamos sociales desde fuera de la estructura Estatal; por el contrario, en este modelo la sociedad civil tiene un rol de complementariedad y subsidiariedad con las actividades del Estado al tener esta a su vez un componente institucionalizado en la estructura antes mencionada.

3. Análisis y comparación preliminar de ambos modelos

En primer lugar, cabe resaltar que el segundo modelo es una extensión del primero, donde se le agrega una función al Estado y se mantienen las tres tradicionales; no obstante, el hecho de que se agregue una función al modelo no significa que las tres funciones iniciales se mantienen inamovibles y que únicamente se aumentan atribuciones o competencias para el Estado.

En segundo lugar, es oportuno exponer que entre ambos modelos la diferencia más significativa es la relación que se pretende que exista entre el Estado y la sociedad civil. Por un lado, en el modelo (liberal) trifuncional, se pretende que la sociedad civil tenga una relación absolutamente autónoma e independiente del Estado, con un rol de fiscalización y contraparte por antonomasia. Por otro lado, en el modelo con una función de participación ciudadana en el Estado se pretende que exista una relación de simbiosis, subsidiariedad y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil, teniendo esta

última un canal estatizado para la participación ciudadana y bajo el supuesto de que las demandas e interés del Estado y la sociedad civil no serán únicamente coincidentes, sino que también podrán ser mutuamente abarcadores.

De estas ideas preliminares, especialmente de esta última, se abrirá una extensa reflexión respecto a las implicaciones de un modelo y el otro a la obtención de una democracia sustancial y participativa, como precisamente se ha propuesto al inicio de la investigación. Será de medular importancia observar cómo puede verse afectada la democracia cuando la sociedad civil encuentra su participación en una función del Estado y cuando esta trastoca sus propósitos primigenios de contrapeso y fiscalización por ser ahora parte de aquello que fiscaliza.

Capítulo segundo

Efectos en la relación entre las funciones del Estado con la creación de una función de participación ciudadana.

Como se expresó en la planificación inicial, luego de haber descrito el modelo se expondrá el razonamiento teórico que demuestre como a partir del cambio t0 (modelo trifuncional sin función de participación ciudadana) a t1 (modelo con función de participación ciudadana en el Estado) se produce un efecto en la variable dependiente (democracia participativa). Para lograr dicho cometido, en el presente capítulo se exponen los cambios que se produce en la democracia participativa desde las funciones del Estado a partir de la subsunción de ciertos supuestos y a la implicación de varias premisas, es decir, a partir de un razonamiento deductivo.

En el primer apartado se expondrá la posibilidad del surgimiento o el refuerzo del hiperpresidencialismo a partir de los cambios que se produzcan en las relaciones ejecutivo-legislativo, ejecutivo-judicial, legislativo-judicial, ejecutivo-participación ciudadana, participación ciudadana-legislativo y participación ciudadana-judicial. En el segundo apartado se habla sobre la ruptura del principio liberal de la separación de funciones (en los escenarios que aplique) y de sus implicaciones para el ejercicio del poder. Finalmente, el tercer apartado analiza como la creación de una función de participación ciudadana impacta en la tensión y conflictos entre funciones del Estado o en el surgimiento de autoritarismos.

Cabe advertir que tanto los argumentos del presente capítulo, cuanto los del siguiente, son aditivos y no excluyentes, por lo que bastaría la demostración de uno de ellos y la activación de un mecanismo explicativo para que el modelo adquiriera validez, al menos parcial. No obstante, al presentar diversos mecanismos y en varios de los casos múltiples componentes que coadyuvan a su cumplimiento, el modelo teórico adquiere mayor robustez y relevancia lógica, por lograr un mayor espectro de casos presentes y futuros que puedan subsumirse a alguna de sus vías explicativas.

1. Posibilidad del surgimiento o refuerzo del hiperpresidencialismo

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, si un país ha incluido una función de participación ciudadana a la estructura estatal, entonces ha institucionalizado la participación ciudadana dentro del Estado. Bajo esta idea, el primer argumento probará las afectaciones que se producen en la democracia participativa por el surgimiento o refuerzo del hiperpresidencialismo a partir de tres cambios importantes entre las funciones antes existentes y tres efectos producidos por las nuevas relaciones de dichas funciones con la participación ciudadana. Todos estos argumentos buscarán probar que, si se crea una función de participación ciudadana, entonces cambian las relaciones entre las funciones del Estado y se construye o refuerza un esquema hiperpresidencialista.

Nueva relación ejecutivo-participación ciudadana

Una de las relaciones más importantes en este esquema, sino la que más, es la nueva interacción entre la función ejecutiva y la función de participación ciudadana. Se dice esto por considerar, como lo expone César Montufar (2015, 15), que la oportunidad de que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos cuando antes no ha existido una institucionalidad participativa fuerte tiene la potencialidad de ser usada por el ejecutivo para extralimitar sus funciones y enfrascar al sistema en el hiperpresidencialismo.

A partir de las premisas expuestas en la descripción del modelo en el capítulo precedente, se puede sostener que si se crea una función de participación ciudadana esta va a ser económicamente dependiente del gobierno (con el aliciente de que en el contexto latinoamericano el ejecutivo resulta ser el jefe de gobierno) y el éxito o fracaso de las demandas que se canalicen por esa vía dependerán de las relaciones (tensas, indiferentes o simbióticas) que se mantengan con las otras funciones del Estado. De esta manera, resulta intuitivo pensar que los representantes de la participación ciudadana busquen en el ejecutivo un garante económico y político para la canalización de sus demandas; igual de intuitivo que pensar, como lo sostiene Andrade (2009, 15), que el ejecutivo tiene el claro incentivo estructural de controlar la función de participación ciudadana por ser esta una institución con gran poder: legitimador, fiscalizador y constructor de opinión pública.

De esta forma, el primer argumento sostiene que si se crea una función de participación ciudadana existen claros incentivos estructurales para que esta sea controlada por el ejecutivo, dada su importancia y la dependencia (económica y política) de esta a este último. Adicionalmente, el argumento propone que en los casos en los cuales exista un liderazgo carismático fuerte por parte del jefe del ejecutivo (Gutiérrez 2017, 147-148), entonces las posibilidades de influencia del ejecutivo por sobre la participación

ciudadana aumentan significativamente, bajo la consigna de “voluntad popular”. En caso de que el ejecutivo, a partir del cumplimiento de las condiciones antes expuestas, adquiera influencia por sobre la participación ciudadana encontrará en esta un mecanismo para aumentar su poder, funciones y legitimidad, consumándose así un claro fortalecimiento de este por sobre el resto de las funciones y con ello el mencionado hiperpresidencialismo.

Nueva relación participación ciudadana-legislativo y cambios en la relación ejecutivo-legislativo

Como se mostró en el apartado anterior, al crearse una función de participación ciudadana esta tiene el potencial de ser influenciada por el ejecutivo y con ello este último aumentaría su poder respecto a las otras funciones con un aumento de las posibilidades de que el sistema se vuelva o refuerce el hiperpresidencialismo. No obstante, esta no sería la única relación que se altere y el cambio en la primera de ahora en adelante acarrea inexorablemente cambios en las relaciones del ejecutivo con cualquier otro elemento con la que esta interactúe (por el influjo que puede provocar).

Como se había expuesto en el primer capítulo, ante el mantenimiento de las atribuciones y actividades estatales fundamentales, la inclusión de una nueva función de Estado implicará la toma de atribuciones que, o bien les pertenecían a otras funciones, o bien no estaban definidas en una función aun cuando se ejercían. En el caso de la función electoral el cambio es fácil si antes existía una institución estatal con atribuciones parecidas, pero en el caso de la participación ciudadana dicho ejercicio se complejiza, debido a la inexistencia de una institución de la cual se puedan heredar los atributos y competencias principales.

La relación entre el legislativo y la participación ciudadana se vuelve conflictiva, debido a que la segunda función es proclive (por su naturaleza fiscalizadora) a tomar atribuciones de la primera y de esa forma debilitarla. Como sostiene Pablo Andrade (2009, 13-15), al crearse una función de participación ciudadana esta toma competencias del legislativo, de nombramiento o control político, y con ello la relación entre el legislativo y la participación ciudadana se vuelve de rivalidad, confrontación y competencia.

En tal sentido, es importante remarcar que si se crea una función de participación ciudadana (en un sistema en el que previamente el ejecutivo y el legislativo ejercían control recíproco), entonces esta entra en una relación de competencia con el legislativo y simbiosis con el ejecutivo que fortalece al segundo a expensas de debilitar al primero, mediante la apropiación de algunas de sus atribuciones anteriores (Solano 2018c, 107).

El gran colofón de este punto es que, como sostienen en diversas obras autores como Solano (2018c, 107), (2018a, 100) y Andrade (2009, 14), la creación de una función de participación ciudadana coadyuva a que se produzca un sistema en el que hay un legislativo debilitado (por su pérdida de competencias y atribuciones) y un ejecutivo repotenciado (por la pérdida de poder de su legítimo contradictor y contrapeso político por antonomasia), que por definición tiene la potencialidad de convertirse en un hiperpresidencialismo o reforzarse, en caso de serlo previamente.

Nueva relación participación ciudadana-judicial, y cambios en la relación ejecutivo-judicial y legislativo-judicial

En la misma línea de los apartados anteriores, el presente estará dedicado a estudiar la nueva relación entre las funciones de participación ciudadana y judicial, y a partir de los insumos recabados en los dos apartados anteriores entender los cambios que se producen entre la función ejecutiva y judicial, así como entre la legislativa y judicial.

Como lo sostiene Guerrero (2015, 3), la función judicial es un mecanismo de *accountability* horizontal (término tomado de Guillermo O'Donnell) contra mayoritario, que pretende la existencia de jueces independientes que estén en la capacidad de controlar el exceso de poder o los abusos del mismo por parte de otras funciones del Estado. En palabras de Luigi Ferrajoli (2008, 340) esta función pretende salvaguardar aquello que se encuentra en la esfera de lo "indecidible" por las mayorías y que por tanto se encuentra ajena a consulta política o voluntad soberana. En esta línea de ideas, la pérdida de independencia de esta función por influjo del ejecutivo implicaría: o bien un modelo de democracia de tipo autoritario competitivo (entre partidos) o bien un modelo de democracia delegativa (poco participativo) con la función judicial como instrumento de dominación contra todo tipo de oposición a la función dominante (E. Guerrero 2015, 6)

Respecto a la nueva relación entre la función de participación ciudadana y la judicial, cabe entender tres aspectos: el conflicto que podría haber entre ambas funciones por la concurrencia de competencias en la búsqueda del cumplimiento de los derechos ciudadanos; el control que podría tener la participación ciudadana sobre el judicial por la fiscalización y/o designación de autoridades que le corresponde, y la voluntad de control e instrumentalización que hay del ejecutivo del judicial, que puede canalizarse por la participación ciudadana.

Al crearse la función de participación ciudadana se producen dos fenómenos paralelos que explican el cambio de relaciones entre las tres funciones clásicas. Por un lado, implica un nuevo control de la función de participación ciudadana por sobre el

judicial, debido a su designación de autoridades. Por otro lado, implica un debilitamiento del control previo del legislativo por sobre el judicial y con ello un debilitamiento de la primera función a expensas de un fortalecimiento de la participación ciudadana. Si se acompaña este suceso al hecho de que el ejecutivo, como se vio previamente, ejerce control sobre la participación ciudadana; entonces, puede encontrarse lo que, a juicio de Efrén Guerrero (2015, 25) y Alan Brewer-Carías (2012,11), es uno de los actos más peligrosos para la democracia: el control de la justicia a manos del ejecutivo.

En suma, se puede concluir que al crearse la función de participación ciudadana esta ejerce un control sobre el judicial que antes le pertenecía al legislativo¹⁵, con la consecuencia de debilitar a este último y al propio judicial a expensas del fortalecimiento ulterior del ejecutivo (por la posibilidad de control que el primero tiene sobre la participación ciudadana, como se demostró en el primer apartado de esta sección). El resultado final de este sistema es un ejecutivo fortalecido y con capacidad de control del judicial (esto se tratará más a profundidad en el análisis de caso), mientras el legislativo (debido a la pérdida de atribuciones) y el judicial (debido a la pérdida de independencia del actor más fuerte del sistema-el ejecutivo) se ven debilitados.

Conclusiones teóricas

Respecto a la premisa de que la creación de la función de participación ciudadana coadyuva a que el sistema devenga en un hiperpresidencialismo o este se fortalezca y que a partir de este suceso se deteriore la democracia participativa será desarrollado en este apartado con base en los tres apartados precedentes.

Bien sea por una cooptación del ejecutivo a la participación ciudadana (apartado primero), bien sea por un debilitamiento del legislativo (apartado segundo), o bien sea por la injerencia del ejecutivo en el judicial (apartado tercero) la conclusión de cualquiera de esos mecanismos es que el sistema que cree una función de participación ciudadana es proclive al hiperpresidencialismo por una vía y/o la otra.

Cabe enfatizar que basta que alguna de las tres ramificaciones bayesianas implique el hiperpresidencialismo (incluso cualquiera de las subdivisiones contenidas en cada vía explicativa) para que este sea asumido por el modelo. En caso de cumplirse más de un mecanismo, lejos de ser excluyentes o contradictorios, se reforzaría el modelo y adquiriría mayor robustez.

¹⁵ Esto es las estructuras cuyas legislaturas designaban autoridades, como es el caso de todos los países que han aplicado el modelo de función de participación ciudadana hasta la actualidad (Venezuela desde 1999 y Ecuador desde 2008).

En esta línea de ideas, si a partir de alguno de los mecanismos expuestos la creación de una función de participación ciudadana coadyuva al desarrollo o refuerza un sistema hiperpresidencialista, entonces se produce un desequilibrio en las funciones del Estado (por la supremacía del ejecutivo, de la mano de la participación ciudadana, por sobre el legislativo y el judicial). Si se produce dicho desequilibrio, entonces la estructura del sistema es tendiente a la arbitrariedad y al despotismo, al tener una sola función del Estado control por sobre las otras sin un freno político o contra mayoritario para los abusos de poder dentro del Estado o en detrimento de los ciudadanos.

Como se expuso en los dos primeros capítulos, si se configura un sistema tendiente a la arbitrariedad y al despotismo, entonces la democracia participativa se ve severamente afectada, debido a la falta de garantías de cumplimiento de un Estado de Derecho y por la posibilidad de que, de la mano de la discrecionalidad, cualquier oposición o discordancia con el oficialismo implique represalias o el cuarteamiento de derechos fundamentales (Ferrajoli 1995, 904-905). A más de ello, como se mostrará en el último capítulo del trabajo, la presencia del hiperpresidencialismo tiene el potencial de deteriorar varias dimensiones del índice de democracia participativa de V-Dem, como lo son: la intimidación del ejecutivo en las elecciones, el aumento del control del ejecutivo sobre los ministros y gabinetes, entre otras.

En tal sentido, se puede concluir que antes que beneficiar a la democracia participativa, la creación de una función de participación ciudadana la perjudica por permitirle a un actor del sistema (el ejecutivo) obviar o minimizar todo tipo de control, tanto horizontal (con sus funciones pares- legislativo y judicial) como vertical (participación ciudadana crítica y/o disidente) ante las políticas que pueda adoptar el ejecutivo dentro de un marco de desregulación y discrecionalidad.

2. Ruptura de la separación de funciones

El segundo argumento sostiene que a partir de la creación de una función de participación ciudadana se produce una ruptura del principio de separación de funciones. Este argumento es aplicable para aquellos Estados que previo a la creación de esta función tenían un modelo de separación y no de división de funciones¹⁶. El argumento anterior del hiperpresidencialismo es completamente válido en todos sus mecanismos para los

¹⁶ Para recordar dicha diferencia véase el capítulo primero, marco teórico, separación de poderes.

casos de división y separación de funciones, a excepción del argumento del hiperpresidencialismo por debilitamiento del legislativo a partir de su pérdida de control del judicial (tercer argumento en el apartado anterior); esto debido a que si un Estado tiene un modelo de separación de funciones y no división de funciones, no aceptaría en un primer momento el influjo del legislativo en el judicial y no habría cambio en el esquema, sino que ahora el ejecutivo tomaría el rol del legislativo.

Para solucionar ese problema puntual y dar aún más robustez a ese argumento para el caso de los modelos de separación de funciones (aunque refuerza el caso de división de funciones), se empleará este apartado con dicho propósito. En un modelo trifuncional en el que se concibe la separación de funciones como esencial, el control del legislativo sobre el judicial debe ser mínimo, por lo que se asume la independencia de las tres funciones del Estado.

En la línea argumental anterior se sostiene que, si se crea una función de participación ciudadana, entonces esta tiene el potencial de: ejercer control por sobre la función judicial por la fiscalización, presionar la consecución de derechos puntuales y designar autoridades judiciales a partir de procedimientos de veeduría ciudadana o concursos de méritos y oposición. Si se produce dicho fenómeno, entonces se puede hablar que el modelo anterior de separación de funciones se vería interrumpido por el influjo de esta nueva función por sobre la judicial; no obstante, el argumento adquiere mayor relevancia si se considera que, como se demostró en la sección anterior, el ejecutivo influye por sobre la participación ciudadana, puesto que en dicho escenario no se rompería únicamente el principio de separación de funciones, sino que el ejecutivo influiría en el judicial, lo que es de los mayores peligros para la democracia (Brewer-Carías 2012, 11-13) por la posible arbitrariedad en las decisiones y el surgimiento de espacios para solapar la corrupción y la ilegítima concentración de poder (Torres 2019, 127-128).

Es fundamental remarcar en dicho argumento que en caso de que se rompa el principio de separación de funciones debido a la injerencia del ejecutivo en el judicial, entonces se configuraría una estructura institucional tendiente a la arbitrariedad jurídica subjetiva (lawfare), a la discrecionalidad en el juzgamiento de las controversias estatales y en la falta de independencia de los jueces en sus decisiones que involucren al Estado (Martínez Moscoso 2014, 16) . Una estructura de Estado que opere de la manera antes mencionada es claramente desfavorable para la democracia participativa, no solo por las posibilidades de injerencia del ejecutivo en el judicial en caso de conflictos con

particulares (coartándose sus derechos al debido proceso, a la imparcialidad jurídica y a la generalidad normativa), sino también por la transformación del sistema en delegativo, producto del miedo de confrontar al Estado jurídicamente o de ejercer el derecho a la protesta (Ferrajoli 1995, 903) por el conocimiento de la posibilidad de fallos injustamente desfavorables.

Por tanto, antes que beneficiar a la democracia participativa, la creación de una función de participación ciudadana la perjudica por dotar a un actor (el ejecutivo) de las herramientas para injerir en el poder judicial y deteriorar con ello las garantías jurídicas y los derechos de los ciudadanos a un juzgamiento libre, objetivo, independiente e imparcial (con graves desincentivos a la discrepancia, debate o cuestionamiento de las acciones estatales perjudiciales a la ciudadanía).

3. Tensiones y conflictos entre funciones o surgimiento de autoritarismos

En el primer argumento de este capítulo se presentaron las afectaciones a la democracia de la creación de una función de participación ciudadana por medio del hiperpresidencialismo. En el segundo argumento se expuso lo propio a partir de la pérdida de independencia judicial. Ahora, en este argumento se desarrollará la explicación de dicha relación a partir de los mecanismos de resolución de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo.

Al haber desarrollado con especial detenimiento la primera sección de este capítulo, resulta sencillo continuar con la argumentación de los cambios dentro de las funciones estatales a partir de la creación de la función de participación ciudadana, mediante sus insumos. En tal sentido, este argumento expondrá el aumento de las tensiones entre las funciones del Estado o la resolución unilateral de las mismas, mediante el análisis de redes de Efrén Guerrero (2015), respecto al cambio del número de relaciones entre funciones del Estado.

Aunque el trabajo antes mencionado utiliza el programa de análisis de redes *Gephi* y aplica algunos algoritmos interactivos para un análisis cuantitativo, la intuición de la matemática de su argumento resulta sumamente sencilla. A más funciones del Estado más complejidad de sus relaciones (aumento numérico) y mayor posibilidad de conflicto o tensión. En ese sentido, como bien muestra su investigación del caso ecuatoriano, las relaciones de las funciones del Estado aumentaron, al igual que su concentración en un actor (el ejecutivo). A más relaciones entre las funciones del Estado el presente argumento

presenta dos alternativas: una creciente tensión interfuncional o una resolución unilateral de las controversias.

El caso de la creciente tensión interfuncional obedece a un sistema de fuerzas equilibrados, donde el legislativo (bien sea por motivos políticos, económicos, estructurales o culturales) tiene los instrumentos para hacerle frente al ejecutivo y se configura un sistema donde aumentan las hostilidades entre las funciones y los procesos de gobernabilidad se entorpecen, lentifican y complejizan a partir de un medio balanceado.

El caso de la resolución unilateral de la controversia, mucho más acorde a la realidad latinoamericana hiperpresidencialista de los dos casos que configuran la aplicación de este modelo teórico en la práctica, implica un reforzamiento de las atribuciones del ejecutivo y la configuración de una estructura con la concentración de poder suficiente para que cualquier atisbo de oposición o contrapeso político disidente del legislativo al ejecutivo pueda ser controlado por el primero a través de mecanismos políticos o económicos y con ello deteriora la pluralidad de la democracia participativa.

En suma, a partir del razonamiento expuesto en esta sección, puede sostenerse que en caso de crearse una función de participación ciudadana, entonces o bien se presenta la supremacía de una función del Estado (la ejecutiva) o bien aumentan las tensiones entre las funciones, debido al aumento de sus relaciones (de seis en un modelo de tres funciones a doce en uno de cuatro o veinte en uno de cinco¹⁷); donde puede concluirse que o bien se debe mejorar en demasía el modelo para conciliar las posibles tensiones entre funciones, o bien sería adecuado mantener un criterio de parsimonia.

¹⁷ Como se expuso previamente, matemáticamente a más funciones más posibilidades de tensión entre ellas por aumentar sus relaciones. En primer momento tres funciones podían relacionarse con otras dos cada una, en un segundo momento cuatro funciones pueden relacionarse con tres cada una o cinco funciones pueden relacionarse con otras cuatro cada una.

Capítulo tercero

Efectos en la relación Estado-sociedad civil con la creación de la función de participación ciudadana

Tras haber mostrado las implicaciones de la creación de una función de participación ciudadana en la democracia participativa, a partir de los cambios dentro del Estado, en el presente capítulo se expondrán las afectaciones a la democracia participativa a partir de los cambios que se producen en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

El capítulo constará de cuatro argumentos que serán expuestos individualmente en cuatro apartados. El primer apartado mostrará el mecanismo de cooptación de la participación ciudadana a manos del Estado y la consecuente pérdida de autonomía y criticidad. El segundo apartado se centrará en mostrar la invisibilización de la participación ciudadana por fuera del Estado y con ello el pluralismo de opiniones característico de la democracia. El tercer apartado mostrará la posible aporía que se construye en caso de oposición en los criterios de miembros de la función de participación ciudadana con actores de la participación ciudadana independiente. Finalmente, el último apartado mostrará la posible estrategia de legitimación y responsabilización de la cual pueda servirse el Estado al haber convertido a la participación ciudadana en una función estatal.

1. Cooptación de la sociedad civil

El argumento sobre la cooptación de la sociedad civil y la pérdida de criticismo e independencia de esta es uno de los más importantes en este trabajo para mirar las afectaciones a la democracia sustancial a partir de la creación de una función de participación ciudadana. Como se mencionó previamente, los próximos cuatro argumentos, a diferencia de los tres anteriores, no estudian los cambios entre las funciones del Estado, sino que lo hacen en la relación Estado-sociedad civil, por lo que las implicaciones para la democracia (bajo el presupuesto de que la soberanía recae en la masa de votantes) resultan ser mucho más directas y evidentes.

Este argumento, al igual de lo propuesto con el hiperpresidencialismo en el primer apartado del capítulo anterior, se probará a partir de dos mecanismos alternativos no

excluyentes, que mostrarán como puede perderse la autonomía e independencia de la sociedad civil respecto al Estado en caso de crearse una función de participación ciudadana.

Respecto a la pérdida de autonomía económica, el argumento afirma que en caso de crearse la función de participación ciudadana los fondos de esta ya no provendrán del auspicio individual o privado, sino que lo harán desde el estatal¹⁸ y con ello se construye una posible relación de condicionamiento económico. Si existe una pérdida de autonomía financiera en la participación ciudadana y se sabe que el ejecutivo, a partir de alguno de sus órganos, es quién determina el empleo de fondos públicos, entonces se configura una estructura que posibilita la injerencia del ejecutivo en la participación ciudadana, es decir, en el discurso oficial de participación.

Resulta instructivo tomar las ideas de Andrade (2009, 17) sobre los incentivos que tiene el ejecutivo de cooptar dicha institución, aunque dichos incentivos se plantean igualmente en la relación que pueda tener el ejecutivo con la sociedad civil, puesto que si se da el control del canal “oficial” y la “fidedigna expresión popular” se encuentra controlada, entonces quienes discrepen en ideología o gestión con el ejecutivo verán un fuerte incentivo a finiquitar dicha oposición a cuentas de la posibilidad de recibir beneficios económicos con la función de participación ciudadana. En este sentido, a través de incentivos económicos, el ejecutivo tiene la posibilidad de cooptar la participación de la sociedad civil y con ello minimizar la participación diversa y espontánea de los ciudadanos que discrepen de dicha función. Está demás hablar sobre el deterioro de la democracia participativa cuando la participación se encuentra severamente condicionada a la afinidad personal y/o ideológica con la máxima autoridad del gobierno.

Respecto a la pérdida de independencia de los representantes populares en caso de crearse una función de participación ciudadana, es pertinente hablar sobre el nuevo estatus de subordinación que adquieren aquellos que abandonan su condición de ciudadanos, mientras adquieren una de funcionarios públicos. Si se crea esta función, quienes fungen como representantes de la ciudadanía pierden independencia del Estado al volverse parte de él y con ello la voz ciudadana pasa a ser una voz que vela a su vez

¹⁸ Está por demás aclarar que los fondos estatales son de manera derivativa provenientes de los ciudadanos, aunque sí es importante observar que en el segundo caso existe una potestad legítima de disposición que le da la potestad al Estado (de acuerdo con su estructura jerárquica) de disponer de dichos fondos para los fines pertinentes con sujeción constitucional.

por los intereses estatales, en general, y de su máxima autoridad, en particular (Cortés Rodas 2012, 34).

En caso de perder la ciudadanía el control de la designación de sus representantes¹⁹, o al menos reducirse, entonces se construye una estructura tendiente a la subordinación de la participación ciudadana al actor político más poderoso del sistema, que, como se vio en el capítulo anterior, en las realidades en las que se ha implementado ha sido el ejecutivo. Si a esto se le acompaña una red clientelar por prebendas y transferencias monetarias (Hernández y Chumaceiro 2018, 59), entonces la cooptación de la participación ciudadana tiene un impacto en la sociedad en general al dar una apariencia de fiscalización inexistente que desincentiva la fiscalización exógena (*accountability social*) y permite un menor control en las irregularidades gubernamentales. Es así como a partir de un desincentivo a la fiscalización exógena y al reforzamiento de la fiscalización endógena (*accountability vertical*) cooptada²⁰, se configura una estructura tendiente a la democracia delegativa²¹ y deteriora la democracia participativa.

En suma, a partir del argumento antes expuesto, se sostiene que la creación de una función de participación ciudadana antes que beneficiar a la democracia participativa la perjudica, debido a que con la pérdida de autonomía financiera y la pérdida de independencia de selección de sus integrantes se termina por cooptar a la participación ciudadana y, a partir de mecanismos clientelares, el resto de la sociedad civil mantiene confianza en la vía “oficial” e institucionalizada, decantando aquello en una democracia delegativa; o, en el mejor de los casos, en una participación ciudadana cooptada desde las bases (Solano 2015, 146).

2. Reducción de la participación ciudadana por fuera del Estado

El segundo argumento que se presenta en este capítulo menciona la invisibilización de la participación ciudadana fuera del Estado producto de la creación de una vía estatal “oficial” donde se pretende que se encaminen todas las demandas sociales, procesos de fiscalización y otras actividades características de la sociedad civil.

¹⁹ Se seguiría perdiendo si se adopta una fórmula electoral condicionada (como ocurrió en Ecuador desde 2018), debido a que la ciudadanía escoge de entre ciertas opciones propuestas por determinadas élites de partidos, que convierten a este sistema en una renovación de la vieja partidocracia que pretendía combatir en primera instancia con la refundación estatal (entre lo que se incluye la creación de la función de participación ciudadana).

²⁰ Que adquiere un carácter oficialista y con ello minimiza toda posibilidad de cuestionamiento a la relevancia, generalidad y pertinencia de sus funciones.

²¹ Por la inexistente fiscalización ciudadana.

Este argumento sostiene que, en caso de crearse una función de participación ciudadana, entonces aumentará la invisibilización de la participación ciudadana independiente (bien sea con personería o sin personería jurídica) por alegar que ahora existe un canal estatal para que se lleve a cabo cualquier tipo de participación. En la línea de Yanina Welp (2016, 118), es muy intuitivo pensar que al crearse una función de participación ciudadana (bien sea a modo de consejos comunales como Venezuela o con un entramado institucional complejo como en Ecuador) la participación ciudadana por fuera del Estado se verá en la encrucijada de: o bien canalizar sus peticiones a través del nuevo mecanismo estatal (con una necesaria conciliación ideológica y una conjunción de intereses) o bien mantener su pensamiento y objetivos originales, pero con la gran posibilidad de que estos terminen por ser descartados (por falta de impulso o relevancia en las motivaciones) o bien archivados (por laberínticas estrategias adjetivas por parte de los leguleyos oficialistas, como se verá más adelante para el caso ecuatoriano).

Por el mismo motivo que se empleó en el argumento de la cooptación de la participación ciudadana a manos de la máxima autoridad estatal, la invisibilización de la participación ciudadana por fuera del Estado implica una presuposición de homogeneidad social (que pueda ser canalizada por las contadas opiniones oficialistas) y decanta en la discriminación de aquellos ciudadanos que por cualquier motivo no pudiesen adquirir una personería jurídica dentro del Estado, acotados estos últimos a espacios de participación sumamente reducidos (Gutiérrez 2017, 150).

En suma, como lo considera Torres (2019, 121), la creación de una función de participación ciudadana implica un deterioro de los arreglos públicos no estatales anteriores y con ello la invisibilización de la participación ciudadana independiente, sobre todo aquella que es contraria a la posición oficialista. De tal manera, se puede concluir que la creación de una función de participación ciudadana deteriora la democracia participativa al homogeneizar las formas e ideología de aquellos ciudadanos que tienen interés en la esfera pública y al invisibilizar las expresiones plurales e independientes que sean contrarias a los intereses de ciertos actores estatales.

3. Tensión entre miembros de la función de participación ciudadana y la participación ciudadana independiente

El tercer argumento del presente capítulo, con algunas similitudes al argumento anterior, hace referencia a las tensiones que se producirán entre la participación ciudadana en la función estatal y la ciudadanía, esto a partir de la exposición de un caso particular

en el que podría existir una aporía en la expresión de voluntades disímiles, pero constitucionalmente legitimadas.

Este argumento resulta ser *sui generis* en relación con los otros propuestos en esta investigación, debido a que expone una suposición que tiene varios mecanismos posibles para su materialización, pero que, por su complejidad teórica, no se enuncian todos y solamente se ejemplifica su desarrollo con algunos sucesos probables (pertenecientes al conjunto de consecuencias derivadas de la indeterminación ontológica que se da en un modelo de función de participación ciudadana).

El argumento sostiene que al crearse una función de participación ciudadana se construye una zona borrosa en la que la separación entre Estado y sociedad civil resulta mucho más gris que en un modelo en el que esto no sucede y ello dificulta la definición de los límites del Estado²² y la sociedad civil. Aunque esto parecería abstracto con un ejemplo se dilucida mejor el problema de dicha indeterminación ontológica. Al no ser fácil definir los límites entre el Estado y la sociedad civil, en el modelo de función de participación ciudadana la condición legítima que tienen los delegados de la ciudadanía en la dicha función (bien podrían ser ciudadanos, funcionarios públicos, representantes ciudadanos o alguna mezcla entre estas tres categorías), podría entrar en contradicción con la condición de otros ciudadanos con una opinión discrepante o, lo que es más grave, con una mayoría plebiscitaria que se opusiese a la posición oficialista.

Vista la anterior problemática con un ejemplo resulta ser mucho más intuitivo. Si se crea una función de participación ciudadana existe la posibilidad de que dicha función se encuentre a favor de un tema que sea de interés estatal y no ciudadano, y que un grupo de la ciudadanía, o incluso la mayoría de la ciudadanía (mediante la expresión de un mecanismo de democracia directa como el plebiscito) se encuentre en contra de dicha problemática. Esta contradicción resulta ser crítica para la democracia participativa, ya que aparentemente en dicho régimen se debería obedecer de manera unívoca la voluntad popular directa, pero ahora se produce una confusión que desnudaría el verdadero carácter de la participación ciudadana en el Estado.

¿Puede realmente atribuirse un grupo de funcionarios públicos la potestad de hablar en nombre del pueblo y como legítimos representantes de sus intereses particulares, aun encontrándose en contra de la mayoría? ¿Qué nivel de homogeneidad e inmutabilidad debería tener una sociedad para que la creación de una función de

²² En la acepción expuesta en el capítulo primero.

participación ciudadana no vulnera los derechos que la ciudadanía posee en una democracia participativa? Resolver dichas interrogantes resulta imposible sin recaer en alguna contradicción respecto al carácter de la participación ciudadana y permite vislumbrar cuales son algunos de los problemas de dicha inventiva constitucional. Si por un lado se superpondría la función de participación ciudadana por sobre la voluntad ciudadana en caso de tensión, entonces se produciría un deterioro insuperable de la democracia participativa al coartar el mecanismo participativo directo que posee la ciudadanía por excelencia. Si por el contrario se superpondría el resultado plebiscitario por sobre la función de participación ciudadana, se dejaría expuesta la ficticia conjunción de los intereses ciudadanos (al menos mayoritarios) y los de sus representantes en la función del Estado que aparentemente tendría dicho fin de representación prístina como máxima.

En el caso ecuatoriano se ahondará con lo que sucedería en caso de que una mayoría plebiscitaria por una vía vinculante (referéndum) exponga su voluntad de cambiar las condiciones constitucionales de la representación que recibe mediante la función de participación ciudadana y con ello se verá otra consecuencia de la indeterminación que se expone en este argumento.

En suma, se concluye que, en caso de crearse una función de participación ciudadana, entonces se produce una indeterminación de los límites entre Estado y sociedad y que tiene múltiples consecuencias, entre las cuales destaca la aporía de la discrepancia entre la función de participación ciudadana y la ciudadanía; puesto que la primera se atribuye la voz de representación popular, mientras que la segunda implica una expresión espontánea de una parte o de la mayoría de la ciudadanía. Por tanto, la creación de la función de participación ciudadana, antes de mejorar la democracia participativa la deteriora, debido a que no tiene soluciones no contradictorias en caso de discrepancia de las diversas formas de participación ciudadana.

4. Legitimación ficticia de las decisiones estatales o responsabilización de la ciudadanía de los yerros gubernamentales

El cuarto y último argumento del capítulo es sin lugar a duda uno de los más valiosos y esclarecedores. Pensar que la creación de una función de participación ciudadana puede derivar en la cooptación y el ulterior uso instrumental de la ciudadanía como agente legitimador del proceder estatal o como culpable por fallos gubernamentales

es relativamente fácil de deducir, aunque, como se verá a continuación, tiene sus particularidades en su argumentación.

No es sorprendente pensar que Bolívar, como se vio anteriormente, entendió en su propuesta original de 1819 en Angostura los alcances legitimadores que podría tener la idea de mayorías y las sanciones morales que pueda realizar la ciudadanía frente a actos contrarios a lo que se concebirse en dicho momento como “buenas mores”. No obstante, el presente argumento explora más allá de la concepción decimonónica de la instrumentalización del poder ciudadano para llegar a proponer un sistema donde la participación tenga un potencial tanto de legitimación como de responsabilización, como efectivamente se presenta en este apartado.

Aunque Yanina Welp sostiene que el objetivo ulterior de la participación ciudadana es el mejoramiento de la poliarquía a partir de: la promoción de la participación, el aumento de información pública y la canalización de demandas ciudadanas (Welp 2016, 101); la creación de una función de participación ciudadana se muestra como una oportunidad para que el Estado termine por obviar dichos objetivos y opere a dicha institución como una fuente de legitimidad o responsabilidad, según convenga.

El argumento que aquí se propone sostiene que, en caso de crearse una función de participación ciudadana, entonces el Estado encuentra una vía de legitimar sus decisiones o justificar sus errores bajo el argumento de comunicación perfecta, simbiosis y pertenencia estructural. Tanto la legitimación de las decisiones como la responsabilización de los errores parten de la idea de que las acciones estatales dejan de ser una creación unilateral del Estado que está sujeta a aprobación o repudio ciudadano, para convertirse en un producto cocreador y construido en conjunto entre el Estado y la sociedad civil que ahora tiene un espacio de existencia dentro del Estado. En otras palabras, un mandatario puede aseverar que las políticas públicas, aun cuando se desarrollen en detrimento de la mayoría, son legítimas y de universal aprobación, debido a que estas han sido producto del diálogo, la gestión y la creación conjunta entre el Estado y los representantes directos de la ciudadanía, lo que deslegitimaría protestas ciudadanas por tildarlas de particularistas y desapegadas a la voluntad de las grandes mayorías (doblemente reforzadas por sus representantes electos y, sobre todo, sus directos representantes).

Al crearse una función de participación ciudadana un líder carismático, mesiánico y/o caudillista no solo podría utilizar el argumento electoral de las victorias en las urnas

(argumento sincrónico y particular, vale mencionar); sino que podría aseverar una continua deliberación, participación y cooperación decisoria que le dota de una legitimidad diacrónica y perpetuamente renovada. En otras palabras, cualquier decisión gubernamental adquiriría un nivel superior de legitimidad por sostenerse que esta no solo es una imposición del mandatario a sus mandantes, sino que es la mismísima voluntad de los mandantes encarnizada en la canalización de sus representantes directos.

De igual manera a lo que se sostiene en el párrafo anterior, los errores adjetivos o sustantivos del Estado serán ahora errores conjuntos con la ciudadanía. Es así como la falta de fiscalización, la impunidad a los actos de corrupción, la malversación de fondos públicos, delitos contra el Estado (peculado, concusión, cohecho, asociación ilícita, entre otros) o crímenes de lesa humanidad que se comentan a partir de los aparatos coercitivos estatales serán de responsabilidad conjunta con la ciudadanía, por ser esta un componente mismo de la estructura estatal. En otras palabras, toda decisión estatal tiene el presupuesto de legitimidad ciudadana y, de dicho conjunto, todo yerro estatal tendrá corresponsabilidad ciudadana.

Ya desde la revolución francesa líderes como Robespierre o Napoleón utilizaban la falacia de mixtura entre pueblo y Estado como mismo “cuerpo político” (Petzold-Pernia 1983, 28) para legitimar un proceder contrario a los intereses mayoritarios y atentatorio a los derechos humanos; empero, las posibilidades de emplear esta falacia de autoritarismo legitimado con la función de participación ciudadana adquiere una facilidad absoluta (Claude Lefort y David Macey 1998,34). Por tal motivo, se puede aseverar que esta estrategia de legitimación que puede desarrollarse con la nueva función implica un zénit para la democracia delegativa, sobre todo cuando líderes carismáticos y de amplia aceptación popular se sirven de este espejismo volitivo para romper con la división de poderes y el Estado de Derecho (Moncayo 2020, 128).

En suma, se puede sostener que la creación de una función de participación ciudadana implica para el Estado una oportunidad de legitimación y responsabilización ciudadana sin precedentes, que permite al mandatario (máxima autoridad gubernamental) realizar un ejercicio autoritario del poder bajo el pretexto de “la voluntad general”, con graves consecuencias para la democracia participativa. De tal forma, se puede aseverar que si el Estado legitima sus decisiones en un espejismo de participación o responsabiliza a la ciudadanía por las erratas que se desarrollan en su seno, entonces la democracia participativa se deteriora por romperse los supuestos de información perfecta, completa y

simétrica; y por deslegitimarse, mediante un engaño, a todos quienes se opongan a la posición oficialista.

La conclusión general de este componente teórico del trabajo (capítulo introductorio y segundo) y su modelización en abstracto (capítulos tercero y cuarto) es que la innovación progresista del diseño constitucional bolivariano (aplicado en Venezuela-1999- y Ecuador-2008-) lejos de haber sido una solución a la crisis de desconfianza, aletargamiento y apatía política que produjo la democracia liberal del siglo XX (Eberhardt 2015, 85), implicó un deterioro estructural de la democracia participativa por causar severos problemas dentro del Estado (hiperpresidencialismo, injerencia del ejecutivo dentro de todas las funciones del Estado y surgimiento de autoritarismo) así como fuera de él (cooptación de la participación ciudadana, debilitamiento de la participación ciudadana independiente, oscurecimiento de los límites entre Estado y sociedad civil y legitimación ficticia o responsabilización ciudadana de los yerros estatales), con las consecuencias de haber hegemonizado todo el espacio público (Garrido-Vergara, Valderrama, y Ríos 2016, 259), haber perjudicado la participación ciudadana autónoma e independiente, y haber construido la estructura para el desarrollo de una democracia delegativa.

Capítulo cuarto

Aplicación de las conclusiones teóricas al caso ecuatoriano a partir de 2008

Tras haber culminado la fase eminentemente teórica de la investigación y haber formulado las implicaciones que el modelo predice, tanto para las afectaciones a la democracia participativa a través de desequilibrios entre las funciones del Estado, cuanto para dichas afectaciones por la alteración de la relación Estado-sociedad civil; la presente sección pretende analizar el caso ecuatoriano, a la luz de la teórica propuesta, desde la creación de la función de participación ciudadana hasta la fecha (2008-2021).

Antes de explicar las pretensiones del capítulo es importante mencionar los motivos por los cuales se escoge al caso ecuatoriano para corroborar el ajuste de la teoría. En primer lugar, el Ecuador es apenas uno de los dos únicos casos posibles para analizar el impacto de la creación de una función de participación ciudadana en la democracia participativa, por solo haberse dado dicho hecho en Venezuela (1999) y en Ecuador (2008). En segundo lugar, al haberse dado después de Venezuela, en el Ecuador existen varios elementos que se replican, pero otros que se matizan; por lo que puede entenderse la depuración de las ideas constituyentes bolivarianas y ello permite que las conclusiones que se obtienen tengan la posibilidad de extrapolarse con mayor facilidad a Venezuela (lo que no existiría en sentido inverso). Finalmente, pese a que al igual que Venezuela el Ecuador es un sistema presidencialista con un modelo constitucional garantista y un régimen político autoritario (aunque en menor medida que este último); el Ecuador ha tenido menos procesos atípicos (éxodo poblacional, hiperinflación, contracción económica prolongada, bloqueos económicos formales, entre otras) y se lo puede definir como un caso intertemporalmente más estable en comparación con Venezuela.

Para lograr su cometido, este capítulo se dividirá en dos secciones. La primera sección analizará los cambios en la relación de las funciones del Estado desde los tres problemas planteados en el capítulo segundo: el hiperpresidencialismo, la ruptura de la separación de funciones y el aumento de las tensiones entre funciones o la resolución unilateral del ejecutivo. La segunda sección analizará los cambios en la relación Estado-sociedad civil ecuatoriana, desde los cuatro problemas planteados en el capítulo tercero: la cooptación de la sociedad civil, la invisibilización de la participación ciudadana

independiente, la tensión entre la participación ciudadana por vía estatal y la independiente, y la legitimación ficticia de las decisiones estatales.

De acuerdo con el método que se ha planteado, en cada argumento de este análisis se deberán probar dos cosas: por un lado, se deberá probar la ocurrencia de cada uno de los fenómenos que la teoría expuesta alega en el caso ecuatoriano, a través de una comparativa de tipo dosis-respuesta (donde se comparen los efectos de t_0 con los de t_1); y, por otro lado, se deberá mostrar la relación lógica entre la variación predicha entre ambas variables²³. Es importante remarcar que, a fin de evitar la redundancia, no se buscará ahondar demasiado en el mecanismo explicativo, debido a que ya se lo hace en los dos capítulos precedentes; sino que se ahondará en la demostración de la existencia del detonante (condición suficiente) para el caso ecuatoriano a partir de 2008.

Cabe advertir que en este análisis se pueden observar diversos períodos que podrían separarse por los pulsos electorales y los cambios en el ejecutivo. Podemos observar que el período 2007-2017 abarca el mandato de Rafael Correa (3 períodos presidenciales), donde se identifica: su ascenso y propuesta refundacional (2007-2009), su afianzamiento en el poder bajo la nueva estructura constitucional (2009-2013) y su clímax de potestades en su último mandato (2013-2017)²⁴. Posteriormente entre 2017 y 2021 se da lugar al mandato de Lenin Moreno, quién con un sorpresivo vuelco ideológico se opondría a las prácticas e instituciones imperantes en el correísmo. Finalmente, desde mayo de 2021 se presenta la presidencia de Guillermo Lasso, un mandatario conservador de derecha que ha sido acérrimo crítico de las prácticas e instituciones gubernamentales desarrolladas desde los albores del correísmo hasta su entrada al Gobierno.

Resulta importante la contextualización del párrafo anterior, debido a que, con la aceptación de que en ciencias sociales los conjuntos difusos abundan, se puede hablar de períodos donde el modelo de función de participación ciudadana, al tenor del espíritu de Montecristi, se aplicó como mayor o menor apego constitucional y que, con las distancias del formalismo legal, fácticamente se empleó en mayor o menor medida las posibilidades teóricas que se advirtieron en los capítulos anteriores.

²³ Esta relación lógica es fundamental para evitar incurrir en el común error estadístico de interpretar a la correlación como causalidad. Para lograr una mayor robustez en el análisis, la investigación busca anclar la explicación de los mecanismos causales de los capítulos dos y tres con los eventos concretos del caso y con explicaciones auxiliares de otros autores.

²⁴ No está por demás el tener en cuenta el debilitamiento del poder estructural e instrumental del gobierno desde 2014 por las diversas catástrofes naturales (erupción del Cotopaxi-2015- y terremoto de Manabí-2016-) y económicas (caída global de los precios de los *commodities*, caída del precio del petróleo, apreciación del dólar y devaluación de las monedas vecinas) que afectaron su funcionamiento al final del último mandato de Correa.

De igual manera, antes de comenzar el desarrollo del último capítulo, cabe advertir que la mayoría de los datos que se utilizan en esta sección pertenecen a otros trabajos y que el proceso que se ha seguido es el de revisar minuciosamente las aseveraciones que se hacen en las fuentes de dichos trabajos (en caso de que sean análisis de datos secundarios) o en la rigurosidad de la metodología empleada para la construcción de los insumos que aquí se emplean (en caso de que sean análisis de datos primarios).

Finalmente, aunque es notorio el deterioro de la democracia participativa en el Ecuador desde el año 2008-2009 (gráfico 1), tanto en su componente electoral (gráfico 2) cuanto en su componente participativo (gráfico 3); analizar esto de manera agregada es insuficiente para esta investigación y hacerlo de manera absoluta e individualizada resulta excesivo (debido a que existe una gran cantidad de indicadores que teóricamente no se relacionan con la creación de una función de participación ciudadana²⁵ o se han mantenido constantes antes y después de la creación de la función²⁶); por este motivo, se buscará analizar los indicadores clave que se relacionan con la creación de la función de participación ciudadana y se han alterado producto de este procesos, para entonces comprobar o descartar el ajuste del modelo teórico propuesto para el caso ecuatoriano.

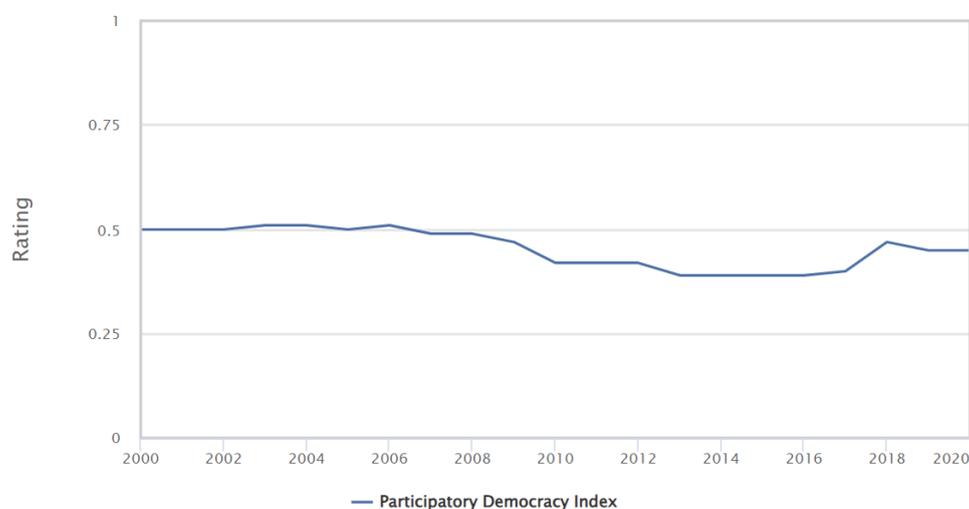


Figura 1. Índice de democracia participativa en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

²⁵ Como, por ejemplo: la capacidad y autonomía de los funcionarios electorales, la irregularidad y calidad de las votaciones, el registro de votos, el número de cámaras en el legislativo, el sesgo mediático, la autonomía de los partidos de oposición, la limpieza de las elecciones, la participación femenina en la sociedad civil, el porcentaje de firmas requeridas para iniciativas populares, entre otros.

²⁶ Como, por ejemplo: el órgano encargado de la elección de gabinetes, las elecciones multipartidistas, la prohibición del surgimiento de partidos políticos, el porcentaje de la población con derecho al voto, la selección de candidatos a nivel local y nacional, la permisividad de iniciativas ciudadanas, la ocurrencia de iniciativas populares desde la ciudadanía, entre otros.

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

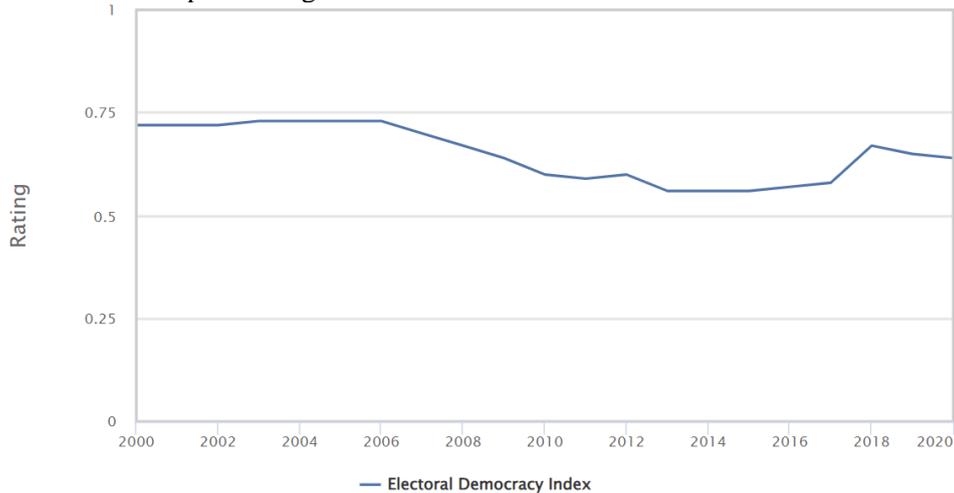


Figura 2. Índice de democracia electoral en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

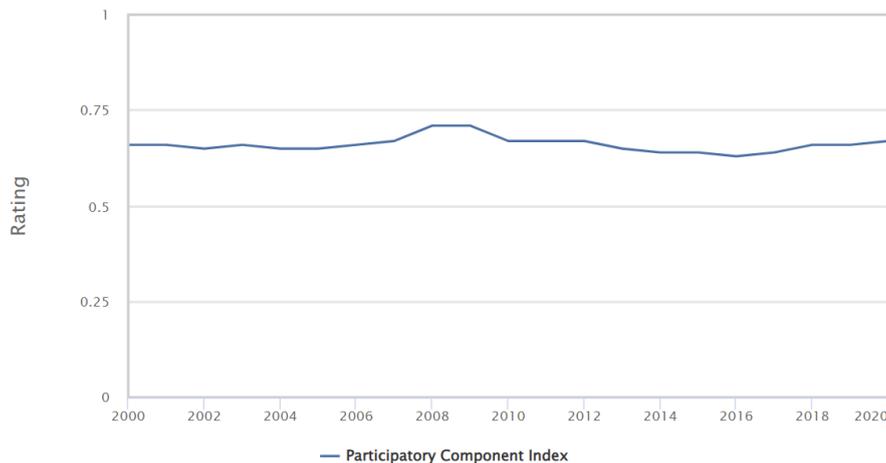


Figura 3. Índice de componente participativo en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

1. Cambios en la relación de las funciones del Estado ecuatoriano

En esta sección del capítulo se probará si la creación de la función de participación ciudadana en el Ecuador en el año 2008 provocó un deterioro de la democracia participativa a partir de: el refuerzo del hiperpresidencialismo, la pérdida de la separación de funciones y la resolución unilateral de los contrapesos políticos de manos del ejecutivo.

Hiperpresidencialismo

Resulta casi una verdad de Perogrullo hablar sobre la existencia del hiperpresidencialismo en el Ecuador desde el año 2008 (especialmente hasta el 2017), como lo muestra la gran mayoría de la literatura reciente que ha realizado una evaluación

del caso; no obstante, en esta sección se ha recopilado alguna de la evidencia cualitativa y cuantitativa que puede aseverar dicha premisa y mostrar el mecanismo mediante el cual se relaciona con la creación de la función de participación ciudadana.

Como lo afirma Andrade (2009, 28), los redactores de la constitución se decantaron por la corriente hiperpresidencialista (probada con el gran influjo que este tuvo en Montecristi en 2007 y 2008) al: permitir su reelección sucesiva, disminuir las capacidades fiscalizadoras del legislativo y al darle el tratamiento de “delegado popular” al presidente. En la misma línea de ideas, Montufar (2015, 15) cuestiona la salud de la democracia ecuatoriana e incluso llega a mencionar al régimen como autoritario, debido a la prominente existencia de un sistema hiperpresidencialista, lo que genera una clara tensión entre el deber ser constitucional y la realidad política que vivió Ecuador luego de 2008.

El plano cuantitativo demuestra la acertada lectura de los autores precedentes. Si se observa el gráfico 4, puede identificarse que el control sobre el gobierno (control sobre el ejecutivo, de acuerdo con la metodología de la fuente) se deterioró significativamente desde el año 2007 hasta el año 2017, donde la prominencia del ejecutivo por sobre el resto de las funciones del Estado se hizo notoria con el escaso control que este tuvo.

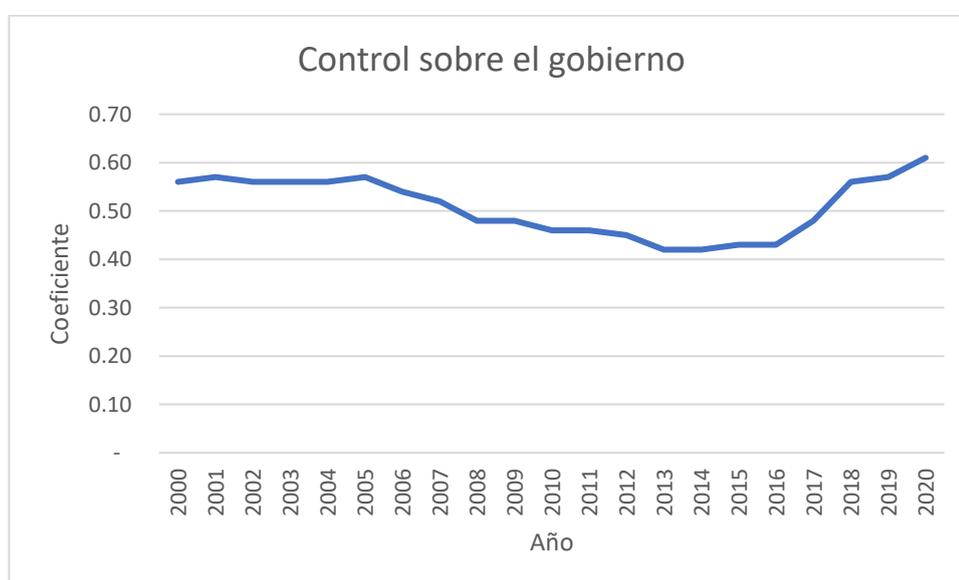


Figura 4. Control sobre el gobierno (ejecutivo) en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA.

Elaboración: el autor

La evidencia cualitativa recabada muestra gran coincidencia respecto a que una de las fuentes del hiperpresidencialismo ecuatoriano, acentuado en el período de auge y

afianzamiento del modelo constitucional, fue la creación de una función de participación ciudadana. Como lo sostienen Basabe, Pachano, y Mejía (2010, 84) el elevado poder del ejecutivo (amparado por el marco constitucional) conjugado con las facultades clave del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) construyen una estructura idónea para que el ejecutivo pueda controlar el nuevo universo institucional posliberal. En la misma línea de ideas, la investigación empírica de Solano (2018a, 141) ha logrado demostrar que el nuevo universo institucional muestra una centralidad de la función de Transparencia y Control social, únicamente superada por la función ejecutiva; centralidad que en un marco de cooptación institucional hace que un solo actor del sistema disponga las dos funciones de mayor poder del Estado, sin posibilidad de contrapeso político.

El argumento de Solano se ha contrastado y confirmado con el de Torres (2019, 123), quién ha podido demostrar que el control del CPCCS ha sido decisivo para el control presidencial de todas las funciones del Estado, sobre todo por poder manejar la designación de autoridades estatales y con ello tener el poder estructural para desarrollar una relación clientelar con los funcionarios públicos. De igual manera Gutiérrez (2017, 155) ha manifestado que la conjunción entre CPCCS y un ejecutivo fuerte ha concentrado grandes umbrales de poder en este último, y se ha encontrado un claro debilitamiento de las funciones legislativa y judicial (Solano 2018c, 107); e incluso, como se puede observar en el gráfico 5, el ejecutivo (dado su aumento de poder) ha logrado generar intimidación en diversas elecciones nacionales y seccionales desde 2008.

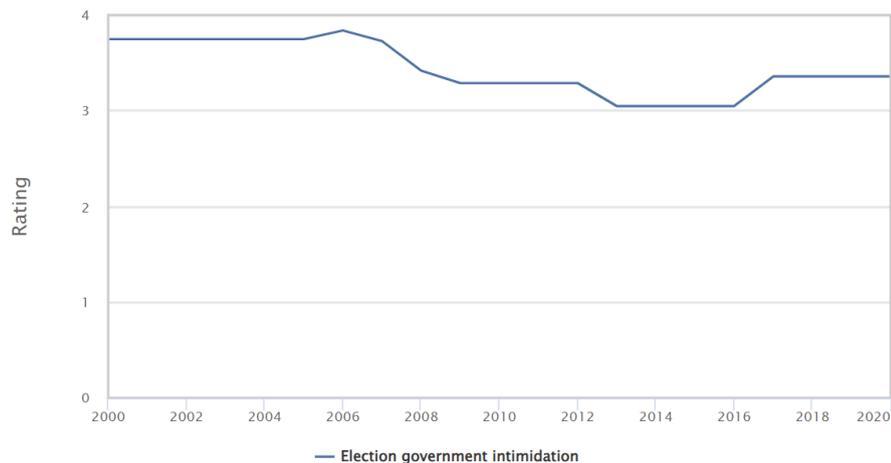


Figura 5. Intimidación del gobierno en las elecciones en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem).

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

Aunque existen varios otros trabajos que mediante un método hermenéutico demuestran más de los mecanismos explicados en la teoría de la primera sección del tercer capítulo como: la omnipotencia del ejecutivo plasmada en su rol de “mayor legislador” (Solano 2018b,100), la dinámica no dialógica entre el ejecutivo hegemónico el resto del sistema estatal (Caiza 2017, 49), la obtención de plenos poderes bajo el justificativo plebiscitario (Gutiérrez 2017, 159) o la eliminación del Estado de Derecho a manos del hiperpresidencialismo (Salazar 2020, 12); la evidencia cualitativa y cuantitativa mostrada en la presente sección es suficiente para aseverar que en el Ecuador tras la creación de la función de participación ciudadana se reforzó el esquema hiperpresidencialista y con ello se deterioró la democracia participativa, debido a la concentración del poder.

Es importante advertir que, como se dijo previamente, la creación de una función de participación ciudadana implica una oportunidad estructural para que el hiperpresidencialismo se refuerce (como sucedió con Rafael Correa en sus tres mandatos), aunque la existencia efectiva de un sistema hiperpresidencialista igualmente dependerá de otros factores, como: el apoyo popular al presidente, la adecuación de este a la figura de un líder carismático, el nivel de clientelismo de los funcionarios públicos clave hacia el líder, entre otros. Por tal motivo, no se sostiene que la creación de la función de participación ciudadana implique un hiperpresidencialismo *ipso facto*, sino que su presencia implica una oportunidad estructural adicional (muy significativa) para que se catalice un esquema hiperpresidencialista.

Pérdida de separación de funciones

Tras haber expuesto la relación entre la creación de la función de participación ciudadana y el hiperpresidencialismo evidenciado en el caso ecuatoriano, se hará lo propio con la pérdida de separación de funciones, principalmente por la intromisión del ejecutivo en el resto de las funciones mediante la Función de Transparencia y Control Social (FTCS).

Como bien lo expuso Andrade (2009, 14-16) existe un claro estímulo y los instrumentos adecuados para que el ejecutivo intente controlar y cooptar al CPCCS, sobre todo debido a su potestad nominadora para funcionarios clave en otras funciones del Estado (principalmente la ejecutiva y judicial). En este sentido, la experiencia empírica demuestra el acierto de Andrade al encontrar que esa cooptación y la derivada intromisión en el judicial efectivamente sucedió.

Una robusta comprobación de la pérdida de independencia de funciones puede mostrarse a través del análisis algorítmico de redes, bajo el programa *Gephi*, que realiza

Guerrero. A partir del ejercicio antes mencionado, Efrén Guerrero (2015, 15) demostró el evidente acaparamiento de poder por parte del Ejecutivo (mediante la concentración de las conexiones de la red en dirección a este) y su claro control sobre la judicatura, con la derivada pérdida de independencia de esta última y una disminución de su posibilidad de ejercicio autónomo (p. 24). Pese a la garantía teórica de independencia de funciones que ordena la constitución ecuatoriana de 2008, las condiciones estructurales llevaron a que la red de poder público se concentre en el presidente, que en el período del correísmo llegó a aseverar (en el enlace ciudadano 245, del 12 de noviembre de 2012) que el presidente era el jefe de todos los poderes del Estado ecuatoriano (E. Guerrero 2015, 20). La gran conclusión del estudio antes citado es que la creación de la función de participación ciudadana ha favorecido la existencia de dos poderes fuertes (ejecutivo y FTCS), controlados por el presidente de turno (con mayor énfasis en el mandato de Rafael Correa) y con una evidente “politización de la justicia” (p. 26-27).

La evidencia cuantitativa avala la previsión de Andrade y la evaluación de Guerrero, ya que encuentra un claro deterioro de la independencia judicial entre 2008 y 2017 (gráfico 6). Aun cuando desde 2017 dicha independencia mejore, se refuerza nuevamente la idea de que la creación de la función de participación ciudadana es un instrumento que abre una posibilidad de injerencia y no una implicación de injerencia; aunque en términos agregados se encuentran niveles bajos de independencia judicial y se puede determinar al caso ecuatoriano como una muestra de politización de la justicia.

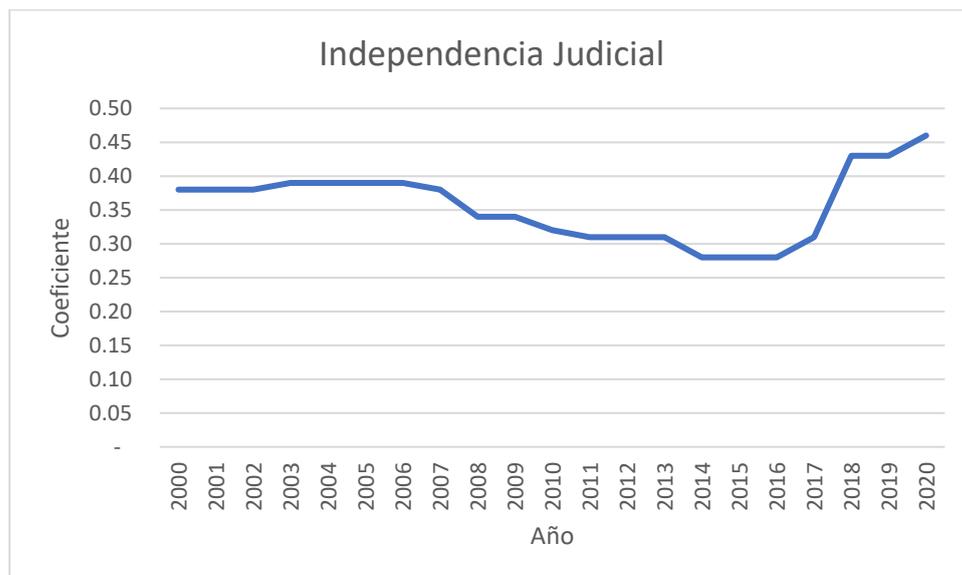


Figura 6. Independencia judicial en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA.

Elaboración: el autor.

En suma, en el Ecuador se ha producido un deterioro de la separación de funciones y la evidencia recabada permite sostener que la creación de la función de participación ciudadana le brindó al ejecutivo las herramientas para injerir en la función judicial y politizar la justicia en el Ecuador, con el derivado deterioro de la democracia producto del sesgo en el juzgamiento.

Resolución unilateral de las tensiones Ejecutivo-legislativo

Tras haber mostrado la injerencia del ejecutivo en el judicial para el caso ecuatoriano a partir de la creación de la función de participación ciudadana en 2008, se completa esta sección con la muestra de cómo en el país se resolvió de manera unilateral las tensiones entre el Ejecutivo y el legislativo con una prominencia del primero sobre el segundo.

Nuevamente, Andrade (2009, 13) realizó una previsión respecto a la inexistencia de un equilibrio entre la función ejecutiva y la legislativa; previsión que la evidencia empírica corroboraría luego de varios años de haberse aplicado la constitución de 2008 en el Ecuador. Esta lectura sostiene que, aunque los nuevos órganos de la estructura estatal (Corte Constitucional y CPCCS) tendrían el potencial de ser enemigos del ejecutivo, estos no tienen el poder para hacerle frente (como si lo tiene el legislativo), por lo que al ser posible controlarlos el ejecutivo encuentra la forma de volverse plenipotenciario.

Como sostiene Apango (2019, 145-147) el proceso de resolución unilateral del ejecutivo por sobre el legislativo en Ecuador fue casi calcado que en Venezuela: construcción de mecanismos de reforzamiento del ejecutivo, creación de un sistema unicameral que lo debilite y deterioro de sus atribuciones a manos de otras funciones del Estado (CPCCS). Las coincidencias de ambos procesos llegan a tal punto, que al igual que sucedió en el Ecuador con la renuncia de Alberto Acosta en la Constituyente de Montecristi, Luis Miquilena (presidente de la Constituyente Venezolana de 1998) tendría fricciones ideológicas con el ejecutivo y daría un paso al costado (Apango 2019, 154).

Más allá de lo anecdótico, como lo muestra Solano en su estudio empírico, la Asamblea del Ecuador se debilitó a expensas del ejecutivo y con ello volvió sumamente marginal su facultad de fiscalización (Solano 2015, 76). Lejos de ser una exposición errada, la evidencia empírica avala dicho planteamiento y, como se puede ver en el gráfico 7, el control del parlamento sobre el ejecutivo tuvo una estrepitosa caída entre 2006 y 2016, lo que evidenció una resolución unilateral de la tradicional pugna política en favor

del ejecutivo. Nuevamente, se mira una recuperación de este indicador desde 2017, lo que refuerza el argumento de que la creación de la función de participación ciudadana es una potencialidad estructural de la resolución unilateral de la pugna, aunque no la implica unívocamente.

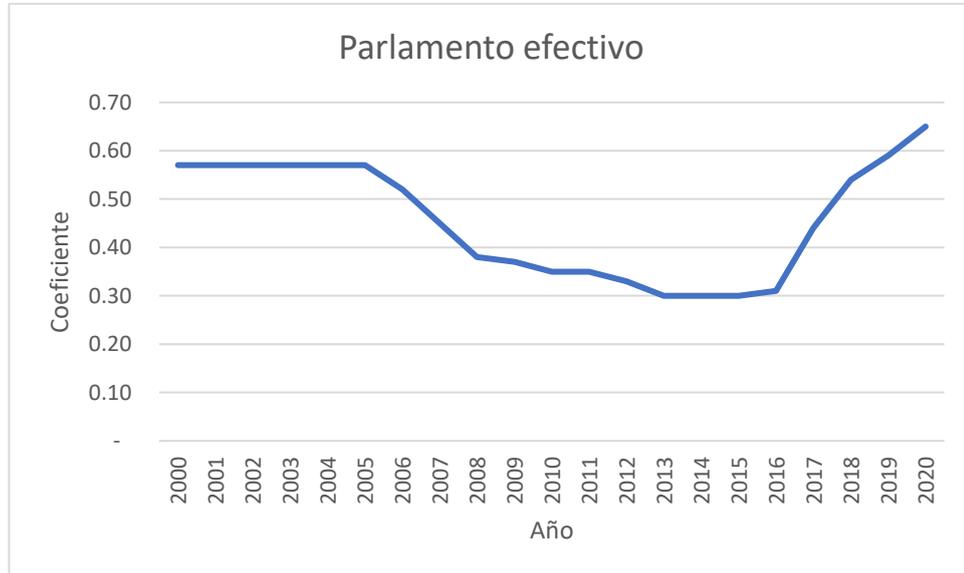


Figura 7. Control del parlamento sobre el ejecutivo en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA.

Elaboración: el autor.

En suma, se puede sostener que la creación de la función de participación ciudadana acarrea consigo la posibilidad estructural de que el ejecutivo resuelva unilateralmente su pugna con el legislativo a partir del debilitamiento de este último y el reforzamiento instrumental del primero en los casos de cooptación de la función de participación ciudadana.

2. Cambios en la relación Estado ecuatoriano -sociedad civil

Tras haber corroborado el ajuste de la teoría sobre el cambio en la relación entre funciones estatales para el caso ecuatoriano, se realizará el mismo ejercicio de corroboración para los cambios que se produjeron en la relación Estado ecuatoriano-sociedad civil, desde la creación de la función de participación ciudadana en 2008. En esta sección se desarrollará el argumento en los cuatro apartados que se expuso en la teorización del tercer capítulo: la cooptación de la sociedad civil, la invisibilización de la participación ciudadana independiente, la tensión entre funcionarios de la FTCS y la participación ciudadana independiente, y la legitimación estatal a partir de la creación de la función participación ciudadana.

Es importante mencionar que para la validez de todos los argumentos de esta sección es esencial que se pueda mostrar una disminución de la participación ciudadana a partir de la creación de la función de participación ciudadana en el año 2008 como efectivamente sucede en el gráfico 8. Es igualmente instructivo observar el comportamiento del gráfico 8 (muy similar a casi todos los gráficos que se presentan), ya que es un importante insumo para lo que se concluirá en la última sección. Si se observa la tendencia de la mayor parte de indicadores, estos iban en aumento desde el año 2000 (o algún punto cercano a este año) hasta el año 2008 o 2009, a partir de ese momento experimentan un marcado descenso hasta el año 2016 o 2017, para experimentar una modesta recuperación en los próximos cuatro o cinco años, pero sin llegar siquiera a los niveles de 2007-2008. Esto se explica debido a la conjunción, que ya se menciona en capítulos anteriores, entre estructura de funciones del Estado y características coyunturales que puedan modularlo (especialmente la fortaleza del ejecutivo)²⁷. Si se sigue el caso ecuatoriano, en el periodo 2009-2017 se logró desplegar en mayor medida el uso instrumental de la FTCS por el alto nivel de apoyo popular y poder del ejecutivo; mientras que en el período 2017-2021, se logró aplicar este instrumento en menor medida por el bajo nivel de apoyo popular y fortaleza del ejecutivo (en términos relativos con el período anterior).

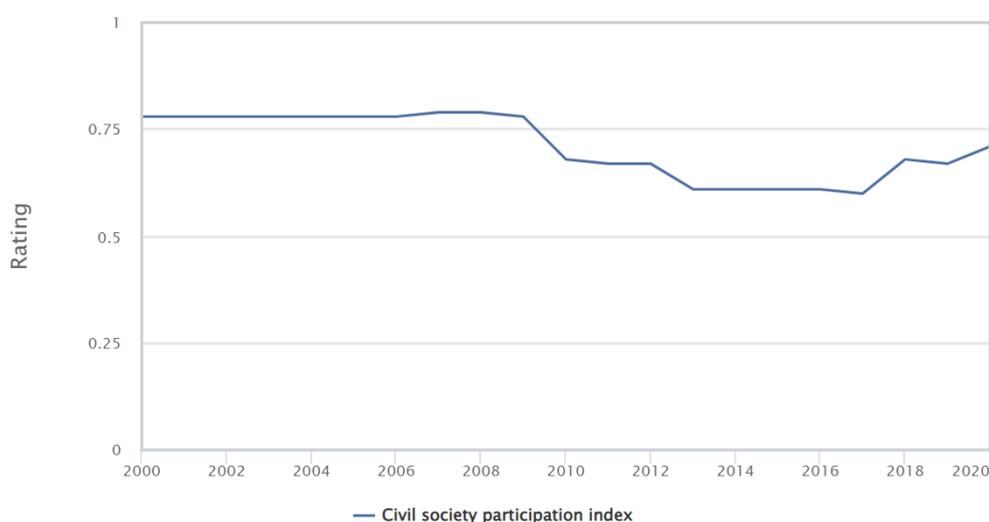


Figura 8. Índice de participación de la sociedad civil en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

²⁷ Aun cuando en la investigación no se hace un análisis exhaustivo sobre el nivel de cobertura de factores coyunturales y estructurales, resulta interesante para investigaciones futura pensar en el nivel de cobertura de variables como la intensidad del presidencialismo. No obstante, cabe advertir que en este análisis se debería emplear técnicas econométricas que violen los supuestos clásicos al existir correlación entre la que sería la variable explicativa y el error, por relacionarse la intensidad del presidencialismo con la existencia de la función de participación ciudadana.

Cooptación de la participación de la sociedad civil

Para mostrar la cooptación de la participación de la sociedad civil nuevamente se comenzará con las predicciones que asertivamente realizó Pablo Andrade hace más de una década. A su juicio, desde la nueva estructura constitucional el partido de gobierno se transformó en un mediador entre el Estado y la sociedad civil con el infausto resultado de un caro y poco deseable patronazgo (Andrade 2009, 29-30). En este sentido, el refuerzo del Estado (principalmente el ejecutivo) por sobre la sociedad civil facilita la cooptación de los representantes ciudadanos y permite relaciones clientelares.

Como lo sostiene la evaluación realizada por Moncayo (2020, 129), la creación de la FTCS ha creado dependencia partidista de los consejeros del CPCCS, demostrado a partir de la íntima relación de todos ellos con el partido del ejecutivo desde su constitución. En este sentido, el autor explica que el CPCCS se crea con el afán de restar poder a la representatividad fáctica de la ciudadanía y reforzar las atribuciones ejecutivas. Esto puede demostrarse, a más de los múltiples vínculos de los consejeros con el partido Alianza País (2009-2017) mencionados por el autor y reforzados por el estudio emprendido por Ortiz-Lemos (2012, 118-147), por la crisis institucional que vivió la FTCS desde 2017 hasta la fecha con: un CPCCS transitorio elegido discrecionalmente desde ternas enviadas por el ejecutivo, un cambio en las reglas de selección vía consulta popular (2018, la tercera pregunta), la destitución arbitraria de autoridades embestidas durante el correísmo, o la destitución (y reemplazo por suplencias) en menos de un mes de los consejeros escogidos democráticamente en 2019 (Moncayo 2020, 131). En suma, este trabajo demostró que, tanto con un líder carismático (Rafael Correa), cuanto con líder débil (Lenin Moreno) la cooptación del CPCCS a manos del ejecutivo fue la regla.

Si se observan los datos recabados por V-Dem la cooptación no puede ser más clara. Como se puede corroborar en el gráfico 9, desde la creación de la función de participación ciudadana se pasó de organizaciones de la sociedad civil sin impedimentos de la entrada y salida de la vida pública a organizaciones fuertemente coartadas y restringidas por parte del Gobierno, con la clara consecuencia de que el Gobierno llegó a decidir sobre el ingreso o salida de las organizaciones sociales del foro público de acuerdo con su conveniencia. Nuevamente, aunque se logra mirar una irregular recuperación desde 2017, no se alcanzó los niveles antes de la creación de la función de participación ciudadana.

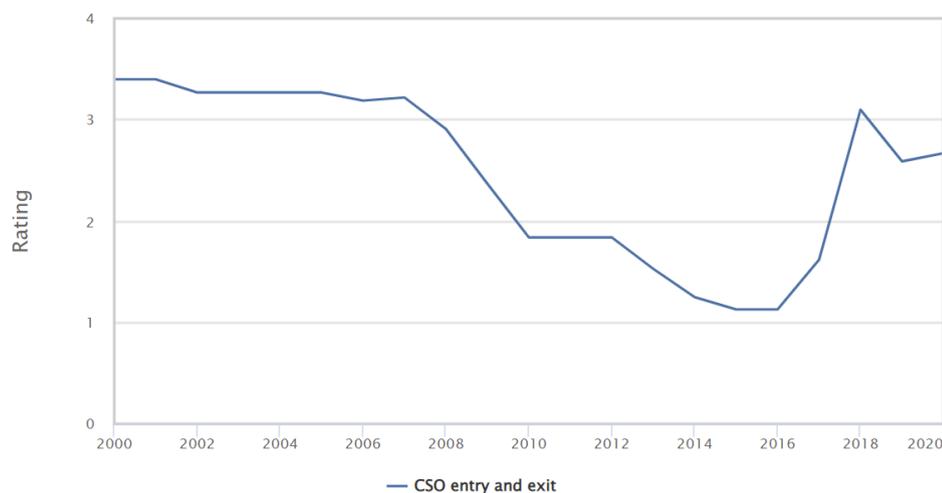


Figura 9. Control del gobierno sobre la entrada y salida de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)
Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

En la misma línea de ideas, otra prueba fehaciente que muestra la cooptación de la participación ciudadana en el Ecuador a manos de los diversos gobiernos es el deterioro del ambiente participativo de las organizaciones de la sociedad civil, medido por el nivel de injerencia del Estado en la participación ciudadana (gráfico 10). Al mirar este indicador es evidente que existirá un deterioro de la democracia participativa al crearse una función de participación ciudadana por la pérdida de autonomía de la sociedad civil a manos de los gobiernos de turno.

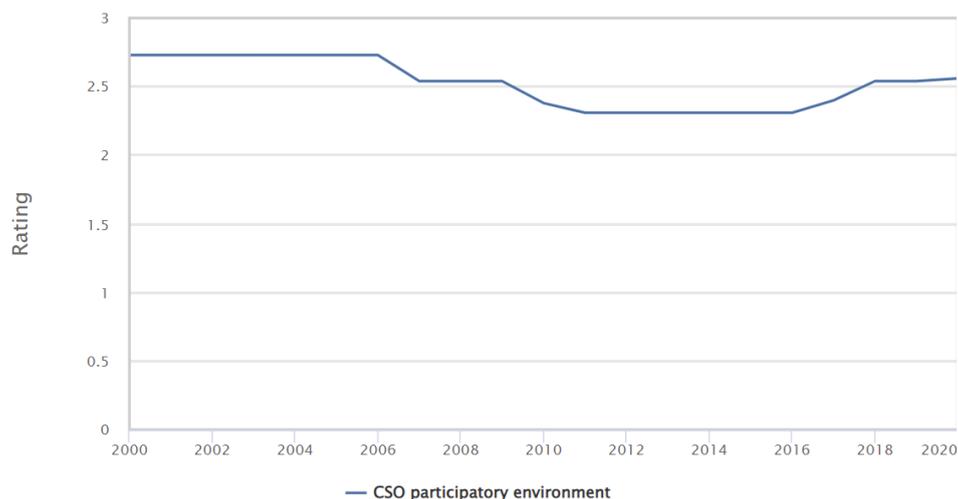


Figura 10. Ambiente participativo de las organizaciones de la sociedad civil en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)
Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

Como lo manifiestan Ivanovic y Naizot (2016, 82), los vínculos que se establecen entre el Estado y la sociedad civil con la creación de la FTCS son conservadores,

paternalistas, y, sobre todo, clientelares. Como lo sostiene Ospina (2010, 84), la creación de la función de participación ciudadana facilita que el Estado ecuatoriano sea un Estado clientelar que, en un velo de tecnocracia, meritocracia y weberianidad; esconde relaciones de lealtad personalistas, redes de familiaridad, servilismo fáctico, y una lógica de prebendas y favores a quienes el régimen escoge para los puestos de la administración pública. Esto puede reforzarse aún más con el reduccionismo instrumental de las propias declaraciones de Rafael Correa en 2015, donde dice que: “Lo mejor es escoger a los mejores, por notas, títulos y menciones, y luego si necesitamos gente capacitada en participación y control social, capacitarlos en uno o dos meses” (Torres 2019, 124); expresiones que pretenden reforzar el velo antes mencionado y, como dice Martínez Moscoso (2014, 12) permitir al presidente cooptar al CPCCS en un régimen con la libertad de los partidos coartada (gráfico 11).



Figura 11: Libertad de partidos políticos de oposición en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA.

Elaboración: el autor.

En suma, se puede evidenciar que el argumento de la cooptación ha sido visible en tanto en el período presidencial de Rafael Correa (2007-2017), cuanto en el de Lenin Moreno (2017-2021), evidencia que muestra que sin importar si el liderazgo ejecutivo es fuerte y con gran apoyo popular, o débil y con un país polarizado, la cooptación del CPCCS a manos del ejecutivo se presenta en ambos casos, aunque sí resulta ser agravada en el primero.

Invisibilización de la participación ciudadana independiente

Luego de haber expuesto la cooptación de la participación ciudadana en los diversos períodos presidenciales desde 2008, es menester exponer la invisibilización que se ha hecho de la participación ciudadana independiente desde que se construyó un canal estatizado para las demandas ciudadanas.

En primer lugar, como lo muestra el estudio realizado por Almache y Antúnez (2020, 63), la desconfianza de la sociedad civil en las instituciones del Estado, en general, y en la FTCS, en particular, ha causado una merma en su aparición en la esfera pública, debido a que: o bien deben utilizar las vías estatales (de las que desconfían) en consonancia con las agendas gubernamentales, o bien deben sufrir de la descalificación estatal por no adecuarse al procedimiento establecido. En la misma línea que Almache y Antúnez, el estudio realizado por Gutiérrez (2017, 151) muestra que este nuevo arreglo institucional redujo la influencia de varios movimientos y organizaciones sociales (movimiento indígena, gremio de educadores, entre otros) bajo la justificación de la existencia de vías institucionales definidas.

Aunque la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) de 2010 establezca diecinueve derechos de participación relacionados con la democracia directa de: consulta, deliberación, decisión y control (Gutiérrez 2017, 152), la experiencia mostró el centralismo de estas iniciativas y la exclusión de los ciudadanos sin organización, principalmente debido a los laberínticos procesos participativos. Como bien sostiene Solano (2015, 113), la creación de la función de participación ciudadana le ha dado al Estado un rol activo en el proceso de participación, mientras que a la sociedad civil uno pasivo; especialmente a aquellos que no tengan una relación partidista con el ejecutivo, por las escasas o nulas opciones que tienen de acceder a escaños de representación en el CPCCS (Ivanovic y Naizot 2016, 81).

Pese a que, como sostiene la investigación de Torres (2019, 125), por norma el gobierno debería producir alrededor de 36 027 folios anuales con información para la fiscalización de la ciudadana, las escasas tecnologías digitales y la desorganización sistémica hace de gran parte de aquellos datos inútiles por fuera del control estatal. Estos procesos de rendición de cuentas ineficientes afectan directamente al control social por parte de la participación ciudadana independiente, porque le brinda al Estado un justificativo para privarla de generar veedurías ciudadanas no estatales e incluso, como sucedió con los Decretos 1624 y 3925 durante el correísmo, son argumentos para forzar a la ciudadanía a que todo proceso de fiscalización se desarrolle por el Sistema Unificado

de Información de Organizaciones Sociales (SUOIS) bajo los términos que el gobierno determine (Cantos 2019, 73).

Los estudios antes mencionados se complementan con un análisis cuantitativo de las dimensiones de la democracia que se ven afectadas por la creación de la FTCS. Si se observa las libertades de expresión académica y cultural (gráfico 12) se encuentra un deterioro de estas entre 2007 y 2016, donde se desplegaron los principales mecanismos de invisibilización de la participación independiente y crítica del gobierno; e igualmente, se observa una recuperación en 2017 que no llega a los niveles previos a la creación de la FTCS. El mismo efecto se observa con la libertad de asociación de los ciudadanos (gráfico 13), donde se observa un estrepitoso descenso entre 2007 y 2016 para luego tener una recuperación que no llega a los niveles previos. Un comportamiento muy similar se aprecia con la restricción a los partidos (gráfico 14), que, a la luz de la teoría de movimientos sociales, representan las expresiones diversas y heterogéneas de la sociedad civil y que a partir de la creación de la función de participación ciudadana se les han puesto barreras, bajo discursos colectivistas de afectación del interés general.

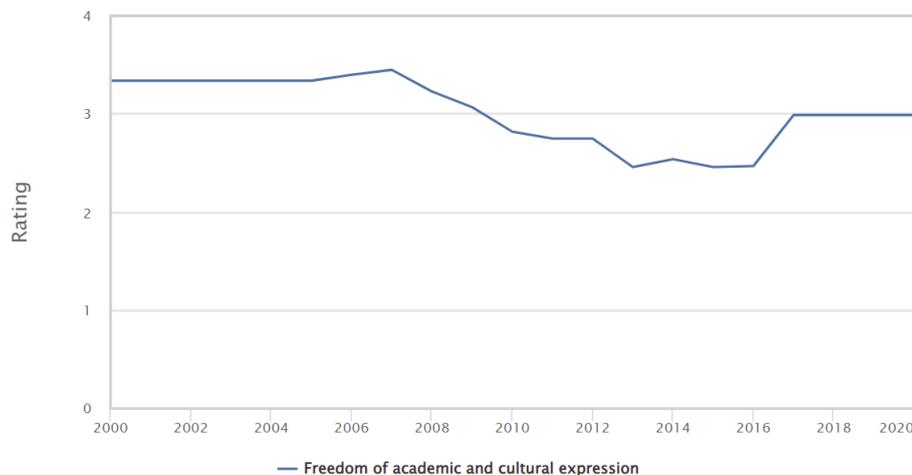


Figura 12. Libertad de expresión académica y cultural en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

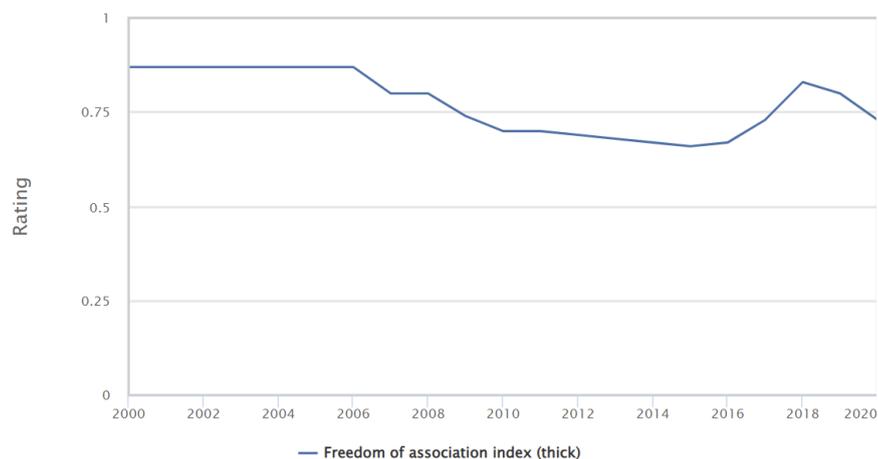


Figura 13. Índice de libertad de asociación en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

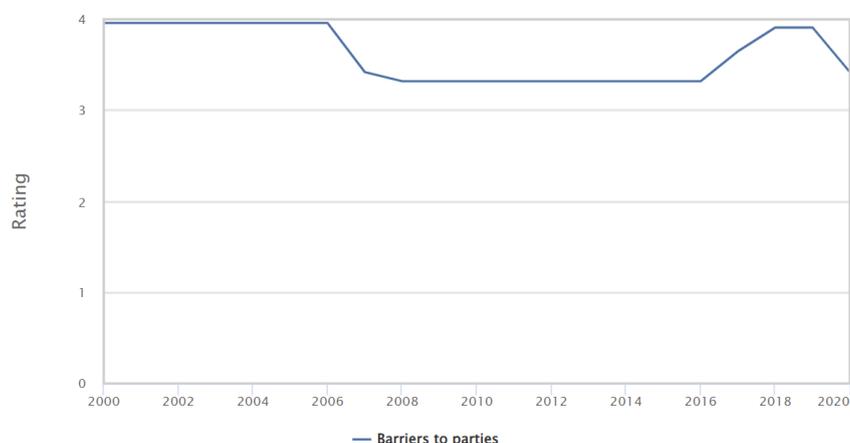


Figura 14. Barreras a los partidos políticos por parte del gobierno en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)

Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

Los tres indicadores expuestos en el párrafo precedente muestran un claro deterioro de las condiciones que permiten la participación ciudadana, a partir de medidas claramente restrictivas, tanto en la libertad de crítica desde la sociedad civil (cultural y académica), cuanto de la libertad de asociación y conformación de movimientos o partidos políticos. Esto se explica claramente a partir del hecho de que, con una función de participación ciudadana, se puede alegar constantemente que las demandas ciudadanas pueden canalizarse por la vía institucional designada para dicho efecto y con ello se erosiona gravemente las posibilidades de expresión y/o asociación de la participación ciudadana independiente.

A pesar de que ha sido evidente la invisibilización de la participación ciudadana independiente que no usó las vías estatales mediante el cuarteamiento de libertades y la

disuasión, los métodos coercitivos y de represión fueron igualmente prominentes (incluso más acentuados que los primeros). Si se observa el gráfico 15, se encuentra un marcado aumento a la represión a las organizaciones de la sociedad civil por parte del Gobierno y nuevamente una recuperación a partir de 2017 que no llega a los niveles anteriores. Esto se explica nuevamente por el justificativo que tiene el Estado de reprimir a las organizaciones de la sociedad civil por considerarlas a estas residuales o innecesarias, dada la existencia de la función de participación ciudadana, causando con ello críticas consecuencias para la democracia participativa.

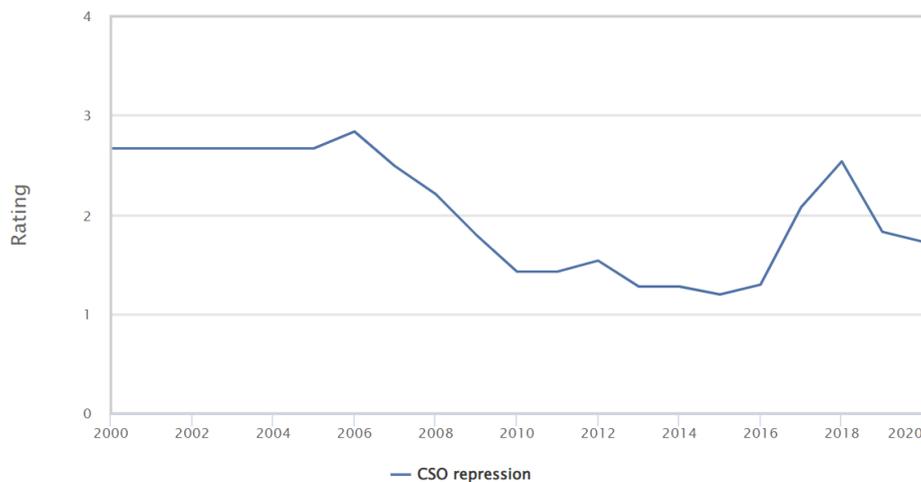


Figura 15. Represión de las organizaciones de la sociedad civil por parte del Gobierno en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)
Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

En suma, a partir de la evidencia cualitativa y cuantitativa recabada, se puede apreciar una clara invisibilización de la participación ciudadana independiente, desde el surgimiento de la función de participación ciudadana, especialmente durante el periodo de mayor despliegue de los mecanismos de control estatal antes explicados (hasta el fin del gobierno de Rafael Correa), pero con presencia durante todo el período (2008-2021). En términos concretos y contrario a lo que propuso el discurso oficialista que acompañó la creación de la Constitución de 2008, la creación de la función de participación ciudadana, lejos de aumentar la participación ciudadana la disminuyó (gráfico 8), muy a pesar de todos los recursos estatales destinados para dicho fin; y a su vez implicó el fin de la consulta dialógica de la participación ciudadana independiente (gráfico 16) y por ende su invisibilización.

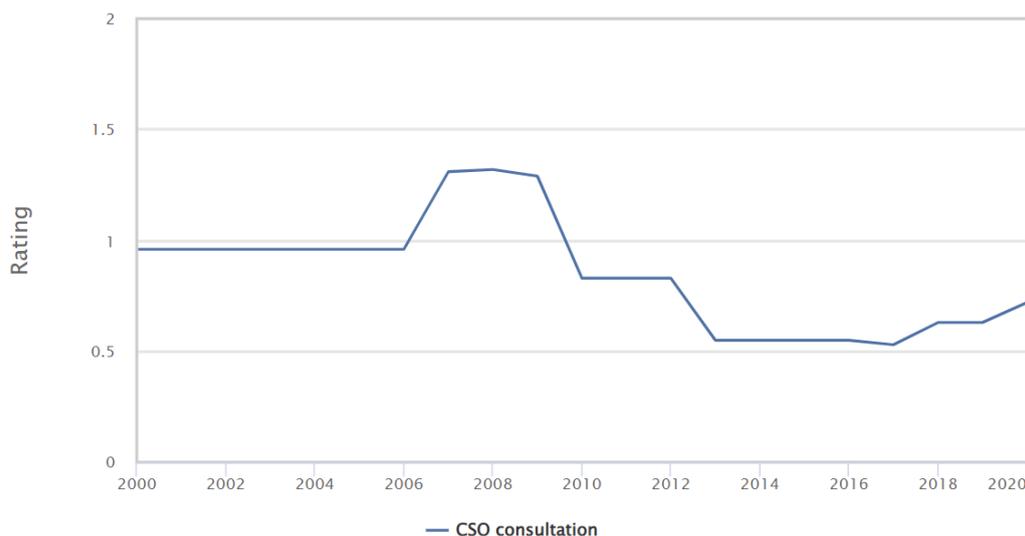


Figura 16. Consulta a las organizaciones de la sociedad civil por parte del Gobierno en Ecuador (2000-2020). Varieties of Democracy (V-Dem)
Elaboración: el autor a partir del graficador en línea.

Tensión entre la función de participación ciudadana y la participación ciudadana independiente

Tras haber mostrados la invisibilización que han existido en el Ecuador de la participación ciudadana independiente, se presentará la argumentación que muestra la aporía que se produce al existir una función de participación ciudadana y una participación ciudadana independiente.

En este sentido, el mecanismo concreto que sirve para mostrar esta aporía en el caso ecuatoriano, aunque no el único, es la silla vacía. Como bien lo explica Welp (2016, 118), la existencia de la silla vacía desde que se creó la FTCS genera una contradicción irresoluble respecto a la homogeneidad de la ciudadanía y la legitimidad de las autoridades estatales. Respecto a la homogeneidad, la silla vacía presupone que el representante de la ciudadanía puede abstraer las demandas de los diversos sectores sociales, abstracción imposible cuando dicho mecanismo cuenta con apenas uno o dos curules en mesas deliberativas que llegan a representar a miles de personas (Castro-Montero 2015, 326), sobre todo en un país estructuralmente tan heterogéneo como el Ecuador. Por otro lado, el hecho de que un representante vele por los intereses de la ciudadanía presupone que el resto de los representantes políticos (elegidos democráticamente) puedan no velar por sus intereses y, en caso de discrepancia, existiría un conflicto de legitimidad, por ser los primeros elegidos democráticamente, pero el segundo por representar los supuestos intereses ciudadanos.

Aun cuando lo antedicho resulte problemático, como sostiene Castro-Montero (2015, 326), existe una contradicción que es aún más crítica y es la posibilidad de que la decisión de la participación ciudadana desde el Estado entre en tensión con un mecanismo de democracia directa (como una consulta popular o un referéndum). El caso de la tercera pregunta de la consulta popular y referéndum de 2018 muestra con claridad esta situación. Si la ciudadanía se opone a las decisiones o al ejercicio del CPCCS y decidirían limitar sus atribuciones o afectar sus competencias, la voluntad de los representantes entraría en clara tensión con los de la ciudadanía y en dicho momento queda expuesta la escasa o nula representatividad que este grupo pueda tener respecto a un grupo mayoritario.

A más de las contradicciones mencionadas, la tensión entre participación ciudadana por vía estatal y la independiente, a la luz de varios estudios contemporáneos, puede verse en: la diferenciación de los mecanismos que existen para la participación de funcionarios públicos y ciudadanos, con más laxitud para los primeros (Solano 2018a, 132), la fragmentación de las organizaciones sociales por la presencia de las instituciones estatales (Torres 2019, 151), las estrategias de disciplinar a los movimientos sociales (Ortiz-Lemos 2014, 601-602), la restricción de la autonomía de la participación ciudadana independiente (Burbano de Lara 2017, 191), la hegemonía de lo público por parte de lo estatal (Garrido-Vergara, Valderrama, y Ríos 2016, 259) o la desnaturalización de la participación ciudadana independiente (Solano 2018c, 107). Todos estos estudios muestran el deterioro de la democracia ecuatoriana a manos de la creación de la función de participación ciudadana, sobre todo por generar un conflicto entre la participación ciudadana por vía estatal y aquella independiente.

Legitimación ficticia de las decisiones estatales

Finalmente, se concluirá esta argumentación con lo que se denomina la legitimación ficticia de las decisiones estatales y la responsabilización de los yerros gubernamentales a la ciudadanía, que han sido facilitados por la creación de la función de participación ciudadana.

Nuevamente, el trabajo de Andrade (2009, 20) resulta clave para exponer este argumento para el caso ecuatoriano. Como bien menciona en su trabajo, el hecho de que la constitución le dote al presidente de un carácter de delegado y no de representante del pueblo soberano le permite al ejecutivo adquirir más poder; esto debido al punto que se desarrollará en este apartado: la legitimidad. Si un político es delegado, se presupone que, bajo la institución jurídica del mandato, este obedece directamente las ideas de un mandante y no hace sino seguir cabalmente sus designios. Esa condición, si es legitimada

por procesos electorales, adquiere un carácter de absoluto y quiere decir que la figura jurídica se está cumpliendo y renovando con cada elección.

Al crearse la FTCS, el gobierno (particularmente el presidente), tiene la potencialidad de argumentar que la ciudadanía y el Estado tienen una conjunción absoluta de intereses y que el Gobierno no hace sino obedecer los designios ciudadanos, al contar con sus interesados directos en su seno y al tener ellos atribuciones clave en el desarrollo y ejecución de las políticas públicas. El problema de esta estratagema es que se puede responsabilizar sin fundamento a la ciudadanía por las malas decisiones estatales o legitimar decisiones que puedan ser ajenas a los intereses de las mayorías con un gobierno plebiscitario (Andrade 2009, 20), aun cuando la limpieza de las elecciones ha ido en decremento en el Ecuador desde 2006 (gráfico 17).

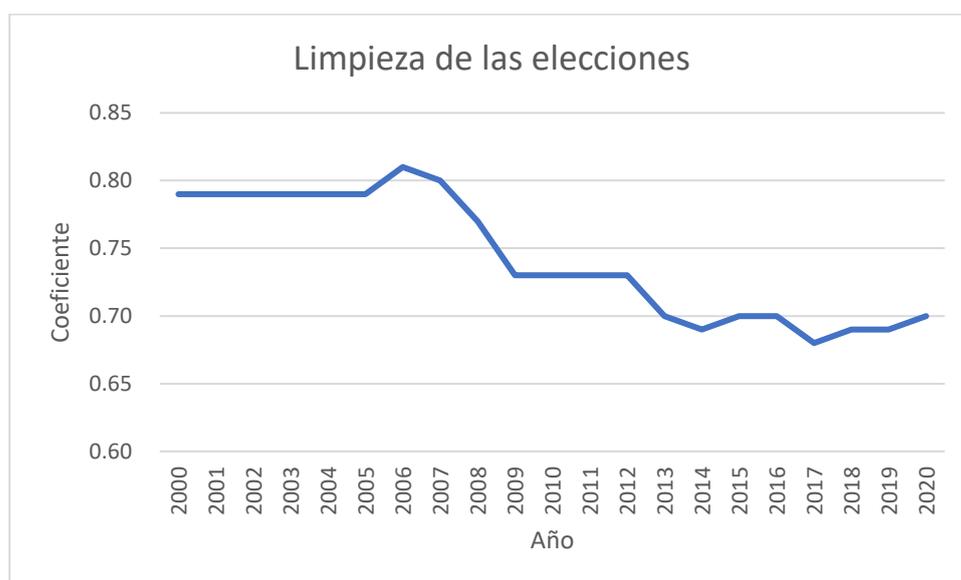


Figura 17. Limpieza de las elecciones en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA. Elaboración: el autor.

Como bien los afirma Torres (2019, 123), en la práctica la creación de la función de participación ciudadana le dio al gobierno una legitimidad ficticia que se amparó en los sucesivos triunfos electorales para proyectar la nacionalización del partido liderado por el primer mandatario. Como lo demuestra el estudio de Celi-Toledo y Erazo-Bustamante (2018, 43), la constante apelación del presidente a la construcción de “un pueblo” que lo apoyaba incondicionalmente y con quién mantenía un diálogo fluido le permitieron romper el Estado de Derecho y obviar varios controles horizontales (de la Asamblea Nacional servil y debilitada, y de la FTCS cooptada) y verticales (de la

sociedad civil cooptada y mermada); todo esto con el resultado de una democracia plebiscitaria y que justificaba el anti republicanismo del sistema bajo el eufemismo de “las abrasadoras mayorías”.

De esta manera, como afirma Salazar (2020, 36) y en consonancia con lo planteado por Luigi Ferrajoli (2008, 339), en el caso ecuatoriano se ha pasado la responsabilidad política de las decisiones gubernamentales a los electores y aparenta ser su responsabilidad el constante mal funcionamiento del CPCCS, cuando este falla; al igual que las erradas decisiones estatales, aun cuando estas puedan ir en contrario a los intereses de la mayoría.

Esta legitimación ficticia en el caso ecuatoriano resulta crítica, como lo sostienen Carrión, Contento, y Pazmiño (2019, 15), ya que se construye un espejismo de participación que vuelve a la sociedad civil cómplice de los actos estatales ímprobos. Si se analizan estadísticas cuantitativas como la corrupción (gráfico 18), se observa que su deterioro entre 2009 y 2016 tiene la potencialidad de ser responsabilizado a quienes no han realizado la fiscalización aún con los recursos necesarios, evento que en el esquema de función de participación ciudadana recae precisamente en esta función, que es la fiscalizadora horizontal por antonomasia. Si a estos infortunios se le suma el hecho del estrepitoso descenso de la integridad mediática en el Ecuador entre 2007 y 2017 (gráfico 19), se encuentra una situación crítica, donde el Estado puede expedir extensas propagandas de legitimación bajo el argumento de que la participación ciudadana es parte de él sin prensa crítica que pueda hacer frente a dichas aseveraciones infundadas.

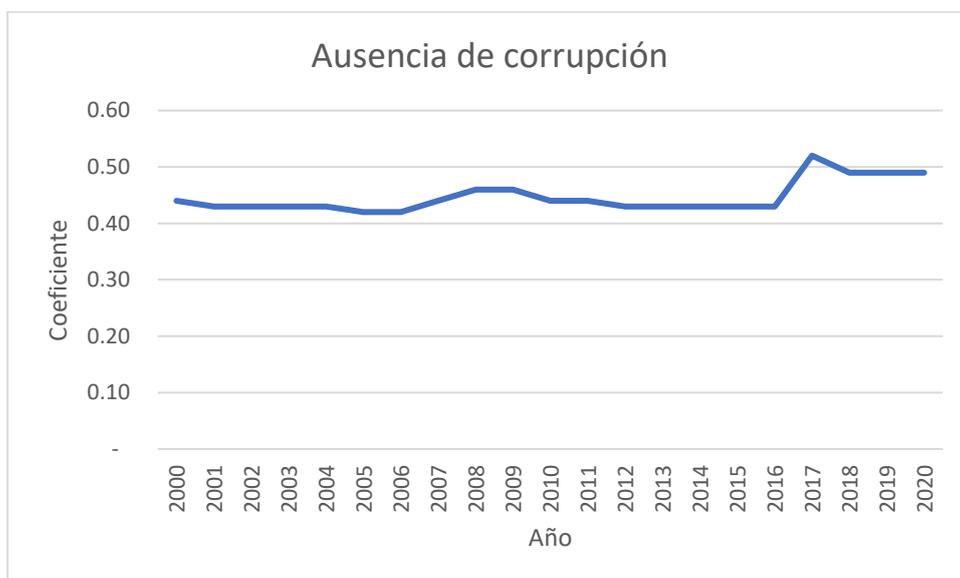


Figura 18. Ausencia de la corrupción en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA. Elaboración: el autor.

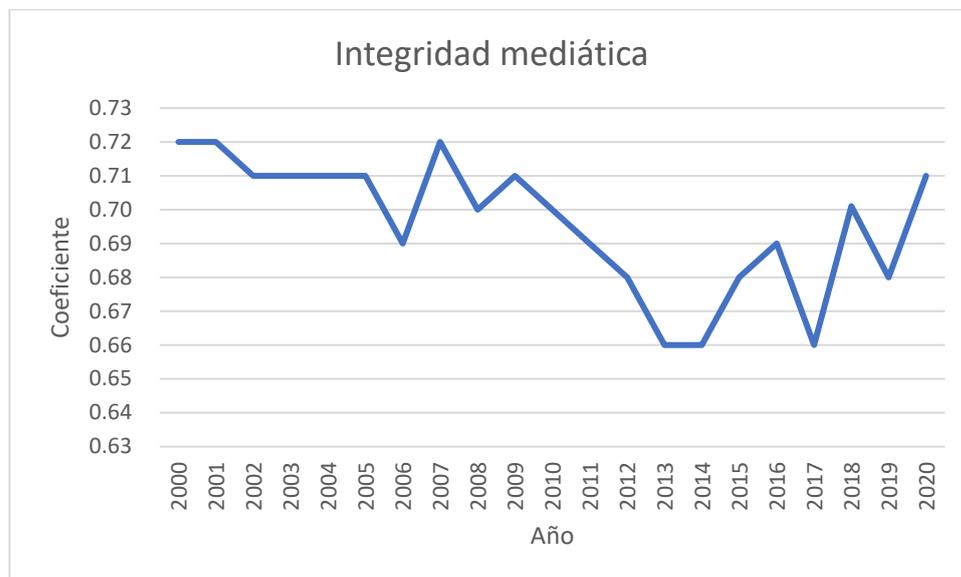


Figura 19. Integridad mediática en el Ecuador (2000-2020). The Global State of Democracy, IDEA. Elaboración: el autor.

En suma, a partir de la evidencia cualitativa y cuantitativa recaba en esta sección, se puede mostrar que en el caso ecuatoriano el uso del argumento legitimador del Estado y la responsabilización de los errores en el funcionamiento estatal a la sociedad civil, a partir de la creación de la FTCS, han tenido asidero en el discurso gubernamental; y han adquirido la categoría de válidos para la opinión pública (con escasa oposición) por haberse encontrado el Ecuador en un escenario de libertad de expresión e integridad mediática deteriorado. Todo esto con graves consecuencias para la democracia participativa por haber atribuido a la ciudadanía de una responsabilidad que le era ajena y haber recurrido al cuarteamiento de libertades ciudadanas para mantener un discurso que justifique el proceder gubernamental autoritario.

Conclusiones

El presente trabajo ha permitido desarrollar un extensivo modelo teórico respecto a las implicaciones para la democracia participativa de la creación de una función de participación ciudadana, tanto desde un plano prescriptivo como desde la corroboración de un caso de estudio (Ecuador 2008-2021). En la presente sección se buscará sistematizar los principales hallazgos recabados y analizarlos desde un punto de vista teórico y práctico.

En primer lugar, como se pudo rastrear en el primer capítulo, el debate sobre la creación de una función de participación ciudadana lleva más de dos siglos, con momentos de mayor o menor efusividad. No obstante, tras haber hecho un rastreo extenso, se puede concluir que el debate no ha sido bipolar, sino que ha existido una gran diversidad en las propuestas de superación del modelo trifuncional del Estado, que incluso han llegado a estar en tensión entre ellas (véase los postulados de Constant sobre Bolívar).

En segundo lugar, se concluye que la síntesis venezolana de su proyecto constitucional de finales del siglo pasado buscó enfatizar aún más el nivel de “bolivarismo” que tuvo su carta magna y llegó a abarcar diversos proyectos constitucionales bolivarianos sobre atribuciones de la participación ciudadana (Angostura 1819 y Bolivia 1826), aun cuando estos no fueron adoptados en su momento y Bolívar nunca llegase a proponerlos en su conjunto. Esta síntesis bolivariana tendría una importante influencia en el Ecuador entre 2006 y 2008 con las propuestas de diversos asesores para la constituyente de Montecristi de 2008.

En tercer lugar, se considera que el modelo de función de participación ciudadana, tanto en Venezuela como en Ecuador, fue una clara respuesta a la crisis del neoliberalismo en ambos Estados y fue un intento de brindar una “refundación” estatal que incluya cambios estructurales realmente innovadores. El problema de esta crítica, aun cuando haya podido tener plausibles motivaciones en las crisis de ambos Estados, es que no fue extensamente reflexionada y se tomaron instituciones anacrónicas, que provenían de sucesivas lecturas erradas (Bolívar a Constant y los “neobolivarianos” de Venezuela de finales del siglo XX a Bolívar), para fusionarlas en un conjunto accidentado de organismos estatales que tenían grandes problemas desde la teoría (intento de conciliación de miradas republicanas con dictaduras, reforzamiento presidencial con el reconocimiento de derechos innovadores, entre otras).

En cuarto lugar, a partir del desarrollo de múltiples inferencias, se concluyó que la creación de una función de participación ciudadana, lejos de reforzarla, implica un deterioro de la democracia participativa, por los múltiples problemas que adolece, tanto en las relaciones entre funciones del Estado, cuanto en la relación Estado-sociedad civil. Tras haber realizado un análisis cuantitativo y cualitativo del caso ecuatoriano, se observó un claro deterioro de los indicadores de la democracia participativa (de los índices de V-Dem e IDEA) relacionados con la creación de la función de participación ciudadana.

Respecto a la alteración de las relaciones entre las funciones del Estado, la evidencia teórica y empírica determinó que la creación de la función de participación ciudadana coadyuva al reforzamiento del hiperpresidencialismo, a la pérdida de la separación de poderes y a la resolución unilateral de la pugna ejecutivo-legislativo en favor del primero. No obstante, como se advirtió previamente, el análisis de caso permitió comprender que la creación de la función de participación ciudadana no era una condición suficiente y unívoca para la ocurrencia del hiperpresidencialismo, la pérdida de separación de funciones (sobre todo la intromisión del ejecutivo en el judicial) o la hegemonía del ejecutivo sobre el legislativo; por el contrario, se determinó que la creación de esta función crea la estructura idónea, y es el instrumento perfecto, para que un ejecutivo, acompañado de condiciones favorables (apoyo electoral y pretensiones de acumulación de poder), pueda emplear a la función de participación ciudadana como mecanismo para aumentar su control sobre las otras funciones del Estado y acumular un nivel de poder muy superior al de las otras funciones del Estado y al deseable en un esquema de separación de poderes o pesos y contrapesos.

En términos concretos, el caso ecuatoriano permitió observar como el ejecutivo, a partir del control del CPCCS, logró reforzar su poder por sobre el resto de las funciones del Estado. Igualmente, se pudo apreciar la politización de la justicia a partir del nombramiento de autoridades afines al régimen (por medio de la FTCS) que acarrió consigo un claro deterioro de la independencia e imparcialidad judicial, sobre todo hasta el año 2017. Finalmente, sobre la resolución unilateral del Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional, se pudo observar el debilitamiento de esta última, la pérdida de funciones y la clara reducción de su proceso de fiscalización al ejecutivo, sobre todo cuando este tenía una clara mayoría en dicha función.

Respecto al deterioro de la relación Estado-sociedad civil a partir de la creación de la función de participación ciudadana, las conclusiones resultan ser aún más determinantes. Sobre la cooptación de la participación ciudadana a manos del ejecutivo,

pudo determinarse que las condiciones de apoyo electoral y pretensiones de acumulación de poder en el ejecutivo solo eran catalizadoras de dicha cooptación; esto se observó en el caso ecuatoriano, donde pese a que el último gobernador saliente (Lenin Moreno, 2017-2021) no era precisamente un líder carismático, ni contaba con un abrumador apoyo popular, pudo mantener el control en la designación de autoridades y logró tener un CPCCS servil a sus intereses con consejeros cercanos a su grupo.

Sobre la invisibilización de la participación ciudadana independiente, los datos fueron igualmente determinantes, debido a que se pudo observar un importante decremento de la participación ciudadana y se pudo encontrar en la FTCS un mecanismo para mantener contenida a la expresión disidente de la sociedad civil que era contraria a las prácticas gubernamentales, a partir del exhorto a todas las organizaciones del empleo de los métodos institucionales legalmente establecidos.

Sobre la tensión entre la participación ciudadana independiente y la función de participación ciudadana, las conclusiones también adquieren un sentido general. Por un lado, la creación de la función de participación ciudadana edifica un terreno gris, donde no existe claridad sobre el estatus de sus miembros, que bien podrían ser funcionarios públicos, mantener su condición de ciudadanos o ambas. Por otro lado, se descubre la aporía que representaría la oposición de los consejeros con otros mecanismos de democracia directa, ya que se dejaría entrevisto sus carencias de representatividad, legitimidad y heterogeneidad (como efectivamente sucede con la silla vacía en Ecuador).

Finalmente, se determinó que la creación de la función de participación ciudadana implica una importante oportunidad de legitimación para el Gobierno (especialmente para el ejecutivo) de responsabilizar a la sociedad civil de los diversos problemas gubernamentales, lo que en un escenario de cerco mediático resulta crítico para la democracia participativa; ya que se convierte en una verdad incontrastable de culpabilización. Como se apreció en el Ecuador, el extenso apoyo electoral de Rafael Correa, de la mano de la reducida libertad de expresión, construyó un espacio idóneo para postular un espejismo de participación, meritocracia y probidad; bajo un velo de corrupción y erratas que en su gobierno sucesor (Lenin Moreno) se pudo culpabilizar a los consejeros del CPCCS, lo que indirectamente achacaba la responsabilidad de dichos actos a la sociedad civil.

En líneas generales, la presente investigación ha logrado demostrar el deterioro de todos los indicadores de la democracia participativa (de acuerdo con V-Dem e IDEA) que se relacionan con la creación de la función de participación ciudadana, a partir de la

construcción de un modelo teórico y su evaluación en el caso ecuatoriano. Gran parte de la evidencia cuantitativa permitió demostrar la ocurrencia de los fenómenos predichos y la evidencia cualitativa permitió comprobar los mecanismos de relacionamiento entre la variable “creación de la función de participación ciudadana” y la variable “deterioro de la democracia participativa”, con la posibilidad de concluir que la creación de una función de participación ciudadana construye las condiciones idóneas para que la democracia participativa se vea deteriorada, sobre todo a partir de la cooptación de la participación ciudadana, el hiperpresidencialismo y la legitimación ficticia de decisiones que puedan ser contrarias a los deseos populares.

Las recomendaciones de este trabajo son principalmente tres. En primer lugar, se recomienda realizar el mismo estudio de caso con las variables descritas en el modelo para el caso venezolano (refuerzo de la teoría) y para el caso boliviano (condiciones estructurales similares sin la presencia de la variante de función de participación ciudadana). En segundo lugar, se recomienda el empleo de este modelo (con las variantes pertinentes según sea el caso) para la Corte Constitucional y para la Función Electoral, tanto para el Ecuador como para los países antes mencionados. Finalmente, se recomienda que se aproveche los trabajos investigativos de Andrade (2009 y 2012) respecto a los impactos a la democracia ecuatoriana de la constitución de 2008, ya que ambos artículos resultaron importantes propuestas predictivas que facilitaron la presente modelización y tienen la potencialidad de facilitar varias modelizaciones relacionadas con la temática.

Lista de referencias

- Aguilar, José Antonio. 2018. "The Liberal Cloak: The Constant-De Pradt Controversy on Bolívar's Last Dictatorship". *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, núm. 55: 84–107.
- Almache, Emilio, y Alcides Antúnez. 2020. "La participación ciudadana en el Estado de Derecho ecuatoriano. Un análisis constitucional en el marco del pluralismo jurídico." *Cuaderno jurídico y político*. 6 (6): 42–69.
- Andrade, Pablo. 2009. "De la democracia liberal a la 'Revolución Ciudadana': Las bases institucionales del nuevo régimen político". *Enviado por el autor. Sin publicar*.
- Apango, Mónica. 2019. "Hugo Chávez: la constituyente y la reforma del Estado venezolano". *InterNaciones* 18: 145–64.
- Arrieta-López, Milton. 2019. "De la democracia a la aretecracia: origen, evolución y universalización." *Revista internacional de filosofía y teoría social CESA-FCES-Universidad del Zulia.*, núm. 3: 115–32.
- Asamblea Constituyente de Montecristi. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*.
- Ayala Mora, Enrique. 2018. "La parte orgánica de la Constitución correísta y sus aberraciones antidemocráticas." *IURIS* 1.
- Basabe, Santiago, Simón Pachano, y Andrés Mejía. 2010. "La democracia inconclusa: derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)". *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 65–85.
- Bolívar, Simón. 1995. "Discurso de Angostura". En *Fuentes de la Cultura Latinoamericana*, Leopoldo Zea, 439–60. México D.F.
- Brewer-Carías, Allan. 2001. *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- . 2012. "El principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del Tribunal Supremo de Justicia." *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo. Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*. 12: 31–43.
- . 2015. *Concentración y centralización del poder y régimen autoritario*. Caracas: Fundación de Derecho Público Editorial jurídica venezolana.
- Burbano de Lara, Felipe. 2017. "Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la 'revolución ciudadana' en Ecuador (2007-2016)". *Iberoamericana* 66 (1): 179–200.
- Caiza, Cristian. 2017. "Democracia constitucional y concentración del poder." *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.*, 2017.
- Cantos, Eduardo. 2019. "El déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador en el periodo 2007-2017: Análisis con aplicación del seguimiento de procesos y formalización bayesiana". Maestría de Investigación en Políticas Públicas, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Carrera, Franks. 2015. "La Participación Ciudadana y Control Social en Ecuador." *UNIANDES EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*. 2: 47–65.
- Carrillo, Carlos Luis. 2001. *La composición del poder público en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Centro de Investigaciones Jurídicas y Fundación Estudios de Derecho Administrativo.

- Carrión, Marco, Doris Contento, y Denise Pazmiño. 2019. “Democracia y participación ciudadana en el Ecuador. ¿Un espejismo?” *Ciencia digital* 3: 5–18.
- Castro-Montero, José. 2015. “La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador”. *Ius Humani. Revista de Derecho* 4: 299–330.
- Celi-Toledo, Israel, y Silvana Erazo-Bustamante. 2018. “Visiones contrapuestas de la participación ciudadana en el constitucionalismo ecuatoriano.” *Vniversitas* 137: 171–211.
- Chuquimarca, Jorge Luis. 2013. “División de poderes en la actual Constitución del Ecuador.” *Resistencia: revista de los estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.*, núm. 1. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4356/1/13-OT-Chuquimarca.pdf>.
- Claude Lefort y David Macey. 1998. *Democracy and Political Theory*. Polity Press.
- Constant, Benjamin. 1970. *Principios de la Política aplicables a todos los gobiernos*. Primera. Madrid: Aguilar.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, et al. 2021. “V-Dem Codebook V11”. SSRN Scholarly Paper ID 3802627. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3802627>.
- Cortés Rodas, Francisco. 2012. “El reto de la democracia ante el despotismo: Benjamin Constant y Alexis de Tocqueville”. *Estudios Políticos* 40: 15–37.
- Eberhardt, María Laura. 2015. “Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción Araucaria”. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 17: 83–106.
- Eissa, Francisco. 2004. “El poder moderador en América Latina: El fracaso de una alternativa de diseño constitucional.” *Licenciatura en ciencia política y relaciones internacionales.*, México D.F.: Centro de Investigación y docencia económicas.
- Ferrajoli, Luigi. 1995. *Derecho y Razón: Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. Madrid.
- . 2008. “La esfera de lo indecible y la división de poderes”. *Estudios constitucionales* 6 (1): 337–43.
- . 2011. *Poderes Salvajes: La crisis de la democracia constitucional*. Editorial Trotta.
- Fuentes, Claudia. 2011. “Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder”. *Revista de Ciencia Política Universidad Diego Portales* 31: 47–61.
- García Roca, Javier. 2000. “Del principio de la división de poderes”. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, núm. 108: 41–75.
- García-Gaudilla, María. 2006. “Organizaciones sociales y conflictos sociopolíticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela”. *América Latina Hoy*, 2006.
- Gargarella, Roberto. 2005. *Los fundamentos legales de la desigualdad. El constitucionalismo en América (1776-1860)*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Garrido-Vergara, Luis, Luz Valderrama, y Javier Ríos. 2016. “Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina.” *Política / Revista de Ciencia Política* 54: 255–75.
- González Cruz, Fortunato. 2007. “La penta división del poder en Venezuela.” *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 10: 113–23.
- Gordillo, Agustín. 2017. *Tratado de derecho Administrativo y obras selectas. Tomo I*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Guastini, Ricardo. 1999. “Sobre el concepto de constitución”. *Cuestiones Constitucionales* 1 (1).

- Guerrero, Carolina. 2005. *Liberalismo y republicanismismo en Bolívar (1819-1830) Usos de Constant por el Padre Fundador*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- Guerrero, Efrén. 2015. “Transformaciones judiciales en el Ecuador: el equilibrio de poderes visto a través del análisis de redes sociales.” *Ius Humani: Revista de Derecho* 4: 1–30.
- Gutiérrez, Héctor. 2017. “La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos”. *Revista chilena de derecho y ciencia política* 8: 139–64.
- Hernández, Judith, y Ana Chumaceiro. 2018. “Acercamiento histórico a la participación ciudadana en Venezuela: Modelo de relación Estado-Sociedad (1958-2012)”. *Revista de Ciencias Sociales* 24: 56–67.
- Hurtado, Héctor. 2015. “Cambios y persistencias de la identidad política ‘chavista’: Aproximación al proceso político venezolano reciente, 1999-2007”. Doctorado, México: Facultad latinoamericana de ciencias sociales sede academia de México.
- Ibarra, Hernán. 2010. *Refundar al Estado: Procesos Constituyentes en América Latina*. Ecuador: Centro Andino de Acción Popular.
- Iribarne, Manuel. 1961. “La evolución de las ideas de Bolívar sobre los poderes del Estado, y sus relaciones”. *Revista de estudios políticos*. 117–118: 225–62.
- Ivanovic, Mila, y Anne-Lise Naizot. 2016. “La ‘reforma democrática del Estado’ ecuatoriano: entre centralismo y apertura participativa (2008-2015)”. *Cadernos Prolam/USP* 15: 77–96.
- Lacasta-Zabalza, José Ignacio. 2019. “Bicentenario de la batalla de Boyacá: panorámica intelectual, estratégica y constitucional de Simón Bolívar.” *Diálogos de saberes*, núm. 51: 41–52.
- Lander, Edgardo. 2007. “El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela”. *OSAL* 22: 65–86.
- Lizcano, Francisco. 2012. *Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- López, Nicolasa, Virginia De la Torre Veloz, y Marco González. 2009. *La revolución industrial y el pensamiento político y social en el capitalismo contemporáneo (Siglo XIX)*. 4a ed. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Machin-Mastromatteo, Juan, y Basilio Martínez-Villa. 2017. “Complacencia subordinada, rivalidad furiosa o trabajo equitativo: Sobre la independencia y separación de poderes del Estado.” *Information Development* 33: 210–18.
- Manin, Bernard. 1994. *Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787*. Cambridge University Press.
- Martínez Moscoso, Andrés. 2014. “A new concept of the separation of powers. The fifth power: Transparency and Citizen Participation. A new proposal of new Latin American constitutionalism the case of Ecuador (2008)”. *Ethics, Transparency and Integrity: Good Government and Democracy ECPR Graduate Student Conference 2014 (Innsbruck)*, núm. 1. <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/551deb1d-22b3-47b2-8e8a-4facc3066708.pdf>.
- Mazucca, Sebastián. 2012. “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado.” *Revista de Ciencia Política* 32: 545–60.
- Melgar Adalid, Mario. 2016. *Separación de poderes*. Secretaría de Gobernación.
- Moncayo, Guido. 2020. “Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador”. *Coyuntura* 2 (11): 119–34.

- Monroy Cabra, Marco. 2005. "Concepto de Constitución". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 14-42.
- Montesquieu. 2018. *El Espíritu de las Leyes*. Colección Clásicos Universales de Formación Política Ciudadana. Mexico D.F.: Partido de la Revolución Democrática.
- Montufar, César. 2015. *¿Vivimos en democracia?: aproximación conceptual al régimen político ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Noguera, Albert. 2011. "El neoconstitucionalismo andino: ¿una superación de la contradicción entre democracia y justicia constitucional?" *Revista Vasca de Administración Pública* 90: 167-96.
- Olvera, Alberto. 1996. "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización". *Sociedad Civil* 1: 39-40.
- Ortiz, William. 2013. *Los tres nuevos procesos constituyentes en América Latina: los cambios políticos y los sujetos que los impulsan*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ortiz-Lemos, Andrés. 2012. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO.
- . 2014. "Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador". *Revista Mexicana de Sociología*, 2014.
- Ospina Peralta, Pablo. 2013. *La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH.
- Pearl, Judea, y Dana Mackensie. 2020. *Introducción: Mejor el cerebro que los datos, en su El libro del porqué. La nueva ciencia de la causa y el efecto*. Pasado y Presente. Barcelona.
- Petzold-Pernia, Hermann. 1983. "La influencia de Benjamín Constant en el libertador Simón Bolívar." *Estudios de Derecho* 42: 39-49.
- Ramírez, Ramón. 2007. "Filosofía liberal y el mito de la teoría de separación de poderes". Doctorado en Filosofía, Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Salazar, María Belén. 2020. "La teoría de los frenos y contrapesos y la Constitución ecuatoriana." Maestría en Derecho Constitucional, Ambato: Universidad Técnica de Ambato.
- Sánchez, Carlos, y José Muriel. 2007. "¿Participación Ciudadana en la Democracia?" *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 2007.
- Sánchez, John, Miguel Ruiz, Natally Soria, Paúl Cisneros, y Antonio Salamanca. 2014. *Los poderes del Estado ecuatoriano en Pugna de poderes. Crisis orgánica e independencia judicial*. IAEN.
- Sarasola, Fernando. 2011. "Conceptos de Constitución en la historia". *Historia Constitucional* 12: 487-92.
- Schneider, Cecilia, y Yanina Welp. 2015. "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 224: 15-44.
- Scocozza, Antonio. 2001. "La representatividad y la participación en el sistema constitucional de Bolívar y de los bolivarianos." *Telos* 3: 296-323.
- Solano, Vicente. 2015. "El diseño de las funciones del Estado en la Constitución ecuatoriana del 2008 ." Maestría internacional en Derecho mención Derecho Constitucional., Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar.
- . 2018a. *Democracia participativa y meritocracia ¿Entre la división de poderes y la participación ciudadana?* Cuenca: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador-Universidad de Cuenca.

- . 2018b. “La relación entre funciones del Estado”. *IURIS* 17: 87–102.
- . 2018c. “La relación entre funciones del Estado.” *Revista Iuris N° 17* 1.
- Tamayo, Martín. 2014. “Quinto Poder y su impacto sobre la participación ciudadana en el Ecuador desde la expedición de la Constitución del 2008”. Quito.
- Torres, Víctor. 2019. “Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador.” *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, núm. 6: 111–37.
- Uribe Celis, Carlos. 1987. “Bolívar político de inspiración pragmática, no teórica.” *Revista Colombiana de Sociología* 5 (1): 79–89.
- Valdés, José. 2012. “Presencia del pensamiento de Bolívar, Martí y Mariátegui en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. *Prisma Jurídico* 11: 333–53.
- Varela Suanzes, Joaquín. 1991. “La monarquía en el pensamiento de Benjamín Constant (Inglaterra como modelo)”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 10: 121–38.
- Vermeren, Patrice. 2011. “La República independiente, el poder constituyente y el héroe de la emancipación”. *Revista de filosofía* 67: 65–85.
- Welp, Yanina. 2016. “La participación ciudadana como compromiso democrático.” *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10: 97–121.

Anexos

1. Anexo 1: Base de datos sobre la democracia ecuatoriana (1975-2020)

Año	Limpieza de las elecciones	Libertad de partidos políticos	Libertades civiles	Libertad de expresión	Libertad de asociación	Control sobre el gobierno	Parlamento efectivo	Independencia judicial	Integridad mediática	Ausencia de corrupción	Participación de la sociedad civil	Democracia local
1975	0,01	0,24	0,51	0,41	0,47	0,30	-	0,33	0,61	0,34	0,48	0,39
1976	0,01	0,24	0,52	0,41	0,47	0,30	-	0,33	0,61	0,35	0,48	0,39
1977	-	0,24	0,52	0,41	0,47	0,30	-	0,33	0,61	0,35	0,48	0,39
1978	0,64	0,32	0,54	0,46	0,47	0,35	0,13	0,33	0,61	0,37	0,48	0,54
1979	0,70	0,63	0,62	0,59	0,47	0,59	0,70	0,37	0,64	0,49	0,53	0,62
1980	0,74	0,70	0,72	0,66	0,66	0,57	0,58	0,41	0,71	0,52	0,53	0,79
1981	0,73	0,70	0,71	0,66	0,68	0,57	0,58	0,41	0,71	0,52	0,53	0,79
1982	0,73	0,70	0,71	0,66	0,68	0,57	0,58	0,42	0,71	0,52	0,53	0,79
1983	0,74	0,70	0,75	0,68	0,72	0,57	0,58	0,41	0,70	0,52	0,53	0,79
1984	0,80	0,72	0,67	0,61	0,60	0,57	0,58	0,41	0,70	0,52	0,53	0,79
1985	0,79	0,72	0,66	0,59	0,62	0,56	0,58	0,38	0,69	0,47	0,53	0,79
1986	0,79	0,72	0,66	0,59	0,62	0,56	0,58	0,38	0,69	0,47	0,53	0,79
1987	0,80	0,72	0,65	0,58	0,59	0,56	0,58	0,38	0,69	0,47	0,53	0,79
1988	0,79	0,73	0,71	0,63	0,70	0,56	0,58	0,38	0,71	0,47	0,53	0,79
1989	0,79	0,73	0,74	0,65	0,74	0,58	0,58	0,41	0,72	0,50	0,53	0,79
1990	0,79	0,73	0,72	0,64	0,72	0,58	0,58	0,41	0,72	0,50	0,53	0,79
1991	0,79	0,73	0,71	0,64	0,66	0,57	0,58	0,40	0,72	0,50	0,53	0,79
1992	0,79	0,73	0,72	0,64	0,69	0,57	0,58	0,40	0,72	0,50	0,53	0,79
1993	0,79	0,73	0,70	0,64	0,61	0,57	0,58	0,38	0,72	0,49	0,53	0,79
1994	0,80	0,73	0,70	0,63	0,63	0,57	0,58	0,38	0,72	0,49	0,53	0,79
1995	0,79	0,73	0,70	0,63	0,65	0,57	0,58	0,38	0,73	0,47	0,53	0,79
1996	0,80	0,72	0,70	0,63	0,63	0,57	0,58	0,38	0,72	0,47	0,53	0,79

1997	0,79	0,72	0,70	0,63	0,63	0,58	0,58	0,41	0,72	0,44	0,57	0,79
1998	0,79	0,72	0,72	0,66	0,65	0,58	0,58	0,41	0,72	0,44	0,57	0,79
1999	0,79	0,72	0,69	0,65	0,61	0,57	0,58	0,41	0,72	0,43	0,53	0,79
2000	0,79	0,70	0,69	0,65	0,61	0,56	0,57	0,38	0,72	0,44	0,57	0,79
2001	0,79	0,70	0,70	0,65	0,63	0,57	0,57	0,38	0,72	0,43	0,57	0,79
2002	0,79	0,70	0,69	0,65	0,61	0,56	0,57	0,38	0,71	0,43	0,53	0,79
2003	0,79	0,70	0,69	0,66	0,60	0,56	0,57	0,39	0,71	0,43	0,53	0,81
2004	0,79	0,70	0,70	0,65	0,63	0,56	0,57	0,39	0,71	0,43	0,53	0,81
2005	0,79	0,70	0,68	0,63	0,60	0,57	0,57	0,39	0,71	0,42	0,57	0,81
2006	0,81	0,71	0,69	0,65	0,61	0,54	0,52	0,39	0,69	0,42	0,57	0,81
2007	0,80	0,61	0,73	0,68	0,62	0,52	0,45	0,38	0,72	0,44	0,60	0,81
2008	0,77	0,57	0,68	0,58	0,57	0,48	0,38	0,34	0,70	0,46	0,60	0,81
2009	0,73	0,57	0,69	0,61	0,58	0,48	0,37	0,34	0,71	0,46	0,60	0,72
2010	0,73	0,57	0,66	0,58	0,56	0,46	0,35	0,32	0,70	0,44	0,57	0,72
2011	0,73	0,57	0,66	0,58	0,56	0,46	0,35	0,31	0,69	0,44	0,57	0,72
2012	0,73	0,57	0,67	0,58	0,58	0,45	0,33	0,31	0,68	0,43	0,57	0,72
2013	0,70	0,59	0,61	0,54	0,46	0,42	0,30	0,31	0,66	0,43	0,57	0,72
2014	0,69	0,59	0,60	0,54	0,41	0,42	0,30	0,28	0,66	0,43	0,57	0,72
2015	0,70	0,59	0,60	0,54	0,41	0,43	0,30	0,28	0,68	0,43	0,57	0,80
2016	0,70	0,59	0,62	0,54	0,49	0,43	0,31	0,28	0,69	0,43	0,57	0,80
2017	0,68	0,61	0,69	0,63	0,53	0,48	0,44	0,31	0,66	0,52	0,57	0,81
2018	0,69	0,66	0,76	0,72	0,63	0,56	0,54	0,43	0,70	0,49	0,57	0,71
2019	0,69	0,66	0,74	0,69	0,58	0,57	0,59	0,43	0,68	0,49	0,57	0,71
2020	0,70	0,58	0,75	0,72	0,63	0,61	0,65	0,46	0,71	0,49	0,57	0,71

Tabla 1. Base de datos sobre la democracia ecuatoriana (1975-2020). The Global State of Democracy. Elaborado por el autor.

Apéndice: cuadros de síntesis de los capítulos.

Capítulo primero

Tabla 2
Síntesis de las propuestas sobre la creación de la función de participación ciudadana

Categorías/Debate	Inicios del siglo XIX	Venezuela a finales del siglo XX	Ecuador a inicios del siglo XXI
Impulsor(es)	Bolívar	Hugo Chávez, Movimiento V República	Rafael Correa, Alianza País.
Detractores	Constituyentes de Angostura 1819	Derecha venezolana, conservadores	Derecha ecuatoriana, conservadores, izquierda no autoritaria (posteriormente)
Constitución(es)	Angostura 1819 y Bolivia 1826	Venezuela 1999	Montecristi 2008
Estructura de funciones	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Poder Moral (Angostura), Electoral (Bolivia)	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Poder Moral, Electoral.	Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Participación Ciudadana, Electoral.
Alcances de la participación ciudadana	Evaluación moral de los ciudadanos (Angostura), participación diacrónica (Bolivia)	Evaluación moral de autoridades, participación ciudadana en Consejos Vecinales	Fiscalización de los funcionarios públicos, designación de autoridades

Resultado de la propuesta	Inclusión del “Poder Moral” como apéndice en Angostura.	Creación de una nueva función vía constitucional	Creación de una nueva función vía constitucional
----------------------------------	---	--	--

Elaboración: El autor

Capítulo Segundo

Tabla 3

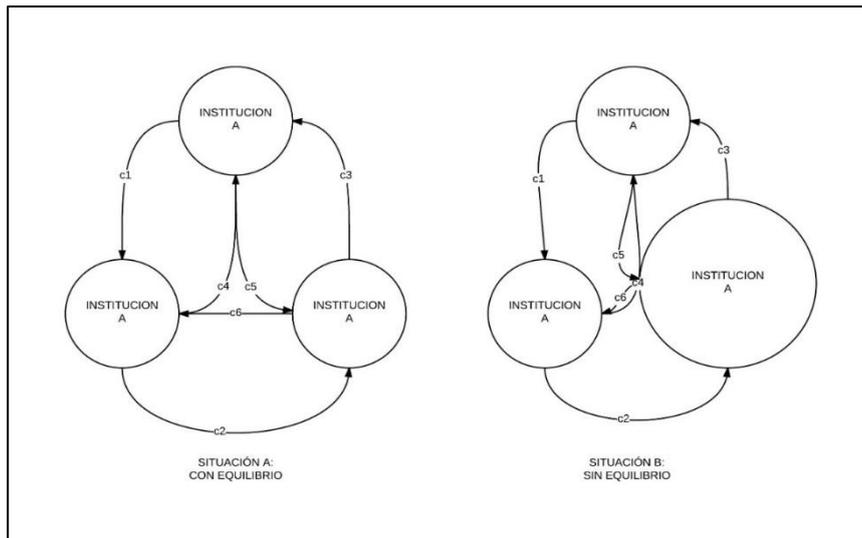
Comparativa de los modelos con y sin función de participación ciudadana

Ítem/Modelo	Modelo trifuncional	Modelo con función de participación ciudadana
Origen	Francia, siglo XVIII	América Latina, siglo XIX
Principal exponente	Montesquieu	Simón Bolívar
Corriente	Liberalismo francés	Adaptación del liberalismo inglés
Número de poderes	3	5
Modelo de democracia esperado	Democracia liberal	Democracia participativa
Rol de la sociedad civil	Fiscalizador de las actividades gubernamentales	Cooperador de las actividades estatales
Equilibrio de poderes	Pesos y contrapesos	Mediante el control recíproco
Fiscalización al ejecutivo	Función legislativa	Participación ciudadana
Relación Estado-sociedad civil	De control y tensión	Simbiótica

Elaboración: El autor

Gráfico 1

Modelo Teórico de equilibrio de poderes (1): Situación ideal y pérdida de balance

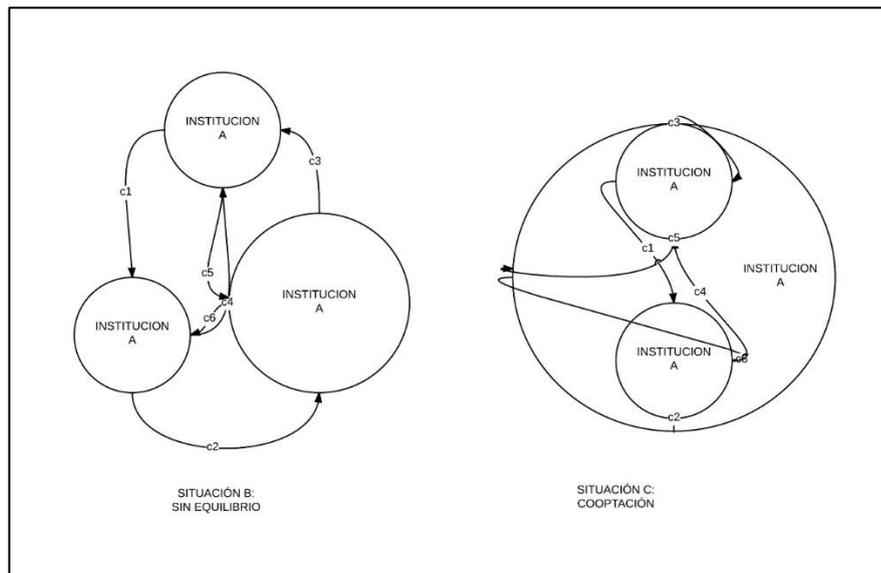


Fuente: (Ferrajoli, 2008)

Elaboración: Guerrero 2015, p. 7

Gráfico 2

Modelo Teórico de equilibrio de poderes (1): Cooptación



Fuente: (Ferrajoli, 2008)

Elaboración: Guerrero 2015, p. 9

Capítulo Tercero

Tabla 4
Sistematización de los efectos dentro del Estado de la creación de la función de participación ciudadana

Efecto	Descripción de mecanismos	Explicación del Resultado
Hiperpresidencialismo	Se crea la función de participación ciudadana, el ejecutivo la coopta y se refuerza	El ejecutivo adquiere un mayor nivel de poder que le permite tomar decisiones autoritarias y deteriorar la democracia (derechos ciudadanos)
Pérdida de separación de funciones	Se crea la función de participación ciudadana, esta adquiere control sobre el judicial, el ejecutivo coopta la participación ciudadana y controla el judicial.	El ejecutivo controla el judicial y con esto este pierde su independencia y reduce la garantía de justicia para los ciudadanos (con un claro deterioro de la democracia)
Aumento de tensiones o resolución unilateral del ejecutivo	Se crea la función de participación ciudadana, aumentan las relaciones entre funciones y con ello las tensiones, se crea un bloqueo o el ejecutivo resuelve el bloqueo unilateralmente.	La pugna ejecutivo-legislativo pierde su equilibrio anterior y o: a) el ejecutivo impone sus condiciones al legislativo b) se deteriora la gobernanza; en ambos casos, la democracia se perjudica por: a) decisiones arbitrarias o b) deterioro del funcionamiento gubernamental

Elaboración: El autor

Capítulo Cuarto

Tabla 5

Sistematización de los efectos fuera del Estado de la creación de la función de participación ciudadana

Efecto	Descripción de mecanismos	Explicación del Resultado
Cooptación de la participación ciudadana	Se crea la función de participación ciudadana, esta pierde independencia y autonomía financiera del Estado, el actor más fuerte (ejecutivo) la controla	El ejecutivo controla la participación ciudadana y evita la fiscalización de la ciudadana de las actuaciones gubernamentales, con un deterioro democrático.
Invisibilización de la participación ciudadana independiente	Se crea la función de participación ciudadana, el Estado invisibiliza la participación ciudadana independiente bajo el argumento de la existencia de una vía estatal para la canalización de demandas.	La ciudadanía sin personería jurídica o sin presencia estatal reduce su participación en la esfera de lo público y con ello se deteriora la democracia participativa.
Tensión entre la función de participación ciudadana y la participación independiente	Se crea la función de participación ciudadana, se crea una zona gris entre ciudadanía y servicio público que en caso de discrepancias con mecanismos mayoritarios generar una aporía de representatividad y legitimidad de dichos funcionarios	La participación ciudadana por vía estatal puede tomar decisiones contrarias a la voluntad mayoritaria y con ello se deteriora la democracia participativa.
Legitimación ficticia y responsabilización de la ciudadanía de yerros estatales	Se crea la función de participación ciudadana, el Estado justifica sus decisiones en la aprobación popular y	El Estado puede proceder de maneras contrarias a la voluntad mayoritaria sin reparos

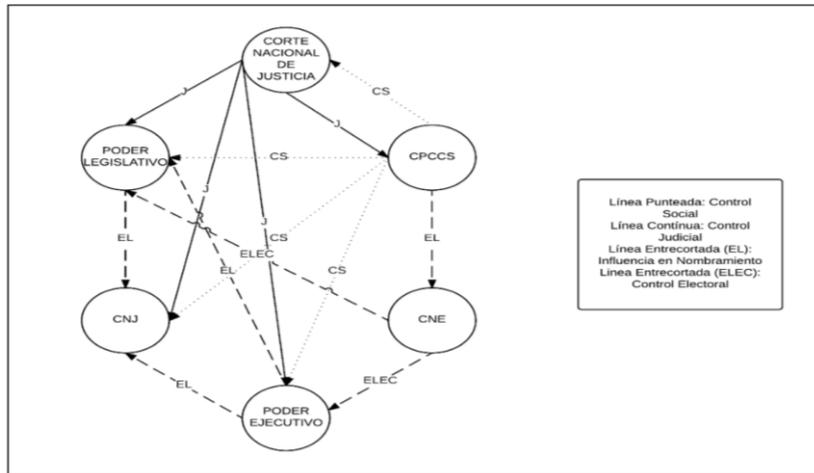
	responsabiliza de sus errores a la ciudadanía	y con ello se deteriora la democracia.
--	---	--

Elaboración: El autor

Capítulo Quinto

Gráfico 3

“Red institucional” de equilibrio de poderes en la Constitución Ecuador 2008.



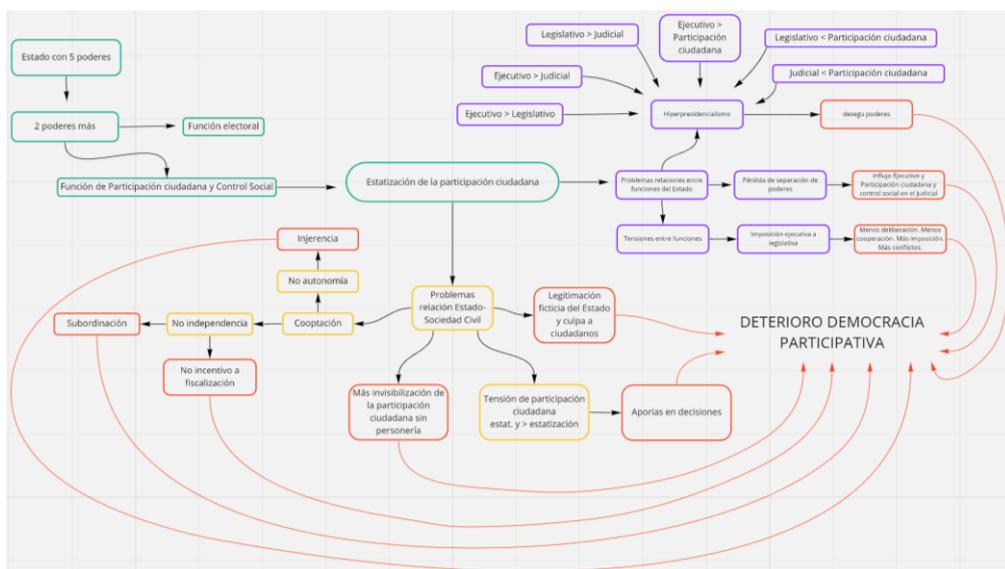
Fuente: Constitución del Ecuador, Código Orgánico de la Función Judicial.

Elaboración: Guerrero 2015, p. 17

Conclusiones

Gráfico 4

Cuadro resumen del modelo teórico



Elaboración: El autor