

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Jurisprudencia

Quinto Poder y su impacto sobre la participación ciudadana en el Ecuador desde la expedición de la Constitución del 2008

Martín Roberto Tamayo Serrano

Marco Morales, Abogado, Director de Tesina

Tesina de grado presentada como requisito para la obtención del título de Abogado

Quito, julio de 2014

Universidad San Francisco de Quito.

Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACIÓN DE TESINA

Quinto Poder y su impacto sobre la participación ciudadana en el Ecuador desde la expedición de la Constitución del 2008

Martín Roberto Tamayo Serrano

Marco Morales, Máster en Derecho
Director de Tesina

Jaime Vintimilla, Dr.
Presidente del Tribunal

Juan Pablo Aguilar, Dr.
Informante

Luis Parraguez, Dr.
Decano del Colegio de Jurisprudencia

Quito, julio de 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO Quinto Poder y su impacto sobre la participación ciudadana en el Ecuador desde la expedición de la Constitución del 2008

ALUMNO Martín Roberto Tamayo Serrano

EVALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado. 15 puntos

En el 2008, el Ecuador optó por un nuevo régimen constitucional, creando una nueva función del Estado, llamada también el Quinto Poder. La tesina propuesta busca analizar justamente el ejercicio de ese quinto poder dentro del marco constitucional actual. Por ello, el problema presentado resulta muy importante en la discusión académica jurídica.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador. 14 puntos

La hipótesis planteada resulta clara y completa, pues se pretende demostrar las dificultades generadas por el sistema de esta nueva función del Estado dentro del modelo constitucional actual.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados. 20 puntos

Los documentos y materiales utilizados para el análisis y desarrollo de la Tesina son pertinentes para el efecto y se observa que han sido adecuadamente utilizados por el estudiante.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada). 48 puntos

La argumentación que contiene la Tesina es buena, pues logra cubrir las ideas fundamentales necesarias para dar solución a la hipótesis planteada. Inicia con un análisis del concepto y la evolución de la participación ciudadana, realizando un análisis adecuado

MA

del concepto y alcance de esa participación para finalizar el primer capítulo con un breve desarrollo de la legislación comparada. Luego se realiza una argumentación apropiada para entender la estatización de la participación ciudadana a través de la Función de Transparencia y control Social, específicamente a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por último, el alumno realiza un análisis más práctico del ejercicio de las competencias que ha tenido este quinto poder del Estado, abarcando las visiones de tanto aquellos que destacan las falencias del sistema como aquellos que propugnan su existencia, realizando un análisis dialéctico suficiente para el desarrollo argumentativo de la tesina.

TOTAL: 97 PUNTOS

FIRMA DIRECTOR:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marco Antonio Morales Andrade', written over a horizontal line.

Marco Antonio Morales Andrade

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma: 

Nombre: Martín Tamayo S.
C. I.: 1712530466

Fecha: 21 julio 2014

Resumen

En el Ecuador, la Constitución de 2008 reestructuró el poder estatal y generó un cambio sustancial en la participación ciudadana y desarrollo de la sociedad civil en la democracia. El presente trabajo estudia el impacto de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, adscrito a un quinto Poder estatal denominado la Función de Transparencia y Control Social, en la participación ciudadana, desde la promulgación de la Constitución de 2008. A través de un análisis profundo de la doctrina, la legislación ecuatoriana y extranjera, la visión de los actores de la sociedad civil, así como un estudio cuantitativo, se observa que el nuevo diseño constitucional, alterador de la división tripartita de poderes del Estado, tuvo un efecto pernicioso sobre la participación de la ciudadanía en la democracia ecuatoriana. Un cambio en la concepción de participación, acompañado de una reestructuración del poder, provocó un proceso progresivo de institucionalización y cooptación de la sociedad civil en el Estado. Este sistema originó un riesgo para la independencia y autonomía de los movimientos sociales, considerados desde el poder como actores idóneos para legitimar un proyecto político.

Abstract

In Ecuador, the 2008 Constitution restructured the State power generating a substantial change in the citizen participation and the development of the civil society. This research studies the impact of the creation of the Council for Public Participation and Social Control (CPPCS), under a fifth state Power called Transparency and Social Control Function (FTCS), on citizen participation since the adoption of the 2008 Constitution. The study was conducted through a deep analysis of the doctrine, the Ecuadorian and foreign law, the vision of civil society actors, as well as a quantitative investigation. I found that the new constitutional design, altering the tripartite separation of powers, had a pernicious effect on the public participation of citizens in the Ecuadorian democracy. A shift on the concept of participation and a shake-up of the distribution of powers prompted a progressive process of institutionalization and co-optation of the civil society in the State. This system created a risk to the independence and autonomy of social movements, considered by the governing power as suitable actors to legitimize a political project.

Tabla de contenido de la tesina

Introducción.....	11
1. Concepto y evolución de la participación ciudadana en democracia.....	21
1.1. Qué es el derecho a la participación en democracia.....	22
1.1.1. Rol de la participación de la sociedad civil en democracia.....	22
1.1.2. Definición de participación en la legislación ecuatoriana.....	24
1.1.3. Definición de participación en la legislación comparada.....	26
1.2. Concepción liberal de la participación.....	28
1.2.1. Concepción de la participación en el Estado tradicional.....	28
1.2.2. Justificación de división tradicional del Estado en tres poderes.....	29
1.2.3. Espacios de participación en la visión tradicional del Estado.....	31
1.2.4. Formas de participación ciudadana innovadoras.....	33
1.3. Régimen jurídico de la Participación en otras legislaciones.....	36
1.3.1. Análisis de las formas de participación ciudadana en la legislación de países Andinos.....	37
1.3.2. Análisis de las estructuras de participación en ciertas democracias de Europa occidental... ..	40
2. Estatización de la participación ciudadana en una Quinta Función del Estado en la Constitución del 2008.....	43
2.1. Circunstancias que propiciaron la creación de una función del Estado para canalizar la participación ciudadana.....	44
2.1.1. Participación desinstitucionalizada desde el retorno a la democracia en el Ecuador.....	44
2.1.2. Intentos de efectivizar la participación de la ciudadanía en la democracia ecuatoriana.....	46
2.1.3. Proceso constituyente que desembocó en la creación de una nueva Función del Estado.....	48
2.2. Sustento para la creación de una nueva función de participación en el Estado.....	50
2.2.1. Justificación política de la creación de una nueva función de participación dentro de una democracia participativa.....	51
2.2.2. Base jurídica para la creación de una función de transparencia y constitución de un órgano de participación en el Estado.....	54
2.2.3. Legitimidad de la creación de una función de transparencia y fundación de una institución de participación.....	55
2.3. Funcionamiento de la Función de Transparencia y Control Social.....	59
2.3.1. Estructuras y Mecanismos de participación a través de la Función de Transparencia y Control Social.....	59
2.3.2. Funcionamiento del CPCCS en relación con la sociedad civil.....	61

3. Balance de la creación Función de Transparencia y Control Social sobre participación de la sociedad civil en la democracia ecuatoriana.....	63
3.1. Análisis de las formas de participación existentes antes de la existencia de la Constitución del 2008 en el Ecuador	64
3.1.1. Análisis de las formas de participación establecidas en la Constitución de 1998	65
3.1.2. Análisis de instituciones creadas mediante la Constitución para estructurar la participación ciudadana en el Ecuador desde el regreso a la democracia en 1978	68
3.2. Impacto de la creación de una Nueva Función de Transparencia y Control Social en la sociedad civil	70
3.2.1. Estudio de la evolución de los niveles de participación antes y después de la Constitución del 2008	70
3.2.2. Evolución de las conductas de participación en democracia tras la creación de la Función de Participación.	74
3.3. Incentivos y desincentivos para la participación de la ciudadanía tras la creación de la Nueva Función de Transparencia y Control Social	77
3.3.1. Cambios en la participación desde el punto de vista de la sociedad civil tras la creación de la Función de Participación	77
3.3.2. Cooptación de la participación a través de las estructuras estatales.....	79
Conclusiones y Recomendaciones.....	82
Referencias bibliográficas	86
Plexo Normativo	92

Introducción

Dentro de un análisis sobre el futuro de la democracia, Norberto Bobbio detectó seis falsas promesas de la democracia como sistema. Entre ellas, cabe destacar la existencia de un espacio limitado para la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones importantes que les concierne. Según Bobbio, para analizar qué tan desarrollada es una democracia no se debería analizar el número de personas que tiene acceso al voto sino más bien el derecho de la ciudadanía a participar en las decisiones importantes que les afectan, es decir “los espacios en los que pueden ejercer ese derecho.”¹

En la actualidad, existe una discusión respecto a la funcionalidad y efectividad de la participación de los ciudadanos en democracia, por lo que en diferentes países se ha buscado la creación de nuevas formas para mejorar y afianzar la participación de la sociedad civil dentro de un modelo democrático. En este sentido, en la democracia ecuatoriana, se crea una nueva forma de participación de la sociedad civil dentro del Estado y ese será el centro de nuestro análisis. En efecto, el estudio se concentrará en la institucionalización de la participación de la sociedad civil a través de la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS), adscrito a la Función de Transparencia y Control Social (en adelante FTCS), en la Constitución del Ecuador de 2008. El presente estudio se centrará en determinar si la creación de un nuevo poder del Estado en el Ecuador, con el objetivo de institucionalizar la participación de los ciudadanos, ha logrado el fortalecimiento de la participación en el país. Por lo tanto, se realizará un análisis exhaustivo para determinar el impacto de la creación de esta nueva institucionalidad del Estado en la participación ciudadana en el Ecuador, al haber transcurrido cinco años desde su creación.

En primer lugar, para entender la creación de un nuevo quinto poder del Estado, resulta trascendental entender el rol y la evolución de la participación civil en la democracia liberal y su nueva concepción en la Constitución del 2008.

En este sentido, es importante realizar una aproximación a la definición de la participación de la sociedad civil en democracia. En teoría, la sociedad civil actúa dentro de un ámbito que no se encuentra conformado ni por agentes del mercado ni del Estado y sin embargo busca

¹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. José Fernández. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986, p.21.

influenciar a la opinión pública o presionar para la consecución de ciertas políticas a través de propuestas y debates.² Es así como, la sociedad civil juega un rol fundamental dentro de la democracia, sobre todo en cuanto al control e influencia sobre las actuaciones del Estado o del mercado, pero que conceptualmente se encuentra dissociada de las instituciones sobre las cuales busca ejercer presión o vigilar.

Esta forma de concebir la participación se enmarca en la “democracia deliberativa” de Habermas según la cual la sociedad civil juega un rol central en la democracia. Habermas disocia la participación del Estado o de la economía y le da preponderancia al rol de la sociedad civil. Este autor crea una nueva forma de concebir la democracia como una “auto organización política de la sociedad (...) implica que los ciudadanos (...) participen en la toma de decisiones, mediante la opinión pública y la formación de voluntad política, sin esperar que las decisiones provengan del aparato estatal.”³ Se utilizará esta teoría de la “democracia deliberativa” para exponer los motivos por los cuales la participación es fundamental en democracia pero sobre todo para demostrar que no debería ser canalizada mediante las instituciones del poder estatal.

En la forma de abordar el concepto, el presente estudio se referirá a la participación como una forma de influir en las “decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes”⁴ como lo establecen los principios de la participación de la Constitución de 2008. Así, el análisis se centrará en esta forma de concebir la participación para diferenciarla de los derechos de participación que se circunscriben a la forma de participación a través de elecciones, tales como representantes electos para dignidades públicas.

Frente a la concepción expuesta por Habermas, en la cual la participación está dissociada del Estado en democracia, en la Constitución del 2008, surge una nueva forma de concebir la participación dentro del Estado. Es decir que en este estudio solo se realizará una investigación sobre las formas de participación viabilizadas a través del quinto Poder del

² Braman, Sandra y Anabelle Sreberny. *Globalization and Transnational Civil Society*. New Jersey: IAMCR, 1996, p.9.

³ Gómez, Cancino. “Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia”. *Revista de la facultad de derecho de México*. UNAM. Tomo LIX. Número 251. Enero- Junio 2009. p.167

⁴ Constitución Política de la República del Ecuador . Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 95.

Estado y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para centrarse específicamente en las nuevas figuras creadas tras la expedición de la Constitución del 2008.

Con el objetivo de entender el rol de la participación en el Estado, es relevante analizar el contexto de la promulgación de la Constitución del 2008 y entender el rol de la participación de la sociedad civil en el Ecuador, desde un punto de vista histórico y regional.

Desde el regreso a la democracia en el Ecuador en 1979 hasta principios del siglo XX, los actores sociales, en cierta medida, influyeron en el debilitamiento del sistema institucional ecuatoriano ya que sus reivindicaciones se realizaron constantemente a través de acciones no canalizadas mediante los instrumentos legales establecidos, sino que en numerosas ocasiones se acudió a la acción popular, mediante movilizaciones y marchas por ejemplo. Más allá de la legitimidad de las reivindicaciones, estas acciones en contra del Estado desembocaron en un desgaste del sistema institucional ecuatoriano.⁵ Esta falta de racionalización de la participación, de la sociedad civil con el Estado, podría ser uno de los sustentos de la necesidad de institucionalizar las expresiones de la sociedad civil a través de un organismo adscrito al Estado, que lograría evitar las actuaciones que atenten contra la integridad del sistema.

Asimismo, la Constitución del 2008 y las instituciones allí creadas también pueden ser observadas como el resultado de las luchas y los postulados de grupos sociales que han venido siendo propuestos desde los años 1980. A modo de ejemplo, en 1998, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) proponía que se garantice constitucionalmente la efectiva participación de los movimientos sociales en la planificación y programación de proyectos en todos los niveles de gobierno.⁶ La estructura de la Carta Magna de 2008 se enmarcaría en un contexto regional de cambios políticos, desde una cosmovisión indígena en la aparece la democracia comunitaria por ejemplo, y con nuevos conceptos dentro de un neo constitucionalismo regional andino.⁷

En este sentido, la conformación de nuevas formas y estructuras de participación no es exclusiva del Ecuador. En efecto, otros mecanismos de control y participación ciudadana han

⁵ Sánchez, Francisco. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador 1979-2002*. Quito: FLACSO, 2008. p.25

⁶ Proyecto de Constitución Política del Ecuador Plurinacional del Ecuador. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Quito: Mesa de Concertación sobre las propuestas del movimiento indígena, 9 enero 1998. Art. 43. p.60.

⁷ Ávila, Ramiro. *En defensa del neoconstitucionalismo transformador*. Quito, UASB, 2012. p.6

sido creados en las Constituciones de otros países andinos. En Bolivia existe una participación directa en la fiscalización de las actuaciones del sector público cuando son utilizados recursos estatales.⁸ En este sentido, durante este trabajo, será interesante analizar las propuestas similares de institucionalización de la participación de los ciudadanos en otros países, que han adoptado nuevas constituciones recientemente, en las cuales existen formas innovadoras y similares de participación.

A partir de la aprobación de la Constitución del 2008, la FTCS, y en especial el CPCCS, estaría destinados a erigirse como una forma de control por parte de la ciudadanía sobre las actuaciones del poder estatal pero también surgen como un nuevo modelo de participación de la sociedad civil dentro del Estado. El organismo encargado de coordinar y viabilizar la existencia de esta Quinta función del Estado es el CPCCS.⁹ Este organismo tendría por objetivo velar que las demás funciones del Estado actúen en función de los intereses de la ciudadanía y por lo tanto los miembros que integren esta función deberían estar vinculados y ser representantes de la ciudadanía.¹⁰

En efecto, con la creación de un nuevo poder del Estado se busca la promoción de la participación de los ciudadanos. Sin embargo, la adopción de medidas legales que estén destinadas a promover la participación no significa que la sociedad participará de inmediato sino que existen otros factores que influyen en este fenómeno. Se debe analizar la realidad de la participación, más allá de los enunciados constitucionales, para entender hasta qué punto se está cumpliendo el mandato constitucional y legal. Caso contrario, se debería analizar si simplemente ha existido un proceso de cooptación de las formas de participación a través de instituciones afines al gobierno instituido.¹¹ Asimismo, es importante resaltar y comprender las condiciones socio-políticas y legales que influyen para que la participación de los ciudadanos, a través de las instituciones públicas, sea efectiva y directa.

⁸ Pérez, Fidel et al. *Participación ampliada y reforma del Estado*. Río de Janeiro: Observatorio Político Sudamericano, 2010, p.80.

⁹ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 204.

¹⁰ Noguera, Albert. "Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social". *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila et al. (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.154.

¹¹ Schilling-Vacaflor, Almut. "Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?" *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. (Abril 2011), p.9-11.

En esta misma línea de pensamiento, cabe resaltar que el tipo de democracia de un país es el resultado de la concepción de Estado plasmada en la Constitución. Las funciones de las instituciones estatales que se describen en la Constitución corresponden a los “consensos de la población (“consumo” de las instituciones) [...] y la armonía con los otros órganos públicos (coherencia político-administrativa)”.¹² Estos serían los principales argumentos por parte de los pensadores para defender la creación de una nueva institución del Estado para canalizar la participación ciudadana. A través de este estudio se busca analizar y demostrar las falencias en los argumentos que sustentan esta tesis, con el objetivo de demostrar que la integración de la participación en un poder del Estado no es la mejor forma de viabilizar la participación de la sociedad civil en democracia.

En segundo lugar, para analizar la canalización de la participación del Estado, se debe estudiar la creación del CPCCS, a la luz de la concepción tradicional del Estado dividido en tres poderes, frente a la introducción de nuevas instituciones modernas.

Por un lado, se insistirá en el hecho que la concepción tradicional del Estado liberal establece que este debería estar sometido al derecho por diferentes medios que normalmente se establecen en la Constitución del Estado. Entre otros, debe existir un sistema de pesos y contra pesos, división e independencia entre tres poderes que han sido los únicos concebidos por la ciencia política clásica: el poder legislativo, ejecutivo y judicial; más no la conformación de nuevos poderes estatales. Asimismo, se establece la necesidad de una Constitución que reconozca límites al poder, donde se garanticen los derechos fundamentales y que se evidencie una voluntad de evitar que los funcionarios del Estado se excedan en sus atribuciones.¹³ Existe contenido doctrinario abundante sobre la legitimación y justificación de la existencia de tres poderes tradicionales en el Estado liberal por lo que será interesante ahondar la investigación en este sentido para obtener más críticas a la creación de un quinto Poder del Estado.

Por otro lado, frente a la concepción tradicional del Estado, han surgido críticas en relación a la representatividad y a la participación que puede existir en un estado liberal dividido en tres poderes. En efecto, el poder legislativo es considerado como aquel que

¹² Verdesoto, Luis. *Procesos constituyentes y Reforma Institucional*. Quito: FLACSO, 2007, p.104-105.

¹³ Bodenheimer, Edgar. *Teoría del derecho*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000. p.78.

representa y encarna la voluntad del pueblo soberano. Respecto a este poder, Kelsen considera que existe una falta de relación entre los legisladores y la voluntad popular porque no existe una forma de asegurarse que la voluntad del pueblo se respete; asimismo considera que el Ejecutivo no es propiamente el representante del pueblo. Por lo tanto, concluye que la separación de poderes tradicional no es la forma más eficaz de llegar a una democracia efectiva.¹⁴ En base a estas críticas surgiría la idea de la necesidad de tener una nueva forma de participación más directa de la ciudadanía en las decisiones y control del Estado. Si el poder legislativo, quien supuestamente encarna la voluntad popular, no logra representar realmente el interés de la voluntad general, entonces sería lógico buscar una forma más efectiva de participación de la ciudadanía en las decisiones y control estatal. En este sentido, se busca argumentos que sustentan la creación de un nuevo poder del Estado que integre la participación ciudadana con el objetivo de poder rebatir dichos postulados.

La Constitución de 2008 decidió introducir una nueva función al Estado, denominada Función de Transparencia y Control Social, y el CPCCS, que tienen como objetivo el control de las instituciones estatales pero también está encargada de fomentar la participación ciudadana así como combatir la corrupción.¹⁵ Dicha función del Estado es regulada por la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en las cuales se detalla la estructura y funcionamiento de la participación desde la vigencia de la nueva Constitución ecuatoriana.¹⁶ Esta nueva función del Estado puede ser vista desde varios puntos de vista. Por un lado, existe una corriente optimista respecto al rol de la Constitución que considera que la creación de la FTCS y el CPPCS permite convertir en una realidad los conceptos abstractos desde los cuales se abordaba a la participación de la ciudadanía en las decisiones del Estado.¹⁷

¹⁴ Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Barcelona: Labor, S.A., 1934, p. 402.

¹⁵ Constitución Política de la República del Ecuador . Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 204-206.

¹⁶ Ley Orgánica De Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175 del 20 de abril de 2010.

¹⁷ Castro, Carlos. "Valoración jurídico-política de la Constitución del 2008". *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila et al. (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.128.

En cambio, existen visiones críticas a la modificación del Estado liberal tradicional que consideran que la creación de este quinto Poder es una *novelería* que solo busca ocultar una nueva forma de acaparar el poder por parte del gobernante. Asimismo se ha cuestionado el rol de esta función, que principalmente se ha dado a conocer por la designación de autoridades de otros órganos estatales y por la conformación de veedurías. Estas últimas se han visto limitadas en su forma de actuar y sus informes no han sido tomados en cuenta para investigaciones más profundas.¹⁸ Incluso han surgido críticas desde el interior del CPCCS respecto al funcionamiento práctico de esta institución y se considera que el Consejo en cuestión “ha buscado burocratizar la acción de la ciudadanía. Hay el riesgo de que se convierta en un elefante blanco, cuando sus atribuciones le permiten al Consejo ser en la práctica el primer poder del Estado.”¹⁹ A lo largo de este trabajo se investigará cual ha sido el impacto y la evolución en el concepto de participación, que desembocaron en la creación de un nuevo órgano estatal, que no genera la forma más adecuada de estructuración del Estado y canalización de la participación ciudadana.

En tercer lugar, se buscará determinar en qué sentido la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, adscrito a la Función de Transparencia y Control Social, ha influenciado en la participación de la ciudadanía y el balance desde su creación en la democracia ecuatoriana. En este sentido, se realizará un análisis basado en la comparación de la legislación existente en el Ecuador, antes de la vigencia de la Constitución del 2008, las opiniones de miembros de la sociedad civil respecto al Estado actual de la participación desde la expedición de la democracia y determinar cuál ha sido el impacto de la creación de un nuevo órgano estatal.

La Constitución ecuatoriana reconoce, en su artículo 61, a los ciudadanos en general el derecho a participar en los asuntos de interés público.²⁰ Este derecho a participar también se reitera expresamente para los grupos de atención prioritaria ya que se reconoce expresamente

¹⁸ El Universo. “El control social aún es lejano y limitado para los ciudadanos.” Ecuador. 06/02/11. Sección Política. <<http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1355/control-social-aun-lejano-limitado-ciudadanos.html>>

¹⁹ Rosero, David cit in Santiago Zeas. “A través del Consejo de Participación el Régimen revivió la ‘palancocracia’”. El Comercio. Ecuador. 27/01/2011. Sección Política.

²⁰ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 61. “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 2. Participar en los asuntos de interés público.”

el derecho a participar a los adultos mayores, niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidad en temas de su interés en igualdad.²¹

Sin embargo, este derecho, en teoría, está disociado de las funciones del Estado ya que se trata de una influencia externa sobre los asuntos de interés público. En este sentido, el tema central de nuestro estudio se enfoca en la institucionalización de la participación de la sociedad civil, a través de la creación del CPPCS, dentro del quinto Poder del Estado en la Constitución de 2008. Además se busca determinar el impacto beneficioso o pernicioso que tuvo la creación de esta función del Estado y el CPCCS en la participación de los ciudadanos. En este punto, será interesante entender cuáles son las reacciones de personas vinculadas y defensoras del CPPCS para entender su punto de vista y contrastarlo con detractores de la creación de esta nueva función del Estado con el objetivo de entender cuál ha sido el resultado de este experimento, que ha sido implementado desde hace 5 años. Por lo tanto, a través de este estudio, se busca responder la siguiente interrogante: ¿La creación de un nuevo poder estatal, para concentrar en el Estado la participación de los ciudadanos en el Ecuador, ha logrado fortalecer la participación en el país?

La hipótesis en el presente estudio es que la creación del CPPCS, adscrito a la FTCS, como una forma de canalizar la participación de la sociedad civil, no ha permitido el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en el Ecuador, en gran medida por el error conceptual al momento de su creación, a pesar de que este nuevo órgano puede tener ciertas virtudes.

Con el objetivo de demostrar esta hipótesis, en primer lugar, se estudiará la evolución y los problemas de la participación en las democracias liberales tradicionales y el sustento para la creación de una nueva función del Estado. De esta forma, se entenderá por qué surge este nuevo poder, poco adecuado para fomentar la participación, ya que estatiza la participación de los ciudadanos. Es así como se analizará el sustento jurídico y político de la división tradicional del Estado en tres poderes, frente a la creación de una quinta función del Estado. Es decir que se busca analizar por qué existe una división de poderes, que no contempla la creación de un poder que canaliza la participación ciudadana. En segundo lugar, se analizará el

²¹ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 38; 45; 47.

proceso jurídico y social que desembocó en la creación de un quinto poder del Estado que busca encarnar la participación de los ciudadanos. Finalmente, se realizará un balance de la creación de un nuevo poder del Estado, tras cinco años de la creación de esta institución estatal en la Constitución del 2008, y su impacto sobre la participación. A continuación describo los métodos de investigación que utilizaré en este estudio.

En primer lugar, con el propósito de analizar el concepto y demostrar la evolución de la participación de la ciudadanía en democracia, se estudiará la doctrina clásica del derecho y de las ciencias políticas sobre el derecho de participación en democracia y la concepción liberal tradicional de participación. Sin embargo, para estudiar el tratamiento jurídico de la participación en otros países se tomará en cuenta la legislación vigente aplicable y un análisis de la misma, realizado por juristas de dichos países.

En segundo lugar, en relación al análisis de la estatización de la participación ciudadana en el Ecuador, se recurrirá a diversos análisis, realizados desde el punto de vista histórico, jurídico y social, de las formas de participación para entender la gestación de un nuevo poder estatal, plasmado en la Constitución del 2008. A continuación, se acudirá al análisis de estudios realizados por estudiosos de las nuevas figuras de participación establecidas en la Constitución de 2008 para entender el sustento jurídico y la legitimidad de la creación de una nueva institución jurídica para canalizar la participación. Por último, para entender el funcionamiento del quinto Poder, se analizará la legislación vigente que regula su funcionamiento, en especial en relación al CPPCS.

En tercer lugar, para realizar un balance de la creación de esta función del Estado y su impacto sobre la participación, se estudiará las formas de participación en la legislación vigente y los estudios que se han realizado sobre estas figuras. Por otro lado, con el objetivo de comparar los niveles y formas de participación de la ciudadanía, antes y después de la creación del quinto Poder, se estudiará la legislación constitucional relativa a participación desde el regreso a la democracia en el Ecuador y se incorporará estudios objetivos sobre los niveles de participación ciudadana analizados a través del Barómetro de las Américas y sus datos en el Ecuador realizado por la Universidad de Vanderbilt a través del Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Finalmente, debido a la novedad y la escasa literatura sobre el tema, el estudio del impacto de la creación del quinto Poder también se basará en entrevistas

a realizarse para valorar la existencia de este nuevo órgano del Estado así como un análisis de la normativa vigente para analizar las nuevas formas de participación. Ahora comenzaré el desarrollo del estudio.

1. Concepto y evolución de la participación ciudadana en democracia

En el primer capítulo, el estudio se centrará en definir y analizar la participación ciudadana, el rol de la sociedad civil y su relación con el Estado en el Ecuador. Esta conceptualización, acompañada de una aproximación histórica a la problemática, se realiza para confrontar la visión tradicional del rol de la sociedad civil con la nueva estructura de participación ciudadana establecida en el Ecuador mediante la creación del CPCCS, incorporado en la FTCS.

En un primer momento, definiré el derecho a la participación en democracia. Esto implica un estudio del rol de la participación de la ciudadanía en una democracia. Asimismo esbozaré una definición de la participación en la legislación ecuatoriana y en legislación extranjera próxima a la realidad ecuatoriana. Esta primera aproximación a la definición de participación permite explicar claramente el concepto de participación vigente en el Ecuador y así poder ser compararla con la concepción tradicional de participación.

En un segundo momento, ahondaré en la concepción liberal de participación y la justificación de la división tradicional del Estado en tres poderes, con el objeto de entender la forma usual de relación entre la sociedad civil y el Estado. Este punto permitirá esclarecer porque la sociedad, de acuerdo a la teoría tradicional, goza de un espacio autónomo e independiente de la institucionalidad gubernamental, separada de los tres poderes habituales del Estado. Sin embargo, culminaré esta sección explicando el surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento contemporáneas, que buscan acercar la participación ciudadana y la gestión pública como una nueva forma de relacionamiento.

En un tercer momento, realizaré un estudio comparado de ciertas legislaciones extranjeras con el Ecuador, para determinar las diferencias y similitudes en los espacios de participación ciudadana. Esta confrontación de marcos jurídicos, sobre la relación de la sociedad con el Estado en países andinos y de Europa occidental, enriquecerá el debate sobre las limitaciones que impone el CPCCS, adscrito a la FTCS, a la autonomía e independencia de la sociedad civil. Además, este examen de legislaciones demostrará que el modelo constitucional vigente no logra crear las condiciones necesarias para el fortalecimiento de la participación ciudadana. En efecto, se demuestra la existencia de Estados, que no requieren de cambios en la composición de tradicional de poderes, para fomentar la participación.

En conjunto, este capítulo evidencia porque la definición y el marco legal que rigen al CPCCS, incorporado a la FTCS, se distancian de forma errada de la concepción tradicional de participación ciudadana y del rol de la sociedad civil frente al Estado. Esta errónea concepción de la participación ciudadana en la Constitución del 2008, que se traduce en una modificación de la estructura del Estado, es uno de los factores que conduce al debilitamiento y parcialización de la participación ciudadana en el Ecuador.

1.1. Qué es el derecho a la participación en democracia

En este bloque, el estudio se centrará en la forma de definir la participación de la sociedad civil y su rol en la democracia, para demostrar la distancia que existe teóricamente entre la sociedad civil y el Estado. A continuación, estudiaré la definición de participación de la sociedad civil, de acuerdo a la legislación ecuatoriana, para observar de que manera esta concepción se aparta de la visión tradicional. Esta posición diferencia claramente el ámbito acción de la sociedad civil y la esfera del Estado. Posteriormente analizaré la definición de participación en la legislación de Colombia y Venezuela, debido a la contemporaneidad de sus Constituciones así como por sus visiones dispares del rol de la sociedad civil frente al Estado. Esta comparación se realizará con el propósito de señalar las diferencias que existen entre la concepción de participación, y su impacto sobre los espacios de participación, en relación con la legislación ecuatoriana.

1.1.1. Rol de la participación de la sociedad civil en democracia

La sociedad civil se caracteriza principalmente por ejercer el derecho a la participación en democracia. La existencia de condiciones propicias al desarrollo y existencia de una sociedad civil libre es un factor que permite la consolidación del sistema democrático. Según Linz y Stepan, el afianzamiento de una democracia depende de la existencia de un Estado funcional y de la presencia de una sociedad civil libre que complementa a la sociedad política.²² La sociedad civil se erige como uno de los ejes centrales de la democracia porque es una de las condiciones para la existencia de la misma. Desde el ámbito del sector político, se

²² Linz, Juan y Alfred Stepan. "Toward Consolidated Democracies." *Journal of Democracy*. No. 7.2. 1996. pp.2-3.

debe reconocer la importancia de la sociedad civil y evitar restringir su libre desarrollo. De tal manera que es necesario encontrar un equilibrio mediante el cual el Estado permita el crecimiento de la participación de la sociedad civil en democracia.

En este sentido, la sociedad civil juega un rol para incentivar cambios hacia un sistema democrático y garantizar la permanencia de este modelo. Linz y Stepan argumentan que:

una sociedad civil robusta, con la capacidad de generar alternativas políticas y de hacer seguimiento al gobierno y al Estado, puede ayudar a iniciar transiciones, a evitar que se den marcha atrás, a empujar transiciones a su finalización, y ayuda a consolidar y profundizar la democracia.²³

De esta forma, se observa que la sociedad civil puede jugar un rol preponderante en diversas fases de transición, consolidación y permanencia de una democracia.

De la misma manera, la intervención de la sociedad civil promueve la estabilidad así como la efectividad de la democracia gracias a su naturaleza propulsora de cambios. Algunos autores consideran que existe una red conformada por la sociedad civil que fortalece la democracia de dos maneras. Por un lado, la organización de la sociedad civil tiene un impacto en los hábitos de los ciudadanos y por otro lado tiene la capacidad de movilizar a la población para defender ciertos intereses públicos.²⁴ Este impacto de la sociedad civil en la democracia refleja la importancia de garantizar la existencia de canales de participación efectivos para lograr fortalecer una democracia.

Si bien ciertos autores critican esta visión de la sociedad civil e incluso llegan a considerarla como nefasta y contraproducente para la existencia de una democracia²⁵, la

²³ Linz y Stepan cit in. Freres, Christian. *El papel de la sociedad civil europea en los procesos de democratización en América Latina*. México: Latin American Studies Association, 1997, pp.4.

²⁴ Foley, Michael y Bob Edwards. "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy*. Vol. 7. No. 3. Julio 1996. pp. 38-52.

²⁵ Berman relaciona la caída de la democracia de Weimar a la existencia de fuertes organizaciones culturales y profesionales que debilitaron el sistema político vigente, el cual no pudo responder a las exigencias de tan numerosas organizaciones sociales que fragmentaron la sociedad alemana, lo cual derivó en el surgimiento y respaldo de nacionalismo y posterior consolidación del sistema nazi en Alemania.

Berman, Sheri. "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic". *World Politics*. Vol.49. No.3. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp.401-403.

Brownell relata de que forma la polarización, por razones étnicas, de la población en Bosnia-Herzegovina se reflejó en las formas y tendencias de la sociedad civil, lo cual no tuvo como efecto mejorar la democracia sino empeorarla debido a que la participación de la sociedad se enfocaba en marcar las diferencias étnicas. Brownell, Ginanne. *Bosnia's civil society: paths from Srebrenica*. Open Society. 5 julio 2007. <http://www.opendemocracy.net/bosnia_civil_society_paths_from_srebrenica>

participación de la sociedad civil también se relaciona con la calidad de la democracia. En efecto, la existencia de un mayor número de organizaciones de la sociedad civil no implica necesariamente la existencia de una democracia fuerte porque cada sociedad tiene una estructura diferente. Sin embargo, la presencia de libertad para que la sociedad civil se desarrolle y crezca está relacionada con la calidad de una democracia.²⁶

En este sentido, la presencia de una sociedad civil robusta no solamente juega un rol importante en la permanencia y fortalecimiento de la democracia sino que también implica el ejercicio de derechos garantizados y regulados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano como observaré a continuación.

1.1.2. Definición de participación en la legislación ecuatoriana

La Constitución y las leyes ecuatorianas contemplan la existencia de mecanismos y derechos de participación de la sociedad civil que analizaré para determinar su concepción y alcance. El número 2 del artículo 61 de la Constitución garantiza el derecho de todos los ciudadanos a “participar en los asuntos de interés público”²⁷. Este derecho es bastante amplio debido a que garantiza a todos los ciudadanos la posibilidad de intervenir, de cualquier forma, en asuntos de interés público. Sin embargo, no solo se debería garantizar la participación para asuntos de interés público sino para cualquier tipo de asunto en el cual un ciudadano desee influir. La participación en democracia no solo constituye un derecho sino que además es un deber de los ciudadanos.²⁸

Con el mismo criterio, el artículo 95 de la Constitución enuncia los principios de la participación y establece que la misma es un derecho que se ejerce a través de los mecanismos de participación relativos a la democracia representativa, directa y comunitaria.²⁹ De esta manera, la participación es un derecho pero está sujeto a ser ejercido dentro del marco de los mecanismos establecidos por el propio Estado.

²⁶ Freres, Christian. *El papel de la sociedad civil europea en los procesos de democratización en América Latina*. México: Latin American Studies Association, 1997, pp.4-5.

²⁷ Constitución Política de la República del Ecuador . Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 61.

²⁸ *Id.* Art. 83.17.

²⁹ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 95.

La participación en el Ecuador no solamente se encuentra garantizada como un derecho sino que además constituye uno de los deberes de los ecuatorianos. Entre los pocos deberes y responsabilidades establecidos por la Constitución del 2008 se encuentra aquel contemplado en el artículo 83 número 17: “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente.”³⁰ Empero, este enunciado constitucional carece de un impacto efectivo en el ordenamiento jurídico inferior porque sería absurdo obligar, si esa era la intención de legislador constituyente, a que los ciudadanos participen de manera forzada en la vida cívica y comunitaria del país. Sin embargo, de este enunciado constitucional podríamos inferir que el Estado tiene la posibilidad de intervenir e imponer un deber de participación a los ciudadanos, a pesar que una de las principales características de la participación es que esta sea producto de la libertad de los intervinientes.³¹

Conforme a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana,³² en concordancia con los principios constitucionales de participación³³, ésta se caracteriza por tener una doble dimensión. Primero, la participación implica el ejercicio de un derecho, de forma individual o colectiva, en la toma de decisiones importantes por parte del Estado sobre temas de interés público. Segundo, la participación también envuelve una forma de control de las actuaciones del poder público. Por lo que, la participación se concreta al momento de influir en la toma de decisiones del Estado así como en la fiscalización de las actuaciones de las autoridades en el ejercicio de sus funciones.

³¹ Uno de los principios que rige la participación de acuerdo a la Ley Orgánica de participación ciudadana es la autonomía que corresponde a la “independencia política y autodeterminación de la ciudadanía y las organizaciones sociales para participar en los asuntos de interés público del país.” Ley Orgánica De Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175 del 20 de abril de 2010. Art.4.1.

³² Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social. Ley Orgánica De Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175 del 20 de abril de 2010.

³³ Constitución Política de la República del Ecuador . Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 95.

En la estructura del Estado, dentro de la FTCS, se le atribuye al CPCCS el rol de promover e incentivar así como establecer mecanismos para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana en el Ecuador.³⁴ De tal forma que el CPCCS juega un rol fundamental dentro de la estructura estatal como una influencia para el ejercicio del derecho a la participación en el Ecuador. Sin embargo, la definición de participación difiere según el país que la regula como se observa en la siguiente sección.

1.1.3. Definición de participación en la legislación comparada

En Colombia, la Constitución de 1991 no establece de forma expresa las formas de participación de la sociedad civil sino que únicamente enfatiza el deber del Estado de garantizar la organización, promoción y capacitación de diversos tipos de asociaciones no gubernamentales. Este tipo de asociaciones tienen la posibilidad de establecer maneras de controlar y vigilar las actuaciones de la gestión pública según las instancias que se establezcan por ley.³⁵ Es así como el énfasis de la participación se enfoca en el control de las actuaciones del poder público como lo establece el artículo 270 de la Constitución colombiana.³⁶

Esta dimensión de control también se evidencia en la Ley 134 de 1994, que establece los mecanismos de participación ciudadana y regula las principales formas de participación democrática directa (iniciativa popular legislativa, referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, etc.). El Título XI es el único de esta Ley que regula la participación democrática de las organizaciones civiles y exclusivamente configura la existencia de veedurías ciudadanas para vigilar la gestión pública.³⁷ De esta manera, la participación de la sociedad civil en Colombia no está relacionada con la toma de decisiones por parte del sector público como en el caso ecuatoriano, sino que se relaciona principalmente al control de las actuaciones del poder público. Además cabe recalcar la inexistencia de un órgano encargado de velar por la

³⁴ Constitución Política de la República del Ecuador . Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008. Art. 207.1 – 208.

³⁵ Constitución Política de Colombia 1991. Art.103. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

³⁶ Artículo 270 La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Constitución Política de Colombia 1991. Art.103. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

³⁷ Ley 134 de 31 de mayo 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Art.100. Congreso Colombia. Diario Oficial No. 41373.

promoción o incentivo de la participación ciudadana sino que esta se desarrolla principalmente de forma independiente del Estado.

Al contrario, la Constitución de Venezuela de 1991 concibe a la participación como uno de los ejes centrales del funcionamiento del Estado así como de la sociedad. La Constitución venezolana establece la posibilidad de participar “en la formación, ejecución y control de la gestión pública”³⁸ de forma libre; no se realiza referencias a mecanismos específicos de participación. Desde esta visión, la participación de la ciudadanía incluso garantiza el libre desarrollo individual como colectivo del pueblo. Con el objetivo de garantizar la participación de la ciudadanía, el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para su desarrollo. Extrañamente también se impone un deber a la sociedad de facilitar la existencia de circunstancias necesarias para la práctica de la participación.³⁹

De esta forma se observa que la participación de la sociedad civil en Venezuela es un derecho garantizado por la Constitución, que envuelve la obligación del Estado de velar por la existencia de condiciones para su efectivo ejercicio. Asimismo, se le otorga a la sociedad civil un mayor nivel de importancia que en el Ecuador, porque se relaciona a la participación de la ciudadana con el desarrollo personal y colectivo. De la misma forma, se contempla la participación de los ciudadanos en los mismos niveles; es decir en la toma de decisiones así como en el control de la actuación del Estado. Además, si en el Ecuador se establece un deber individual de participar activamente en la vida cívica y comunitaria, en Venezuela, se establece una obligación para toda la sociedad de establecer condiciones necesarias para el ejercicio de este derecho.

De esta manera, a través de la concepción de participación en Colombia y Venezuela, se muestran dos definiciones y formas diferentes de enfocar a la participación de la sociedad civil en relación con la estructura del Estado. A continuación, procederé a exponer la concepción liberal de la participación dentro de la estructura del Estado y como este ha ido evolucionando hasta buscar nuevos espacios de interacción con las instancias

³⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 62. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. 24 de marzo de 2000.

³⁹ *Ibíd.*

gubernamentales. Este estudio permitirá realizar una comparación de la visión de participación establecida con anterioridad y la visión tradicional.

1.2. Concepción liberal de la participación

En este punto, expondré la forma de concebir el rol de la participación dentro del Estado tradicional para entender la ubicación usual de la sociedad civil frente al Estado. A continuación, justificaré el porqué de la existencia de una estructura del Estado dividida en tres poderes, canalizando la participación política a través de la representatividad y dejando por fuera de esta institucionalidad la participación de la sociedad civil. Más aún, estableceré cuales son los espacios tradicionales que se asigna a la participación de la sociedad civil dentro de un Estado de corte liberal para fundamentar porque existe una separación entre la sociedad civil y el Estado. Finalmente, enunciaré la existencia de nuevas formas de participación y cambios en el relacionamiento de la sociedad con el Estado para demostrar que han surgido ciertas voces que empujan para encontrar nuevas estructuras de participación que incorporen progresivamente la sociedad civil al Estado.

1.2.1. Concepción de la participación en el Estado tradicional

En primer lugar, la sociedad civil fue considerada por los liberales como una figura que se encuentra entre el nivel de los ciudadanos y el Estado. En este punto, la sociedad civil se convierte en la forma de asociación por excelencia y además es imaginada como una expresión especial de la libertad de los individuos.⁴⁰ De esta manera, el punto de partida para los liberales es que la sociedad civil se encuentra dissociada del Estado. La definición misma de sociedad civil implica la ausencia de Estado en su conformación y su independencia en el funcionamiento, porque constituye el ejercicio de la libertad. La participación en la democracia está distanciada del Estado tradicional, sin embargo se relaciona con este último. El Estado establece reglas de creación y funcionamiento de la sociedad civil y ésta busca influir en temas de interés general y políticas públicas.

⁴⁰ García, María y Ernesto Roa. *Sociedad Civil, Democracia Liberal y Economía de Mercado*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1997, p.3. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa97/guadillacarrero.pdf>>

En un segundo lugar, la sociedad civil que ahora conocemos, se origina de forma autónoma por parte de la iniciativa de los ciudadanos, distanciándose del sector económico productivo y del Estado. Arato y Cohen enuncian que la “sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes, y especialmente por los derechos objetivos.”⁴¹ De esta manera, desde el origen de la sociedad civil en los Estados modernos, ésta fue creada y caracterizada por su distancia del Estado así como del mercado, lo cual constituye un rasgo esencial que debe mantenerse hasta la actualidad.

En tercer lugar, como lo establecen Árbor y Giner, los principales presupuestos para la existencia de una sociedad civil fuerte, de acuerdo a los liberales, son las dimensiones del individualismo y de la privacidad. En efecto, la sociedad civil es una forma de asociación principalmente voluntaria que busca determinados fines y se encuentra bajo la protección del Estado.⁴² La autonomía del Estado es un rasgo esencial de la sociedad civil. El rol del Estado se limita a garantizar la protección de las asociaciones que se forman. La participación de la sociedad civil no se conecta con el funcionamiento del Estado sino que su ámbito de acción está dissociada de este último.

1.2.2. Justificación de división tradicional del Estado en tres poderes

La división tradicional en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial tiene su fundamento en el origen de los nuevos pensamientos liberales. Con la Ilustración, se plasma la idea de separar al Estado de la sociedad, con la intención de proteger a los ciudadanos y a sus asociaciones de injerencias indeseadas y abusos de poder por parte de gobiernos absolutistas y de la Iglesia.⁴³ De esta manera, recalco que el fundamento principal de la división de poderes es la separación del Estado y la sociedad para garantizar las libertades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales.

⁴¹ Cohen, Jean y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. Trad. Roberto Reyes. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p.8.

⁴² Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XII de España Editores. 2002. p.23.

⁴³ Hoffmann-Riem, Wolfgang. “La división de poderes como principio de ordenamiento”. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano 2007. Tomo I*. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2007, p. 213.

En el capítulo VI del libro XI de *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu explica la justificación de la división en tres poderes de las funciones de un Estado democrático. En los Estados existe un poder que legisla, otro que ejecuta y un tercero que juzga. La división en estos tres poderes se justifica de la siguiente manera. Si el ejecutivo y el legislativo están en las mismas manos, entonces existe el riesgo de emitir leyes a la medida del gobernante, que serán ejecutadas de forma tiránica, por el mismo cuerpo colegiado. Además, si el poder de juzgar y de legislar se mezclan, no existiría libertad debido a que el legislador podría decidir sobre la vida y la libertad de los ciudadanos. Finalmente, si no se diferencia entre el poder de juzgar y ejecutar entonces se ejercería un dominio opresor sobre los ciudadanos.⁴⁴

La división de poderes se estructura de una forma que garantiza la existencia de un gobierno democrático. Este es un sistema que puede tener fallas pero que ha demostrado ser un pilar de la democracia. La división tripartita de poderes genera un control equilibrado frente a los excesos del poder y sobre todo garantiza una esfera de libertad para los ciudadanos. La participación de la sociedad civil en este esquema no se contempla como constitutiva del sistema, ya que no es necesaria para un efectivo control de los demás poderes. Estos ya se encuentran en equilibrio con las demás funciones estatales.

Además, de manera tradicional, la idea de la participación política (no de la sociedad civil) en la democracia implica la necesidad de representatividad. Como lo afirma Bobbio, si existiera una comunidad reducida sin complicaciones, sería factible la posibilidad de implementar una democracia directa, permitiendo que todos los ciudadanos intervengan en la toma de decisiones. Sin embargo, debido a las características propias de los Estados modernos, tales como el Ecuador “[d]onde no es posible la democracia directa, a causa de la extensión del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de los problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa.⁴⁵” Este es un primer punto, basado en una realidad objetiva, por el cual la participación política de la ciudadanía en la democracia tradicional se realiza de forma delegada a una serie de representantes. De esta manera, los intereses de la población son representados por los delegados democráticamente electos dentro del poder legislativo. Si un ciudadano desea participar directamente en la toma

⁴⁴ Montesquieu, Charles. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard, 1995, p.112-113. Traducción libre.

⁴⁵ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. José Fernández. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 21.

de decisiones del poder público, este debe recurrir a los mecanismos de participación política, más no apelar a las actuaciones de la sociedad civil.

En este sentido se enmarcan las teorías de Rousseau o Sièyes quienes determinan que el mandato representativo originado en la soberanía del pueblo es lo que permite actuar en representación de los mandantes. A diferencia de Rousseau, quien establece que la soberanía surge del pueblo⁴⁶, Sièyes especifica que la soberanía radica en la Nación como un conjunto y no en cada uno de los individuos por separado⁴⁷. Esto determina que el pueblo es en realidad el que otorga al gobernante la legitimidad para tomar las decisiones para el conjunto de la población, lo que representa en cierta forma un avance hacia la idea que la democracia es la forma más óptima para poder llegar a un sistema en el que se pueda representar la voluntad (no de todos) pero si de la mayoría.

Por lo tanto, en el sistema de división clásica en tres poderes estatales, la voluntad del pueblo se encuentra plenamente representada por los gobernantes. No resulta necesaria la participación de la sociedad civil dentro del esquema estatal porque el sistema asegura la representación de los intereses del pueblo. Si bien este sistema puede no ser perfecto, el rol de la sociedad civil tiene un origen, concepción y espacio ajeno a la estructura del Estado, dentro de la concepción liberal de la democracia. En el siguiente punto analizaré cual es el espacio que ocupa la participación de la sociedad civil en el Estado tradicional.

1.2.3. Espacios de participación en la visión tradicional del Estado

De forma tradicional, el Estado tiene como objetivo garantizar la existencia de condiciones mínimas para el ejercicio de la participación de la sociedad civil. En efecto, el Estado impone, de cierta forma, los límites y requisitos para la creación y el ejercicio de actividades, tanto para la sociedad civil como de los partidos políticos.⁴⁸ La sociedad civil tiene un espacio de acción y funcionamiento delimitados por ciertas políticas estatales.

⁴⁶ Rousseau, Jean-Jacques. *Contrato Social*. Madrid: Espasa-Calpe, 1980.

⁴⁷ Pantoja, David. *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*. México: UNAM, 1973. p.51.

⁴⁸ Walzer, Michael. *The civil society argument*. Estocolmo: Gunnar Myrdal Lecture University of Stockholm, 1990, pp.9-10.

Además, como se ha visto, la sociedad civil posee autonomía y se caracteriza por su capacidad de formarse y funcionar de forma independiente del ámbito estatal.

Sin embargo, Touraine considera que existe una forma de ligar la sociedad civil con el Estado en un sistema democrático, “el sistema político es un medio de conexión entre la sociedad civil y el Estado; si se inclina hacia el Estado, es autoritario, ya sea bajo una forma burocrática, represiva o militar; si se inclina hacia la sociedad civil, es democrático.⁴⁹” La sociedad civil sí tendría la posibilidad de intervenir en las decisiones del Estado, sin embargo lo debe hacer mediante la vía política, ya sea mediante una conexión con partidos políticos o bien mediante el ejercicio de presión pública sobre las decisiones del poder público, en función de sus intereses. Del pensamiento de Touraine, también se colige la necesidad de evitar que, en la relación entre sociedad civil y Estado, la balanza se incline a favor de este último por los riesgos que supone una intromisión indeseada por parte de las instituciones estatales en el espacio de la sociedad civil. El proceso descrito podría desgastar el sistema democrático.

De la misma forma, se observa la relación que existe entre representatividad y el rol de la sociedad civil dentro de un Estado democrático tradicional. La sociedad civil tiene la posibilidad de posicionarse dentro del Estado, pero para que exista esta relación en un Estado democrático “es necesario, por lo tanto, que los dos mundos –el Estado y la sociedad civil-, que deben mantenerse separados, estén igualmente ligados uno al otro por la representatividad de los dirigentes políticos.⁵⁰” En suma, el espacio que ocupa la sociedad civil dentro de una estructura democrática tradicional se encuentra disgregado del Estado, a pesar que la sociedad civil tiene la posibilidad de influir en las decisiones de los poderes públicos, ya sea mediante presión, o bien mediante el involucramiento directo en la arena política a través del sistema de representatividad.

A pesar de este espacio que ocupa tradicionalmente la sociedad civil, en las últimas décadas han surgido autores que propugnan la necesidad de aumentar, cualitativa y cuantitativamente, los niveles de participación de la sociedad civil en el Estado.

⁴⁹ Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001 p.51.

⁵⁰ *Id.* p.19.

1.2.4. Formas de participación ciudadana innovadoras

Frente a la visión tradicional de la participación de la sociedad civil, distanciada del funcionamiento del Estado, nace una tendencia que valora positivamente la participación ciudadana en la estructura estatal. Autores como Isunza y Olvera o Ackerman resaltan la importancia de la intervención de los ciudadanos dentro de la institucionalidad del Estado. Esta inserción de la sociedad civil se realizaría con el objetivo de influir en las decisiones oficiales y ejercer un control social sobre las mismas porque “a través de esta vía, impulsan procesos novedosos de publicidad (...), control de la decisión, la ejecución y la evaluación de la política pública y, finalmente, retroalimentación a partir del contacto con la sociedad civil”⁵¹ Es así como surgiría la necesidad que el Estado modifique sus estructuras para permitir la participación de actores sociales, en relación directa con la institucionalidad estatal. Esto rompe con la marcada división entre Estado y sociedad civil que había establecido previamente. La mencionada visión innovadora del rol de la sociedad civil en la institucionalidad del Estado se fundamenta en la idea de que las formas de representatividad y división de poderes actuales no permiten una plena participación de los ciudadanos en la democracia.

En este orden de ideas, Avritzer considera que existen tres modelos de relación entre sociedad civil y el Estado, correspondientes a diferentes momentos históricos, en América Latina. El primer modelo es preliberal. Un Estado autoritario no garantiza las condiciones mínimas de respeto a derechos humanos, necesarios para una efectiva existencia de participación pacífica de la sociedad civil. El segundo modelo es liberal. En este período existen estructuras bastante estables y definidas que facultan el fortalecimiento de la participación colectiva por parte de la sociedad civil. Asimismo, se crean espacios de mediación entre la sociedad civil y el Estado, distintos a los medios de representatividad de los partidos políticos.⁵² Hasta este punto, estos modelos de interacción con el Estado mantienen

⁵¹ Isunza, Ernesto y Alberto Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa, 2006, pp. 15-16.

⁵² Avritzer, Leonardo. “Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis.” *Civil Society and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006, pp.51-52.

una estructura liberal en la cual la sociedad civil mantiene su autonomía en una esfera distinta al Estado.

El tercer modelo, más reciente y que refleja las nuevas formas de participación, es el *cívico-participativo*. En esta instancia, la sociedad civil tiene una influencia en la estructuración del Estado y tiene una posición en el seno de esta institucionalidad. Es así como “la sociedad civil desafió un aspecto central del proceso de mediación entre la sociedad política y el Estado, no solo introduciendo prácticas alternativas al nivel social pero también institucionalizando estas prácticas tanto a nivel constitucional y legal.”⁵³

Como puede observarse, la sociedad civil ha tenido una interacción constante con el Estado. En los primeros momentos, a breves rasgos, la sociedad civil en América Latina estaba distanciada del Estado y buscaba influir en el modelo estatal para lograr una transformación y afianzamiento del modelo democrático. Sin embargo, con el tiempo, la sociedad civil dejó de lado las estructuras distantes del Estado y alcanzó que se reconozcan espacios de participación integrados a la institucionalidad estatal.

Por otro lado, debido a los resultados positivos que ha obtenido, comentaré la experiencia del modelo brasileño de participación ciudadana y su relacionamiento con el Estado. En 2003, mediante la ley No. 10.683, Brasil creó el Consejo de Desarrollo Económico y Social⁵⁴. Esta institución fue un experimento de interacción entre la sociedad civil y el Estado, con una vocación similar a la del CPCCS, aunque con un diseño y un funcionamiento más eficiente y perfeccionado por lo que resulta válido analizar su funcionamiento en este punto.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social es una institución de asesoramiento al Presidente de Brasil en la formulación de políticas, propuestas, directrices y reformas con el “propósito de articular las relaciones de gobierno con representantes de la sociedad civil organizada y la concertación entre los diversos sectores de la sociedad representados.”⁵⁵ Este

⁵³ Avritzer, Leonardo. “Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis.” *Civil Society and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006, p.53.

⁵⁴ Ley No. 10.683 sobre organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios. Art. 30. Congreso Nacional de Brasil. 28 mayo 2003.

⁵⁵ Ley No. 10.683 sobre organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios. Art. 8.1. Congreso Nacional del Brasil. 28 mayo 2003. Trad. Libre.

órgano es dirigido por el Presidente de la República y se compone por un secretario ejecutivo, diez ministros y autoridades de Estado y noventa representantes y dirigentes de la sociedad escogidos debido su reconocimiento y probidad, por periodos de dos años. Estos últimos no reciben ninguna remuneración por su presencia. El Consejo tiene la posibilidad de conformar grupos de trabajo para temáticas específicas.⁵⁶ El carácter consultivo del órgano, y la ausencia de remuneración, son una muestra del respeto que existe por la independencia de la sociedad civil que, de forma organizada, puede participar en la propuesta y manejo de las políticas públicas del Estado.

Este es un modelo que permite incorporar las propuestas de la sociedad civil en la toma de decisiones estatales, sin interferir ni estatizar la participación de los ciudadanos. En un estudio sobre el Consejo de Desarrollo Económico y Social, Petaccia identifica dos potenciales riesgos de la participación de la sociedad civil en el Estado, ligados al filtro gubernamental para decidir interlocutores válidos y el efecto negativo del distanciamiento con las bases.⁵⁷ Sin embargo, concluye que el Consejo de Desarrollo Económico y Social es un “ejemplo para la comunidad internacional (...) de una asociación contemporánea entre el Estado y la sociedad, en el cual se proveen oportunidades institucionalizadas por parte de un socio que dispone recursos y otro que dispone la legitimidad para actuar.”⁵⁸ De tal manera, este Consejo logró crear una nueva dinámica entre la sociedad civil y el Estado para generar un nuevo canal de propuestas, diálogo y retroalimentación, en un marco libre de injerencia política. La capacidad institucional del Estado no interfiere en la libertad de actuación por parte de los miembros de la sociedad civil. Esto demuestra la existencia de formas innovadoras de interacción entre la sociedad civil y el Estado de forma positiva, sin la necesidad de modificar la estructura constitutiva del poder del país.

⁵⁶ Ley No. 10.683 sobre organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios. Art. 8.1, 8.7. Congreso Nacional del Brasil. 28 mayo 2003. Trad. Libre.

⁵⁷ Primero, la inclinación política gubernamental podría acabar por filtrar y sesgar la participación de los ciudadanos, al decidir cuáles son los interlocutores legítimos para participar. Segundo, existe la posibilidad de acabar con la dinámica activa de las organizaciones de la sociedad civil, porque al institucionalizar la participación, existe un alejamiento de las bases y potencial inaccesibilidad de llegar a ser un interlocutor de la sociedad civil.

Petaccia, Jana. *Civil Society and the State: A Partnership for the Revitalization of Democracy and Coherent Multilevel Global Governance*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation, pp.13-15.

⁵⁸ *Id.* p.5.

A pesar de la concepción adecuada para crear este Consejo, en la ejecución de estas propuestas surgieron críticas debido a la dificultad de representar adecuadamente todos los sectores de la sociedad civil. En efecto, a pesar del acierto en la creación del Consejo, la designación de los integrantes del mismo es realizada directamente por el Presidente, lo cual supone una limitación. La crítica más fuerte radica en la necesidad de pasar por el Congreso para aplicar las decisiones adoptadas por el Consejo de manera que “las propuestas del foro deliberativo debían ser giradas al Congreso Nacional, donde (...) el presidente negocie para lograr las mayorías suficientes para poner en práctica su agenda, a veces reabriendo decisiones ya tomadas en el Consejo.”⁵⁹ Por lo que, la participación ciudadana queda expuesta al riesgo de estar sujeta a la presión política, limitando su independencia y capacidad de influencia desde una posición externa. En este sentido, es vital matizar los alcances de ciertas nuevas estructuras de participación y relacionamiento de la sociedad civil con el Estado. Además, se denota que no es necesario un cambio en la estructura del poder para ensayar procesos participativos que acerquen la sociedad civil del Estado.

Empero, los modelos de participación son distintos según los países, por lo que en la siguiente sección examinaré las formas de participación en las legislaciones andinas, por su proximidad a la realidad ecuatoriana y debido a que estos países poseen Constituciones que han sido promulgadas desde la década de 1990 en adelante. En un segundo momento analizaré las estructuras de participación en las democracias más antiguas de Europa occidental para observar cual es el rol de la sociedad civil dentro de la institucionalidad estatal de estos países.

1.3. Régimen jurídico de la Participación en otras legislaciones

En esta instancia, profundizaré el análisis sobre las formas de participación de los países andinos así como en las democracias más antiguas de Europa occidental. Este estudio permitirá comparar los roles y espacios de participación de la sociedad civil frente al Estado en estos países y establecer diferencias con el modelo ecuatoriano. Esta confrontación establecerá cuan prescindible es optar por modificar las estructuras estatales y la división de

⁵⁹ Armony, Ariel y Cynthia Arnson. *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009, p.20.

poderes para canalizar la participación ciudadana y crear instituciones con un rango constitucional encargadas de influir en la sociedad civil.

1.3.1. Análisis de las formas de participación ciudadana en la legislación de países Andinos

En este punto analizaré la existencia de estructuras estatales u órganos creados dentro de nuevos poderes del Estado en países andinos para observar su similitud al sistema ecuatoriano compuesto por la FTCS y en especial el CPCCS.

En Venezuela, el diseño estructural del Estado contempla la creación de un nuevo cuarto Poder Ciudadano, que a pesar de su nombre, carece de una forma de participación de la ciudadanía. En efecto, este Poder está compuesto por la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público⁶⁰. Sin embargo, se pueden observar otras formas de participación de la sociedad civil como un mecanismo de consulta por parte de la Asamblea Nacional o la nominación de tres de los cinco vocales al Consejo Nacional Electoral por parte de la sociedad civil.⁶¹ Esto demuestra la importancia que se le otorga a la intervención de la sociedad como una forma de participación directa en la democracia a pesar que esto no se refleja en la creación de nuevas instituciones estatales ligadas a la sociedad civil.

Pese a este diseño institucional, en Venezuela surge el problema de una definición tendenciosa de sociedad civil que favorece a organizaciones afines al partido de gobierno. En efecto, movimientos independientes al gobierno de turno busca formas de posicionarse en las estructuras de participación constitucionales, sin embargo, existe una imposibilidad de participar debido a las “prácticas antidemocráticas de “exclusión y negación del otro” que puede surgir de los actores sociales cuando el texto constitucional es interpretado de forma diferente por el Estado.”⁶² En suma, a pesar de la gran importancia que se da a la democracia directa y a la participación de la sociedad civil, en Venezuela no existe un verdadero poder o institución estatal en la cual se busque canalizar la participación de la sociedad civil. Además,

⁶⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Art. 273. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. 24 de marzo de 2000.

⁶¹ *Id.* Art. 206 y 296.

⁶² García, María. “Politización y polarización de la sociedad civil venezolana”. Espacio Abierto. Vol. 12. Maracaibo: Universidad del Zulia, 2003, p.39. <<http://www.redalyc.org/pdf/122/12201203.pdf>>

incluso en las formas de participación existentes, surge un problema de cooptación de los espacios por parte de organizaciones afines únicamente al partido de gobierno electo.

En el caso colombiano, el diseño constitucional enfatiza el control de las actuaciones estatales como forma de participación de la sociedad civil en la gestión pública (Ver. 1.1.3). En cuanto a la legislación emitida por el Congreso sobre mecanismos de participación, Colombia cuenta con la Ley 134 de 1994 que regula la participación ciudadana. Esta norma se centra principalmente en las formas electorales de participación directa. En relación a la participación de la sociedad civil, la Ley 134 contempla únicamente la conformación de veedurías ciudadanas como forma de control de la gestión pública (Ver. 1.1.3).

Sin embargo, existen estudios que demuestran el desarrollo, durante las dos últimas décadas, de numerosos y dispersos mecanismos de participación de la ciudadanía en la legislación colombiana. En efecto, existen más de 29 normas que crean y regulan formas de participación, la mayoría referente a la relación entre municipios y ciudadanía, “a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y, en menor medida, de consulta, concertación y gestión”⁶³. De esta manera, se observa una dispersión en la creación de instancias de participación en diversos niveles de gobierno pero que no alteran la estructura del Estado sino que se acoplan a las instituciones existentes. Es así como, tanto en la Constitución como en las leyes colombianas, no existen referencias a una estructura estatal que cambie la división de poderes del Estado o una institución, creada con rango constitucional, encargada de velar por la participación ciudadana en la democracia colombiana.

En Perú, las instancias de participación de la sociedad civil, contempladas en la Constitución, están ligadas a la conformación de órganos y planificación dentro de los gobiernos regionales y locales, en el marco del régimen de descentralización.⁶⁴ Los espacios de participación de la sociedad civil se ubican en los Consejos de Coordinación Regional, los Consejos de Coordinación Local Provincial, los Consejos de Coordinación local de Distrito y

⁶³ Cunill, Nuria. “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa, 2006, p.185.

⁶⁴ Constitución Política del Perú. Art. 191, 192 y 195. Congreso Constituyente Democrático. 29 de diciembre de 1993.

la posibilidad de colaborar en la gestión del desarrollo a través de la intervención en los Presupuestos Participativos. Sin embargo, la sociedad civil carece de la posibilidad de influir de forma directa en las decisiones.⁶⁵

Este diseño legal contempla la participación de la sociedad civil como integrantes en estos espacios con voz pero sin voto en el caso de los Presupuestos Participativos y con un máximo de 40% de representación en el caso de los Consejos de Coordinación. Incluso, extrañamente y rompiendo con la concepción tradicional de la participación, los representantes de la sociedad civil son electos durante períodos de dos años.⁶⁶ De esta forma, esta representación de la sociedad civil podría asimilarse a un sistema político de representación.

En función de lo expuesto, en el Perú la participación de la sociedad civil se encamina a integrar instancias de coordinación y decisión presupuestaria en gobiernos regionales, locales y distritales. Esta fórmula constitucional no crea una nueva instancia de poder o bien un organismo estatal global, encargado de velar por la participación de la ciudadanía, sino que se acopla la participación de la sociedad civil dentro de instancias de coordinación en el régimen de descentralización ya existente.

Finalmente, en el caso de Bolivia, el artículo 241 de la Constitución de 2009 establece que, a través de la sociedad civil organizada, el pueblo puede participar en el diseño de políticas públicas, ejercer control sobre las actuaciones del poder público. Además plantea que las diversas entidades estatales son las que deben generar espacios participación y de control sobre su forma de actuar.⁶⁷ Sin embargo, es importante el respeto de la capacidad de autodeterminación al mencionar que “la sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.”⁶⁸ Por lo que, incluso en un modelo innovador y que enfatiza el poder del pueblo en la toma de decisiones, las formas de participación de la sociedad civil eminentemente deben ser concebidas y puestas en marcha por las propias organizaciones sociales.

⁶⁵ Suito, Milagros y Gladys Ventura. *Guía de participación ciudadana del Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2008, pp.51-59.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ Constitución Política de Bolivia. Art. 241. Asamblea Constituyente. Gaceta Oficial de Bolivia 7 de febrero de 2009.

⁶⁸ Constitución Política de Bolivia. Art. 241. Asamblea Constituyente. Gaceta Oficial de Bolivia 7 de febrero de 2009.

En este sentido, la concepción de participación dentro de la nueva Constitución boliviana sigue los lineamientos liberales sobre su rol frente al Estado. En efecto, en una publicación postconstitucional de la propia Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, se argumenta que, en la Constitución del 2009 “la sociedad civil, siguiendo la tradición liberal, establece los límites del poder (el régimen legal), y también las obligaciones del Estado ante sus miembros (la defensa y garantía de los derechos).⁶⁹” Es así como, incluso en la Constitución progresista boliviana, se busca marcar una distancia entre la sociedad civil y el Estado como una forma de respeto de la visión tradicional liberal de participación, sin necesidad de cambiar la conformación estructural de los poderes del Estado o crear un nuevo órgano estatal dentro de la Constitución.

Este análisis no estaría completo si no se realiza un análisis de las estructuras de participación en las democracias más antiguas de Europa occidental, en la actualidad, para realizar una comparación con la forma de conceptualizar a la participación en el Ecuador.

1.3.2. Análisis de las estructuras de participación en ciertas democracias de Europa occidental

En esta sección estudiaré las estructuras de participación en Francia e Inglaterra debido a que en estos se sentaron las bases modernas más antiguas para la existencia de la democracia representativa en Europa⁷⁰ y que la mayor parte de pensadores sobre el tema son originarios de estos países.

Por un lado, en Francia, desde el año 1901 existe una base legal que establece el sistema para la creación de asociaciones sin fines de lucro de la sociedad civil.⁷¹ Sin embargo, el mayor desarrollo las relaciones entre Estado y sociedad civil ocurre tras la segunda guerra mundial. Las figuras más fuertes de relación entre Estado y sociedad civil se consolidan a partir de los años 1980 con la creación del Consejo Nacional de la Vida Asociativa en 1983, el ingreso de integrantes de la sociedad civil al Consejo Económico, Social y Ambiental en 1984

⁶⁹ García, Fernando. “Nuevo Constitucionalismo en la Constitución Política de Bolivia.” *Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado, Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, p.170.

⁷⁰ Keane, John. *Democracy: A short story*. John Keane’s Blog. 6 enero 2014. <<http://johnkeane.net/36/topics-of-interest/democracy-a-short-history>>

⁷¹ Ley 1 de julio de 1901 relativa a las asociaciones. Assemblée Nationale de Francia. Título 1.

(una instancia consultiva sobre propuestas legislativas para el Estado francés) y la participación progresiva de asociaciones dentro de los procesos de descentralización y en los gobiernos seccionales⁷². En todo caso, la Constitución vigente en Francia desde 1958 no realiza ninguna mención directa al rol ni al mecanismos de participación de la sociedad civil dentro del Estado o del funcionamiento de la democracia.⁷³

Empero, por su relevancia e interés para el presente estudio, realizaré ciertas puntualizaciones sobre el Consejo Nacional de la Vida Asociativa. Esta es una institución del Estado francés con un carácter consultivo para el Primer Ministro. Este Consejo se compone de 80 miembros de la sociedad civil así como representantes de los ministerios competentes y de las regiones, departamentos y comunas de Francia. Esta institución se encarga del estudio y seguimiento de cuestiones relativas a la vida asociativa y emisión de opiniones sobre proyectos de ley o reglamentos para mejorar las condiciones para las asociaciones.⁷⁴ Esta instancia tiene ciertas funciones similares al CPCCS en el sentido que se trata de un órgano estatal que debe velar por la existencia de condiciones propicias para la existencia y fortalecimiento de la sociedad civil. Con la precisión que no se trata de un órgano creado en la Constitución, su carácter es consultivo y se relaciona directamente con la función ejecutiva a través del Primer Ministro, sin la necesidad de crear una nueva Función del Estado.

Por otro lado, en el caso de Inglaterra, surge el concepto del “tercer sector” como un ámbito específico de la sociedad que interactúa con el Estado. El tercer sector se puede definir como un gama de actores distanciados del sector público como del privado y se conforma por “organizaciones voluntarias y comunitarias, empresas sociales, mutualistas y cooperativas”.⁷⁵ De lo expuesto se observa que el tercer sector tiene un componente primordialmente económico debido a que, en este ámbito, no se ubica únicamente a asociaciones sin fines de lucro, sino también empresas con rasgos sociales.

⁷² Lebegue, Daniel. *Démocratie et société civile*. París: Terra Nova, 2013, p.17-18.

⁷³ Constitución de la República Francesa. Gobierno francés. 4 octubre 1958. Diario oficial 5 octubre 1958.

⁷⁴ Decreto n° 2007-142 del 1 de febrero de 2007 que modifica el decreto n° 2003-1100 del 20 de noviembre 2003 sobre el Consejo Nacional de Vida Asociativa. Primer Ministerio de Francia. Diario Oficial n°29 del 3 de febrero de 2007 texto No. 42. Art. 2.

⁷⁵ “What are third sector organisations and their benefits.” National Audit Office. Octubre 2010. 6 de enero de 2014. Traducción propia. <<http://www.nao.org.uk/successful-commissioning/successful-commissioning-home/introduction/what-are-civil-society-organisations-and-their-benefits-for-commissioners/>>

Asimismo, el Estado es quien se ha encargado de fortalecer el tercer sector derivando hacia estas funciones propias del Estado del bienestar. A finales de la década de los años 1990, el Estado inglés optó por empoderar, a través de políticas e inversión monetaria, a organizaciones del tercer sector con el objetivo que puedan sustituir el rol del Estado del bienestar en los espacios de ayuda social, habitación y salud.⁷⁶ Es así como, el tercer sector cobró importancia y ganó recursos por parte de un Estado que deseaba deshacerse de ciertas atribuciones que le correspondían en el ámbito de ayuda social y salud. Sin embargo, el tercer sector mantuvo una distancia con el Estado.

En todo caso, como una necesidad debido al creciente impacto del tercer sector en el ámbito social pero sobre todo económico, en el 2006, Inglaterra creó la Oficina del Tercer Sector que en el año 2010 se transformaría en la Oficina de la Sociedad Civil⁷⁷. El rol principal del Ministro de la Sociedad Civil es económico, porque su objetivo es financiar y crear un mercado para la inversión en empresas sociales así como facilitar el involucramiento de los ciudadanos en el tercer sector.⁷⁸ Inglaterra dispone de un modelo diferente de interacción entre el tercer sector y el Estado,⁷⁹ con un enfoque económico, en especial para el financiamiento y sustento de empresas y organizaciones que cumplen funciones sociales que antes era desarrolladas primordialmente por el Estado. De la misma forma, a pesar de la importancia que tiene el tercer sector, las estructuras de coordinación entre el Estado y la sociedad civil se encuentran en una oficina adscrita al Gabinete ministerial del gobierno, sin la necesidad de recurrir a nuevas figuras y transformaciones ajenas a la estructura usual del Estado en Inglaterra que limitan las actuaciones libres de la sociedad civil.

⁷⁶ Kendall, Jeremy and Martin Knapp. *The third sector and welfare state modernisation: Inputs, activities and comparative performance*. Londres: Centre for Civil Society (CCS), 2000, p.5-6.

⁷⁷ Third Sector. "Analysis: The Office for Civil Society." 19 noviembre 2013. http://www.thirdsector.co.uk/Policy_and_Politics/article/1221298/analysis-office-civil-society/

⁷⁸ Hurd, Nick. "Ministerial role: Minister for Civil Society". Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/ministers/parliamentary-secretary-minister-for-civil-society#policies>

⁷⁹ Cabe precisar que aquí el concepto de tercer sector es mucho más amplio que la concepción de sociedad civil que he utilizado en este estudio.

2. Estatización de la participación ciudadana en una Quinta Función del Estado en la Constitución del 2008

En el segundo capítulo ahondaré en el estudio de la institucionalización de la participación ciudadana, a través del rediseño constitucional de 2008, que llevó a la creación de un CPCCS adscrito a un quinto poder del Estado, la FTCS. Este proceso de estatización de la participación ciudadana es un factor fundamental del debilitamiento de la sociedad civil, en la democracia ecuatoriana, desde la creación de la nueva estructura del poder establecida en la Constitución del 2008.

En una primera etapa, analizaré la evolución de la participación ciudadana desde el regreso a la democracia y el proceso constituyente del 2008. Esto culminó en una modificación, de la estructura estatal, propicia a la concentración de la participación en el Estado. En esta sección, demostraré que si bien existían problemas para canalizar adecuadamente las demandas de una sociedad civil dispersa y sin voz frente al Estado, la respuesta de la Constitución del 2008 es demasiado radical y provoca una estatización de la participación ciudadana, por lo que restringe el derecho que busca garantizar.

Luego, expondré los argumentos que justifican la necesidad de modificar la estructura tradicional del poder y crear un CPCCS, dentro de un quinto Poder del Estado. La exposición de estos análisis me permitirá refutar y rebatir la supuesta justificación política que explicaría la necesidad de canalizar la participación ciudadana a través de instituciones estatales. Desde un punto de vista constitucional, la creación de la FTCCS y el CPCCS difícilmente puede ser cuestionada. Sin embargo, se puede sustentar la ilegitimidad de la creación de estas instituciones que concentran la participación en el Estado y la vigencia de un marco regulatorio hostil a la existencia de una sociedad civil independiente y autónoma.

En último lugar, explicaré la articulación de la participación ciudadana dentro de la FTCS. En este aspecto, demostraré que la participación ciudadana independiente y autónoma se queda en un enunciado constitucional frente al real funcionamiento de la FTCS. Asimismo, señalaré de que manera la sociedad civil es manipulada para encajar dentro de los sistemas de participación del CPCCS. Este órgano se convierte en un instrumento para institucionalizar la participación y legitimar la toma de decisiones en una institución con un poder muy relevante, en especial para la designación y control de otras autoridades del Estado.

2.1. Circunstancias que propiciaron la creación de una función del Estado para canalizar la participación ciudadana

En este momento, estudiaré cuales son las circunstancias históricas así como el proceso constituyente que desembocó en la creación de un nuevo diseño constitucional que regula la participación de la sociedad civil. Este análisis permitirá determinar cual es el asidero y fundamento para un cambio en la distribución del poder y la creación del CPPCS, incorporado en la FTCS. En esta sección demostraré que, si bien es verdad que los eventos históricos que marcaron el desarrollo de la participación en el Ecuador demuestran una falta de mecanismos de diálogo e interacción con el Estado, esto no necesariamente implica que la solución sea institucionalizar las formas de participación, incorporándolas dentro de las funciones estatales. Es así como, en un primer momento, consideraré la existencia de una participación totalmente dispersa y desinstitucionalizada desde el regreso de la democracia en el Ecuador. En un segundo momento, esbozaré varios intentos y avances de la sociedad civil para lograr la creación de canales efectivos de participación frente al Estado. Finalmente, evaluaré de que forma las presiones de la sociedad civil influyeron en el proceso constituyente de 2008 para un cambio en el diseño institucional del Estado respecto a la participación ciudadana.

2.1.1. Participación desinstitucionalizada desde el retorno a la democracia en el Ecuador

El crecimiento de la participación de la sociedad civil en la democracia ecuatoriana se origina, en la década de 1980 y 90, como una respuesta al desgaste de la legitimidad de las instituciones del Estado. En la época, existía una democracia débil, aprovechada por los partidos políticos para implementar modelos clientelares y caudillistas, alejados de sus bases. Echeverría expone que, en los años 90 se observa “el surgimiento del protagonismo social: una diversidad de nuevas fuentes de conflicto y participación aparecen al margen de los canales institucionales de la representación política.⁸⁰” Este crecimiento del rol de la sociedad civil, principalmente de las organizaciones clasistas, campesinas e indígenas, refleja la necesidad de estructuras de participación, fuera del sistema institucional ecuatoriano, debido a

⁸⁰ Echeverría, Julio. *El desafío constitucional*. Quito: Abya-Yala, 2006, p.42.

la pérdida de legitimidad del poder público. La sociedad civil comenzaba a estructurarse de una manera distante del Estado, a pesar de su voluntad de influir en las políticas públicas.

En este ámbito, la sociedad civil tampoco logró canalizar sus intereses mediante la representatividad del sistema político debido al tipo de partidos existentes en el país.⁸¹ En efecto, Ménendez-Carrión en 1990 ya había identificado que en el sistema ecuatoriano “los partidos políticos han carecido tradicionalmente de un rol protagónico en el proceso político, o de relevancia permanente como representantes de los sectores de la sociedad civil a quienes han interpelado periódicamente para efectos electorales.”⁸² De tal manera que, la sociedad civil tampoco tuvo la posibilidad de influir en las políticas públicas, a través de los canales electorales, debido al manejo interesado y populista de los partidos políticos en el Ecuador.

De modo semejante, desde el regreso a la democracia, la sociedad civil se ha desenvuelto de forma alejada y antagónica frente a los organismos del Estado, llegando incluso a incidir en el derrocamiento de gobiernos electos democráticamente. Bustamante, Durán y Andreeti enfatizan la relación de distancia, hostilidad y sospecha entre la sociedad civil el Estado durante los años 1990. De tal manera que fueron estériles los escasos acercamientos entre los movimientos sociales y las funciones públicas.⁸³ Un rasgo fundamental de las organizaciones de la sociedad civil en esta época es la distancia marcada frente al sector público y la carencia de mecanismos de interacción permanente con el Estado. Además, cabe insistir que el rol de la sociedad civil se encuentra tan separado de las instituciones estatales que:

A partir de 1996, los movimientos sociales han jugado un importante papel en la inestabilidad política que ha afectado al Ecuador. En el año 2001, algunos movimientos sociales, y en especial el movimiento indígena, jugó un rol protagónico en el golpe que depuso al Presidente Jamil Mahuad. Desde entonces, más de un movimiento ciudadano se ha visto involucrado en movimientos de protesta, rebelión y acoso a las autoridades. (...) De esta

⁸¹ En el punto 1.2.3 establecí que, en un esquema democrático liberal, el sistema político de representatividad, y en especial los partidos políticos son el medio más adecuado para relacionar los intereses la sociedad civil con el Estado.

⁸² Menéndez-Carrión, Amparo. *La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*. Quito: Flacso, 1990, p.199. <http://elecua.com/wp-content/uploads/2010/09/La-democracia-en-el-Ecuador-desafios-dilemas-y-perspectivas.pdf>

⁸³ Bustamante, Fernando, Lucía Durán y Ana Andreeti. *Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador*. Quito: Fundación Esquel y Civicus, 2006, pp.26-27.

forma, a pesar de algunos casos de colaboración, se ha mantenido y profundizado la tradición adversaria entre los movimientos sociales y el Estado.⁸⁴

El rol de la sociedad civil en las revueltas y protestas⁸⁵, que han llegado incluso al derrocamiento de presidentes, es una muestra de la carencia de una forma de institucionalidad para la interacción de la sociedad civil con en el Estado. Asimismo, refleja la independencia con la cual actuaban las organizaciones de la sociedad civil frente al sector público desde el retorno a la democracia. Poco a poco, desde los propios movimientos sociales, pero sobre todo desde la voluntad del poder público, surgen intentos de efectivizar la participación de la sociedad civil a través de mecanismos que emanan del Estado como lo estudiaré en el siguiente punto.

2.1.2. Intentos de efectivizar la participación de la ciudadanía en la democracia ecuatoriana

Al hablar de la sociedad civil desde el retorno a la democracia, es ineludible comentar el papel del movimiento indígena, como forma de organización autónoma, que tuvo una gran importancia a comienzo de la década de 1990. Este movimiento tuvo un alto nivel de influencia en la sociedad civil debido a que logró instaurar nuevas estructuras de diálogo con el Estado, logrando mantener distancia con las autoridades públicas. De tal manera que, en el movimiento indígena:

La fuerza de las movilizaciones presiona a la generación de canales de negociación directa de estas reivindicaciones con los gobiernos de turno que apunta a superar las lógicas de intermediación, de delegación o de representación sobre las cuales funciona la institucionalidad de la democracia representativa.⁸⁶

⁸⁴ Bustamante, Fernando, Lucía Durán y Ana Andreotti. *Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador*. Quito: Fundación Esquel y Civicus, 2006, p.27.

⁸⁵ Cfr. Esta visión es expuesta por León en su exposición sobre la forma de ganar espacios de participación en el Ecuador mediante la protesta social: “En el largo plazo han predominado las presiones de participación construidas con la protesta pública. La protesta, primero de los sindicatos y luego de los indígenas, los convirtió en interlocutores públicos, hecho que se tradujo repetidamente en la constitución de mesas de negociación. No es excepcional en el Ecuador que por este medio el conjunto de sectores de la sociedad hayan accedido en algún momento a instancias de decisión y consulta.” Jorge León. *La democracia real versus la democracia idealizada: Ecuador de 1978 a 2003*. Santiago: Red Política, 2006, p. 110.

⁸⁶ Echeverría, Julio. *El desafío constitucional*. Quito: Abya-Yala, 2006, p.44.

La sociedad civil organizada tuvo la necesidad de componer ciertos espacios para poder relacionarse con el Estado. Sus necesidades podían ser satisfechas únicamente mediante la acción de los poderes públicos.

A su vez, otro tipo de organizaciones de la sociedad civil fueron surgiendo y reclamando espacios, sobre todo de diálogo con el sector público, como una forma de participación. Por este motivo surge una nueva dinámica, complementaria al sector de las organizaciones sindicales y movimientos étnicos, en relación a la sociedad civil:

En los noventa (...) se evidencia la emergencia de otras organizaciones que van ampliando la sociedad civil, como los grupos de mujeres, las asociaciones barriales, o grupos portadores de propuestas de políticas públicas en diversas áreas, como educación, salud, etc. Estas organizaciones logran hacer interlocución entre la sociedad y el poder, y reiteradamente han incidido para modificar las pautas del ejercicio del poder, de modo que ha vuelto necesaria la consulta, la participación e interlocución con ellas. De esta manera, diversos temas de la agenda social han sido defendidos y promovidos por estas organizaciones.⁸⁷

Las organizaciones sociales logran alcanzar espacios de interacción con los poderes públicos para influir en las políticas de su interés, esencialmente mediante la consulta y el diálogo con el Estado. Se observa un avance de la sociedad civil para interferir en las actuaciones de la esfera pública, guardando cierta distancia, debido a que se relaciona con el Estado esporádicamente mediante espacios de diálogo y no forma parte de instancias propias de la institucionalidad pública.

A comienzos del siglo XXI, León considera que existe una demanda de los movimientos por mejorar los espacios de participación de la sociedad civil con el Estado. De esta forma, existen diferentes voluntades entre los actores sociales que se ven fragmentados porque “unos quieren ser oídos o tomar parte de las decisiones; otros ser una contrabalanza al poder institucional oficial (tal es el caso de la demanda indígena de Parlamentos Populares) (...) otros abogan en el control de la corrupción o abusos del poder.”⁸⁸ De esta manera, la sociedad civil esperaba encontrar nuevos espacios de participación en la democracia ecuatoriana. Algunos anhelaban ganar un rol activo dentro de la institucionalidad del Estado mientras otros

⁸⁷ León, Jorge. “Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos”. *Estado del país, Ecuador 1950-2000*. Quito: Flacso y otros, 2011, p.226.

⁸⁸ León, Jorge. *La democracia real versus la democracia idealizada: Ecuador de 1978 a 2003*. Santiago: Red Política, 2006, p. 109.

deseaban guardar la distancia característica de la sociedad civil frente al Estado⁸⁹. Así, las demandas de canalizar la participación fueron retomadas en la Constitución de 2008, en gran parte debido a la influencia de la sociedad civil en la creación de esta nueva Carta Magna, y plasmadas en la estructura del Estado como lo analizaré en el siguiente punto.

2.1.3. Proceso constituyente que desembocó en la creación de una nueva Función del Estado

Previo al proceso constituyente de 2008, Verdesoto elaboró ciertas sugerencias para la forma de proceder en la elaboración de la nueva Constitución. El autor exaltaba el papel de la sociedad civil y de qué forma esta debía influenciar en el diseño constitucional del Estado y de sus políticas:

Así, resulta evidente la necesidad de abordar de manera integral los factores de la crisis estatal incluyendo a la sociedad civil. Se ha trabajado en la relación Estado - sociedad civil como entramado institucional conformado por la representación parlamentaria, la participación partidaria y la participación social. Pero hace falta una nueva mirada a las demandas y percepciones de las instituciones por los actores. (...) La coordinación de poderes y funciones pasa por muchos canales, e incluso por abrir instancias extra-parlamentarias e inclusivas de la sociedad civil.⁹⁰

De lo expuesto, la interacción con la sociedad civil era uno de los elementos que debían ser analizados para lograr mejorar la institucionalidad del país. Además de los espacios de representación política, la sociedad civil quería (y lo logró) buscar espacios de participación dentro de la estructura estatal. Sin embargo, es obvio que, si bien las voces de la sociedad civil fueron escuchadas en varios aspectos importantes de la organización del poder estatal, al final, los asambleístas fueron quienes redactaron el texto definitivo a su conveniencia.

Un ejemplo de la influencia de la sociedad civil en la Asamblea Nacional Constituyente es que desde enero del 2008, un grupo denominado Promotor, compuesto por 16 organizaciones (Grupo Faro, Participación Ciudadana, Esquel, CIESPAL entre otras) abogaban por “obtener incidencia directa de la sociedad civil, a través de la conformación del

⁸⁹ En este punto no abordo específicamente las instituciones de participación establecidas en la Constitución Política de 1998 debido a que en el tercer capítulo existe una sección reservada exclusivamente a la comparación de las formas de participación en la mencionada Constitución frente a la Carta Magna de Montecristi.

⁹⁰ Verdesoto, Luis. *Procesos constituyentes y reforma institucional*. Quito: Abya-Yala, 2007, p.31.

equipo de negociadores, de su acción, seguimiento y observación”⁹¹ durante el proceso constituyente del 2008. Entre las demandas de este Grupo Promotor se encontraba la idea que las autoridades de control sean escogidas mediante la participación de la ciudadanía y que “se garantizar[a] la participación de la sociedad civil en los procesos de control, transparencia y rendición de cuentas a la administración pública.”⁹²

Sin embargo, a pesar de cierta legitimidad en estas demandas, considero que, al momento de proponer estos cambios constitucionales, estas organizaciones no se imaginaron la capacidad que tendría el gobierno para cooptar los espacios creados en la Constitución de 2008 sin “garantizar” una independencia de las autoridades que controlarían las actuaciones del Estado. En el papel, la idea de propiciar la participación efectiva de la ciudadanía para controlar al Estado podía haber sido positiva; sin embargo la realidad política del Ecuador no permite una verdadera participación independiente de la sociedad civil.

Por añadidura, la ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil en las decisiones y control del poder público es fruto de la influencia ejercida por los propios movimientos sociales en el proceso constituyente que desembocó en la Constitución de 2008. En otras palabras, de acuerdo a un análisis del proceso constituyente y movimientos sociales elaborado por Juan Muñoz, se establece que durante la elaboración de la Carta Magna:

También jugaron un importante papel las asambleas locales, los comités de desarrollo local y ONG’s que han venido trabajando muchos años en el tema de la participación social (provincias, cantones, parroquias), y que promovieron la inclusión de mecanismos de participación ciudadana (presupuesto participativo, veedurías) en la nueva Constitución. Igualmente, en este caso, los resultados superaron las expectativas pues la Constitución de Montecristi incluyó una nueva función del Estado basada en el poder ciudadano: la función de Transparencia y Control Social y la formación del Consejo Nacional de Participación son evidencias de esos logros.⁹³

⁹¹ Grupo Promotor. *Incidencia de la Sociedad Civil en la Asamblea Nacional Constituyente*. Sistematizado por Paul Bonilla et al. Quito: GTZ, 2008, p.3.

⁹² *Id.* pp.13-14.

⁹³ Muñoz, Juan. “Movimientos sociales y procesos constituyentes”. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Paris. 15 septiembre 2008. 9 enero 2014. <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html#9>>

De tal suerte que, la conformación de nuevos espacios de participación respondería a una demanda de la sociedad civil, quien tuvo la posibilidad de ejercer presión sobre los asambleístas que redactaron los textos finales.⁹⁴

Aún así, cabe recalcar que durante el proceso constituyente, esencialmente liderado por un partido mayoritario, las decisiones, en última instancia, se tomaron en función de la voluntad y visión propia de los asambleístas constituyentes; de acuerdo a la estructura de poder que mejor asegure la continuidad del proceso político establecido por el gobierno de turno. Por lo que este avance de la sociedad civil debe ser matizado en la medida que, la última palabra sobre la forma de estructurar el poder y la creación de instituciones fue delegada a los asambleístas, en función de los intereses del proyecto político que representaban.

2.2. Sustento para la creación de una nueva función de participación en el Estado

Una vez analizados los elementos históricos que desembocaron en un rediseño del Estado y la creación del CPCCS, en esta instancia rebatiré los argumentos que justifican este cambio. En efecto, esta transformación institucional ha sido defendida por varios autores. Sin embargo, demostraré que la justificación política de este cambio es endeble. El modelo representativo es la ficción que permite canalizar de la manera más eficiente las demandas de los ciudadanos. Además, el rol esencial de la sociedad civil, como un intermediario entre los ciudadanos y el Estado, se pierde por completo cuando las organizaciones carecen de autonomía e independencia. Por otro lado, reconoceré que no existen bases suficientes para criticar el sustento jurídico para la redistribución de poderes y la creación del CPCCS a través de la expedición de una nueva Constitución. Finalmente, demostraré la falta de legitimidad del modelo participativo de la Constitución de 2008. La institucionalización de la participación, en

⁹⁴ Juan Morales resalta que en el proceso constituyente de 2008 “La presión que ejerció la ciudadanía sobre las instituciones democráticas parece haber encontrado respuesta en la regulación que la Asamblea de Montecristi moldeó en el texto constitucional, en el que la importancia de la participación salta a la vista desde el artículo 1, que establece que la soberanía radica en el pueblo y se ejerce a través de los órganos del poder público y *de las formas de participación directa*”.

Morales, Juan. “Los nuevos horizontes de la participación”. *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Ed. Ramiro Ávila. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.156.

vez de promover y garantizar el rol de la sociedad civil frente al Estado, lo debilita y restringe. El modelo es ilegítimo porque la estructura de la Constitución implica una pérdida de autonomía y capacidad de control de las actuaciones de los poderes estatales de forma independiente por parte de las organizaciones sociales. El rol de la sociedad civil se desvirtúa. Esta última deja de estar ligada únicamente a los ciudadanos y pasa a formar parte de la estructura estatal sobre la cual buscaba ejercer presión y control de manera libre.

2.2.1. Justificación política de la creación de una nueva función de participación dentro de una democracia participativa

En este momento, enunciaré la justificación, por parte de diversos autores, de la necesidad de crear una nueva función del Estado y un CPCCS que logre canalizar la participación de la sociedad civil y demostraré la debilidad de estos argumentos.

En primer lugar, Noguera critica la división tripartita y el rol de la representación que defiende Montesquieu. Noguera se apoya en el pensamiento de Rousseau, según el cual, el control a los poderes debe ejercerse por parte del pueblo soberano directamente y no por parte de las otras funciones del Estado, de forma que llega a la conclusión que:

En consecuencia, la única manera de establecer una Constitución democrática que organice un gobierno que jamás pueda superar la voluntad del soberano popular, es mediante la creación en ella de un tipo de poder popular autónomo no vinculado a los límites de la estructura de la tripartición de poderes, con capacidad de ejercer control democrático y “poder negativo” sobre los gobernantes. Esto permite romper el esquema que entiende la soberanía fundada sobre la representación política, e incorporar el equilibrio (bipartición) entre soberano popular (ciudadanos) y poder del gobierno.⁹⁵

Según lo expuesto, la voluntad de ir más allá de la división tripartita del poder y la representación política se basa en la necesidad de incorporar a la ciudadanía, como dueña de la soberanía popular, en el esquema institucional del Estado para crear un equilibrio frente al poder estatal que permita controlar las actuaciones del gobierno.

Respecto a este argumento, Noguera realiza una errónea interpretación de la definición de soberano popular y la concepción de división de poderes según Rousseau. Por un lado, la visión de Noguera implica que el soberano popular son los ciudadanos, quienes serían los

⁹⁵ Morales, Juan y Albert Noguera. “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”. *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila et al. (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.154.

intermediados en la nueva función del Estado. De acuerdo a Rousseau, la soberanía es indivisible e inalienable porque “solo la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común.”⁹⁶ De tal manera que no se puede dividir la soberanía entre todos y cada uno de los ciudadanos, sino que esta es única.⁹⁷ Del mismo principio, Rousseau explica que:

nuestros políticos, al no poder dividir la soberanía en su principio, la dividen en su objeto (...) en poder legislativo y en poder ejecutivo, en derechos de impuestos, (...) en administración interior: tan pronto confunden todas estas partes como las separan, hacen del soberano un ser fantástico y formado de piezas añadidas, es como si compusieran el hombre de varios cuerpos.⁹⁸

Según este pensamiento, no es posible dividir la soberanía: los ciudadanos no pueden estar presentes en el Estado a través de la representación política y también mediante la actuación de la sociedad civil en la institucionalidad estatal. La soberanía es indivisible. No existe la posibilidad de crear una nueva estructura para encontrar un equilibrio entre el poder soberano y el Estado.

Por otro lado, Noguera erra en la concepción de división de poderes según Rousseau. En efecto, Rousseau estima que existe un error en la división tripartita del poder: el legislativo es el único poder soberano y el poder ejecutivo debe estar subordinado a este.⁹⁹ El ejecutivo, como su nombre lo indica, solo debe ejecutar, mientras que el legislativo se caracteriza por tener el respaldo de la voluntad popular. Al opuesto de Noguera, Rousseau no abogaba por la creación de nuevas instituciones para superar la división tripartita de poderes sino que explicaba el error de intentar dividir el poder soberano porque este solo debía concentrarse en el poder legislativo y el judicial.

Otro defensor de la creación del CPCCS es Franklin Ramírez, quien sostiene que su creación responde a un progreso de las formas de participación y control institucionalizadas por parte de la sociedad frente a las actuaciones estatales. De tal manera que, en este desarrollo de las formas de participación:

⁹⁶ Rousseau, Jean-Jacques. *Del Contrato Social*. Trad. Mario Armiño. Madrid: Alianza Editorial, 2003, p.49.

⁹⁷ Rousseau es tajante al establecer que existe voluntad general o no; no existen puntos intermedios en relación a la soberanía.

⁹⁸ *Id.* pp.50-51.

⁹⁹ Derathé, Robert. *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*. Paris: Vrin, 1995, p.301.

Se trata de la emergencia de espacios en que el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales o civiles comparten ciertas competencias y cierto poder político-administrativo para fiscalizar el desempeño de las instituciones públicas. La estructuración de tales espacios demanda profundas transformaciones institucionales y una activa implicación ciudadana en los asuntos públicos. En el marco de este conjunto de postulados teóricos, es posible sostener que el Cpccs puede ser adecuadamente descrito desde la agenda *transgresiva* de las relaciones Estado-sociedad.

Ramírez sostiene que la íntima relación y creación de espacios para la sociedad civil dentro de la estructura estatal es beneficiosa para mejorar la participación y el control ciudadano. Empero, la independencia y autonomía de la sociedad civil frente al Estado forma parte de la esencia de la sociedad civil. Esto permite que la acción sociedad civil se erija como una instancia de intermediación efectiva entre los intereses de los ciudadanos y el Estado, más allá de los sistemas de representatividad política. Es por esto que una estrecha relación entre la sociedad civil y el Estado no es la mejor forma de relación para asegurar una democracia fuerte.

En este contexto, sobre la progresiva integración de la sociedad civil a las instancias gubernamentales, Pachano argumenta que:

El riesgo que se presenta en estos casos es que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y en esa medida pierda la capacidad de control sobre las autoridades. De hecho, al integrarse a esas instancias abandona su espacio propio y pasa a formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar. En términos generales, la sociedad se integra al Estado, con lo que su autonomía y su capacidad de incidencia se ven generalmente disminuidas y se tiende a perder el efecto que se buscaba conseguir (que era precisamente el control del Estado por parte de la sociedad)¹⁰⁰.

En base a lo transcrito, considero que se debe mantener una distancia prudente entre la sociedad civil y el Estado, en gran parte debido a que la primera es fruto y se caracteriza por la libertad e independencia con la que actúa frente a los poderes públicos. En efecto, una institucionalización de la participación de la sociedad civil podría implicar un riesgo en la limitación a la libertad operacional de las asociaciones y su capacidad de influir en el Estado como un actor independiente y representante de los intereses de los ciudadanos.

¹⁰⁰ Pachano, Simón. "Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas." *Podium*. No.16. Samborón: UESS, 2009, p.64.

2.2.2. Base jurídica para la creación de una función de transparencia y constitución de un órgano de participación en el Estado

La base jurídica para establecer una nueva forma de distribuir los poderes del Estado, la creación de la Función de Transparencia y Control Social y el CPCCS, no es otra que el poder constituyente. En el 2007, el Presidente de la República, mediante Decreto Ejecutivo, emitió el Estatuto de elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente, en el que se dictamina que esta última “es convocada por el pueblo ecuatoriano y está dotada de plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva Constitución”¹⁰¹. Sin embargo, la convocatoria, los miembros que la integrarían y su aprobación estaban sujetos a diversas elecciones populares. De esta manera, se regulaba la forma en la que se desarrollaría el proceso constituyente, esencialmente respetando la voluntad de los ciudadanos. Los votantes se pronunciaron abrumadoramente a favor de convocar una Asamblea Constituyente, conociendo que esto implicaría un cambio del marco institucional del Estado.¹⁰²

En el mismo orden de ideas, el Tribunal Constitucional del Ecuador (TCE en adelante), mediante Resolución No.0008 del 2007, negó una demanda de inconstitucionalidad presentada por el Presidente del Congreso Nacional en contra de la resolución que convoca a Consulta Popular para el establecimiento de una Asamblea Constituyente emitida por el Tribunal Supremo Electoral. En su sentencia, el TCE estableció que en el Ecuador se podía instaurar un poder constituyente post fundacional:

los plenos poderes significan que el constituyente puede establecer el sistema político y la forma de gobierno que prefiera: gobierno parlamentario o presidencialista, estado social de derecho o liberal, sufragio directo o indirecto, órgano parlamentario unicameral o bicameral; sin que el constituyente esté obligado a atender o reproducir las instituciones de la anterior Constitución que reemplazará con la nueva que elabora.¹⁰³

¹⁰¹ Estatuto de Elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Decreto Ejecutivo 148. Registro Oficial No.33 Segundo Suplemento. 5 de marzo de 2007. Art.1.

¹⁰² Un 81,72% de los ciudadanos que sufragaron se pronunciaron a favor de la instalación de una Asamblea Constituyente en un pregunta que expresamente establecía si estaban de acuerdo con el establecimiento de una Asamblea Constituyente “que transforme el marco institucional del Estado. Resultados Oficiales Consulta Popular. 15 abril 2007. Tribunal Supremo Electoral.

¹⁰³ Tribunal Constitucional del Ecuador. Resolución No. 0008-07-TC del 2007. Demanda de inconstitucionalidad de la Resolución No. PLE-TSE-2-1-3-2007, con la que el Tribunal Supremo Electoral convocó a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

De tal forma que, el TCE estableció la posibilidad que, dentro de los plenos poderes asignados a la Asamblea Constituyente, si bien éstos son limitados¹⁰⁴, podía establecer libremente la forma de gobierno, sin apego a las instituciones de la Constitución de 1998 y con la posibilidad de crear el marco institucional que considere más adecuado para el funcionamiento del Estado. Además este diseño institucional del Estado en la Constitución, ideado por una mayoría votada en elecciones¹⁰⁵, fue aprobado mediante referéndum¹⁰⁶ y promulgada adecuadamente.

Finalmente, en la actualidad, la existencia de este marco institucional es un hecho que no puede ser negado y que efectivamente está vigente en el Ecuador. En este punto, no encuentro una posibilidad de argumentar una falta de base jurídica para crear una quinta función del Estado y el establecimiento del CPCCS debido a que responde a un proceso constituyente legal. A pesar de esto, todavía queda en tela de duda la legitimidad que reviste la creación de esta institucionalidad ligada a la participación ciudadana como observaré a continuación.

2.2.3. Legitimidad de la creación de una función de transparencia y fundación de una institución de participación

La legitimidad de la Función de Transparencia y Control Social, y en especial del CPCCS, está socavada por la intromisión y pérdida de independencia que implica la institucionalización de la participación para la sociedad civil. A saber, los cambios de diseño institucional contemplan que:

es el aparato del Estado el principal patrocinador de las formas organizativas de los ciudadanos a medida que tiene el papel social y político más relevante. La participación es conducida por las autoridades estatales, que acaban volviéndose el centro de todo el proceso participativo. Así, a la sociedad civil solo le queda el papel más limitado de identificar

¹⁰⁴ El TCE estableció que “la doctrina constitucional reconoce las siguientes limitaciones al poder constituyente: a) las impuestas por el derecho internacional; b) las impuestas por el derecho natural; c) las limitaciones fácticas.” Tribunal Constitucional del Ecuador. Resolución No.0008 del 2007.

¹⁰⁵ Alianza País, con alianzas, alcanzó 82 de 130 asambleístas constituyentes. Tribunal Supremo Electoral. “Resultados oficiales Asamblea Constituyente 2007”. 2007. <<https://app.cne.gob.ec/ResultadosAsamblea2007/AsigEsc/index.html>>

¹⁰⁶ Tribunal Supremo Electoral. El 63,93% de los ciudadanos que sufragaron en el Referéndum de 2008 aprobaron la nueva Constitución del Ecuador. “Votación Nacional para la pregunta del Referéndum de nueva Constitución.” 21 octubre 2008. <<https://app.cne.gob.ec/resultadosrefe2008/>>

necesidades para que sean atendidas por la esfera gubernamental en subordinación a objetivos trazados por la dirección estatal.¹⁰⁷

En este contexto, este nuevo diseño constitucional carece de legitimidad porque su propósito mina el desarrollo y fortalecimiento de la actividad de la sociedad civil frente al Estado. Este proceso de cooptación o alineación de los intereses de la sociedad civil frente a aquellos del Estado resulta pernicioso para el correcto funcionamiento de la democracia. Este énfasis en la figura de participación ciudadana que contempla el proyecto político del gobierno de turno justamente tendría un efecto contrario al deseado. El Estado empieza a concentrar los procesos de participación y margina el rol esencial de la sociedad civil como intermediario entre los ciudadanos y el Estado.

Al respecto, para analizar la visión de la participación ciudadana dentro de la política gubernamental y el contexto vigente, resulta útil examinar brevemente el contenido e impacto del Decreto Ejecutivo No.16 con el “Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas”. En efecto, el Decreto No.16 fue ideado por los mismos actores políticos que concibieron la FTCS y el CPCCS. Para esbozar la concepción de la sociedad civil por parte del gobierno, centraré el estudio en tres puntos.

Primero, el Decreto No.16 afecta la independencia de las organizaciones debido a la obligatoriedad de aceptación de nuevos miembros en casos específicos determinados por la normativa. El artículo 7, número 10, de este Decreto establece que las organizaciones no pueden negar el ingreso de las personas que tengan un interés legítimo en participar en su estructura¹⁰⁸. Esta disposición rompe la concepción tradicional del rol independiente y autónomo de sociedad civil (Ver 1.2.1), “imponiendo una restricción a la libertad de elección de los asociados, en espacios que por su naturaleza son de incorporación y aceptación voluntaria (...) es un medio para imponer con quien reunirse o coaligarse.”¹⁰⁹ Bajo esta visión del gobierno, la sociedad civil carece de libertad y autonomía para determinar libremente su

¹⁰⁷ Pérez, Fidel et al. “Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela.” *OSAL* Buenos Aires: CLACSO, Año XI, No. 27, abril, p. 75.

¹⁰⁸ Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Art.7. Decreto Ejecutivo No. 16. Registro Oficial No.19 del 4 junio 2013.

¹⁰⁹ Simon, Farith. “Decreto Ejecutivo 16”. *El Comercio*. Opinión. 22/07/2013. http://www.elcomercio.com/farith_simon/Decreto-Ejecutivo_0_960504008.html

composición, sino que terceras personas pueden inmiscuirse forzosamente en una organización, minando su autonomía e independencia..

Segundo, la estructura de financiamiento de proyectos por parte del Estado, en el modelo establecido por el Decreto No.16, pone en riesgo la independencia de las organizaciones sociales frente a los entes de gobierno. En efecto, los artículo 9 y 50 del Decreto No.16 establece que uno de los fines del Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales, es promover la cogestión para la existencia de proyectos financiados por el Estado y ejecutados por organizaciones sociales¹¹⁰. Ruth Hidalgo, Directora de Participación Ciudadana, estima que este modelo es peligroso porque:

Si bien garantizaría su supervivencia económica, limitaría el ejercicio de iniciativas de control social (veedurías, observatorios, procesos ciudadanos de Rendición de Cuentas). Estas deben ser absolutamente independientes del Estado, pues el Control Social financiado por el propio observado perdería legitimidad y generaría un claro conflicto de intereses.¹¹¹

Es así como, en esta concepción que plasma el Decreto No.16, la sociedad civil está sujeta a procesos de cooptación. El Estado se convierte en un agente que financia, y controla, a las organizaciones sociales para el diseño y ejecución de proyectos, lo cual supone un riesgo para la independencia de la sociedad.

Tercero y más preocupante, el Decreto No.16 contempla la posibilidad que instituciones estatales creen y administren organizaciones de control social que vigilen la gestión de los propios órganos gubernamentales. Dentro del tipo de organizaciones, establecidas por el artículo 4 del Decreto, se encuentran las organizaciones creadas por funciones o instituciones estatales con fines de gestión social.¹¹² Una organización creada por el propio Estado difícilmente puede ser calificada como una organización social porque justamente la sociedad civil se caracteriza por la autoconstitución y automovilización de ciudadanos independientes del Estado (Ver 1.2.1). Además, una organización creada por el propio Estado mal puede realizar una labor independiente de control social sobre las actuaciones de organismos gubernamentales debido al flagrante conflicto de intereses que esto

¹¹⁰ Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Art.9 y 50. Decreto Ejecutivo No. 16. Registro Oficial No.19 del 4 junio 2013.

¹¹¹ Hidalgo, Ruth. "Decreto 16: ¿avance o retroceso?". *El Universo*. Opinión. 06/10/2013.

¹¹² *Id.* Art.4.

supone (Ver 2.2.3). Es así como, actualmente existe un contexto normativo y político adverso a la existencia de una sociedad civil independiente y propicio a la progresiva institucionalización y cooptación de organizaciones sociales favorables al gobierno en el poder. Este ambiente actual justamente es propiciado por los mismos actores que idearon un CPCCS adscrito a un quinto poder del Estado en la Constitución de 2008.

Igualmente, dentro de la visión de la sociedad civil como una instancia de balance y control de las actuaciones estatales, la incorporación progresiva de ésta al Estado acabaría por desvirtuar la capacidad de supervisión independiente de la sociedad frente a los poderes públicos. Específicamente, al examinar la estructura constitucional y el CPCCS, Pachano contempla que:

El riesgo que se presenta en estos casos es que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y en esa medida pierda la capacidad de control sobre las autoridades. De hecho, al integrarse a esas instancias abandona su espacio propio y pasa a formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar. En términos generales, la sociedad se integra al Estado, con lo que su autonomía y su capacidad de incidencia se ven generalmente disminuidas y se tiende a perder el efecto que se buscaba conseguir (que era precisamente el control del Estado por parte de la sociedad).¹¹³

Este proceso de inclusión de la sociedad civil dentro de la estructura estatal limita progresivamente la capacidad de respetar los intereses de los ciudadanos debido a la falta de independencia y conflicto de intereses que se genera con el Estado. La posibilidad de actuar libremente por parte de la sociedad civil, buscando influir en las decisiones del poder público en función de intereses autónomos, se ve limitada porque las propias organizaciones eventualmente llegan a formar parte de la estructura estatal.

Si bien resulta correcta la idea que los ciudadanos influencien las decisiones del poder público, la institucionalización de la participación ciudadana no es el medio adecuado. Justamente los espacios de representación política fueron creados con el objetivo de representar la voluntad de los ciudadanos (Ver 1.2.2). En efecto, los miembros de la sociedad civil que pasarán a conformar los espacios de participación no son escogidos mediante elección popular; llegaron a espacios de poder sin haber sido postulados y elegidos a través de un proceso democrático que pueda garantizar que son plenos representantes de la voluntad de

¹¹³ Pachano, Simón. "Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas." Podium. No.16. Samborón: UESS, 2009, p.62.

los ciudadanos¹¹⁴. De tal manera que la legitimidad, de la existencia como de la conformación, de los espacios de participación de la sociedad dentro de la estructura estatal está quebrantada por el debilitamiento de la independencia de la sociedad civil y la falta de un proceso democrático representativo adecuado.

2.3. Funcionamiento de la Función de Transparencia y Control Social

En este punto, considero útil realizar un estudio de la estructura de la Función de Transparencia y Control Social así como del funcionamiento del CPCCS y la manera en la que interactúa la sociedad civil con este nuevo ente creado en la Constitución de 2008. A través de este estudio exteriorizaré como, a pesar de tener a la participación ciudadana como uno de sus principios rectores, la Función de Transparencia y Control Social en realidad solo se compone por las primeras autoridades de las instituciones estatales que la conforman. Es por esto que el CPCCS se erige como el principal canal de la participación ciudadana dentro de la Quinta Función del Estado. En un segundo punto, demostraré como la conformación y el funcionamiento del CPCCS le convierten en un invento, que a primera vista es un avance en la democracia participativa, pero que en realidad facilita la concentración del poder a través de una figura que se presta para la manipulación, sin necesidad de representatividad y legitimidad ante los ciudadanos.

2.3.1. Estructuras y Mecanismos de participación a través de la Función de Transparencia y Control Social

En este apartado analizaré de forma general la estructura de la Función de Transparencia y Control Social y evaluaré los mecanismos de participación establecidos, en especial, a través del CPCCS.

¹¹⁴ En este aspecto, Ernesto Albán enfatiza la contradicción en la elección de miembros del CPCCS y el riesgo de cooptación de este espacio de poder: “El Consejo de Participación Ciudadana es un órgano integrado con representantes de los ciudadanos, pero que no han sido designados a través de un proceso electoral, que es la fórmula clave de la democracia. (...) Claro que al referirnos a la "ciudadanía" estamos frente a una entelequia que puede ser todo y nada, y que, por lo mismo, puede ser ampliada o restringida al antojo, tanto en la ley como en la práctica. (...) Al eliminar el origen electoral de los nominados, se apela a un mecanismo indirecto de designación, que como toda designación indirecta es manipulable por quien tiene el poder.”

Albán, Ernesto. “La participación ciudadana”. El Hoy. Opinión. 25 enero 2009. <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-participacion-ciudadana-330654.html>>

En primer lugar, la Función de Transparencia y Control está conformada por el CPCCS, la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y las superintendencias¹¹⁵ del Estado¹¹⁶. Uno de los objetivos principales de esta Función, relevante para este estudio, es el fomento e incentivo de la participación ciudadana.¹¹⁷ La FTCS se articula a través de un órgano de gobierno denominado Comité de Coordinación¹¹⁸, contemplado en la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, conformado por los titulares de todas las funciones del Estado que integran este quinto Poder¹¹⁹. Este Comité es el encargado de designar a las autoridades de la Secretaría Técnica de la Función, cuyo rol es principalmente operativo, que se encarga de aplicar las directrices establecidas por el Comité¹²⁰. Finalmente se insta un Sistema Nacional Integrado en el cual se establece un conjunto de políticas, métodos y procedimientos para coordinar las acciones de la FTCS.¹²¹

Es así como, dentro de la reducida estructura de funcionamiento de la FTCS no existen propiamente espacios de participación de la sociedad civil sino que esta se canaliza mediante el CPCCS. En esta Función del Estado, las decisiones son tomadas por el Comité de Coordinación. Sin embargo, el sexto principio rector de la Función de Transparencia y Control Ciudadano es:

Las y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán participar en procesos de formulación de políticas públicas; iniciativas que promuevan la deliberación, planificación y toma de decisiones de la gestión de los asuntos públicos; control de las instituciones del Estado

¹¹⁵ Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Compañías, Superintendencia de Telecomunicaciones, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Superintendencia de Control del Poder de Mercado y Superintendencia de la Información y Comunicación.

¹¹⁶ Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 204. Registro Oficial (Suplemento) No. 449 del 20 de octubre del 2008.

¹¹⁷ *Ibíd.*

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. Art.4.3. Registro Oficial 2do Suplemento No. 53 del 7 de agosto de 2013.

¹¹⁸ Este órgano ya existía desde el 2009 cuando fue creado mediante el Reglamento Funcionamiento de Función Transparencia y Control Social. Resolución 3. Registro Oficial 582 de 4 mayo de 2009.

¹¹⁹ Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. Art.5. Registro Oficial 2do Suplemento No. 53 del 7 de agosto de 2013.

¹²⁰ *Id.* Art.12.

¹²¹ *Id.* Art.18.

y de sus representantes, a través de los mecanismos establecidos en las normas que los regulan.¹²²

Este principio enfatiza que las instituciones, que conforman la Función de Transparencia, deben fomentar la participación de los ciudadanos y sus acciones se canalizadas a través de los organismos estatales, mediante su influencia en la toma de decisiones y control de las actuaciones estatales. Es por este motivo que, dentro del diseño institucional de la Constitución de 2008 surge la figura del CPCCS. De tal forma que, en las instituciones que conforman FTCS, las formas de participación principalmente se canalizan a través del CPCCS como lo demostraré ahora.

2.3.2. Funcionamiento del CPCCS en relación con la sociedad civil

Para comenzar, la conformación del CPCCS es un muestra de la voluntad de incorporar miembros de la sociedad civil en la institucionalidad del Estado. El proceso de selección de los 14 consejeros (7 titulares y 7 suplentes) del CPCCS establece que “la selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre (SIC) los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía.¹²³” De tal forma que se enfatiza la voluntad de incorporar representantes que provengan de la sociedad civil para integrar una institución estatal como el CPCCS.

Respecto a la forma de postular un miembro por parte de la sociedad civil, los requisitos son bastante laxos. En efecto, la Ley únicamente establece que para las postulaciones por parte de las organizaciones sociales “deberán acompañar la carta de respaldo de la organización. Dichas organizaciones deberán comprobar estar activas al menos durante los últimos tres años.¹²⁴” Esta extremadamente amplia posibilidad de postular candidatos a consejeros del CPCCS puede ser considerada como sospechosa. En este sentido, existe un sinnúmero de organizaciones en el Ecuador, algunas más afines al gobierno que otras, que

¹²² Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. Art.6. Registro Oficial 2do Suplemento No. 53 del 7 de agosto de 2013.

¹²³ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Art.19. Registro Oficial Suplemento 22 de 9 septiembre de 2009. Este procedimiento de selección es llevado a cabo por el Consejo Nacional Electoral conforme al artículo 207 de la Constitución del Ecuador.

¹²⁴ *Id.* Art.23.

podrían llegar a tener a llegar un representante en el CPCCS, cuando en realidad carecen de una amplia base social o legitimidad en la sociedad civil ecuatoriana.

En efecto, no concurren criterios más específicos, que podrían demostrar la representatividad o relevancia de una organización, para poder postular un candidato; las organizaciones pueden incluso no existir jurídicamente¹²⁵. Se podrían utilizar criterios como el número de miembros de la organización, su historia, su alcance territorial, presupuesto anual, número de publicaciones, impacto en la sociedad, por solo mencionar algunos puntos de referencia. Esta falta de criterios mínimos para poder postular candidatos se presta a una sobrerrepresentación de ciertos intereses o elección de miembros según su postura política en un CPCCS que tiene funciones tan importantes como elegir a las primeras autoridades de varias instituciones con un gran poder en el Estado¹²⁶.

De modo similar, el riesgo de canalizar la participación ciudadana, en el ámbito del control de las actuaciones del poder estatal, es que realmente la sociedad civil ya no puede solicitar una rendición de cuentas de manera independiente, al pasar a conformar un organismo del Estado. En otras palabras, Pachano explica que:

con la conformación de este consejo [CPCCS] se le da a la participación ciudadana (o por lo menos a una parte muy importante de esta) el carácter de entidad estatal, de modo que la facultad de los ciudadanos para controlar a los poderes públicos deja de estar en la sociedad para trasladarse al propio Estado. Esto significa que la toma y rendición de cuentas (la accountability) vertical, que es una facultad de la ciudadanía, se transforma en horizontal ya que pasa a ser realizada por una entidad estatal (aún más, por la institución que ocupará el lugar central de una de las funciones del Estado). Se trata, por tanto, de una forma de estatización de la participación¹²⁷.

¹²⁵ El número 9 del artículo 6 del Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social emitido por el Consejo Nacional Electoral establece que el expediente presentado por los postulantes deben contener para “las organizaciones sociales, de hecho o de derecho, deberán acreditar su actividad al menos en los tres últimos años.” Por lo que incluso organizaciones sociales sin personería jurídica podrían postular candidatos.

Consejo Nacional Electoral. Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. No 1.- PLE-CNE-1 del 7 de octubre de 2009. Art.6.

¹²⁶ Conforme al artículo 69 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, este último “designará a las máximas autoridades de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, a las autoridades del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208, numerales 11 y 12 de la Constitución.”

¹²⁷ Pachano, Simón. “Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa.” Quito: ILDIS, 2010, pp.25-26.

Es así como se desdibuja el rol de la ciudadanía organizada, a través de la sociedad civil, como una forma de control y contrapoder de las actuaciones del poder público. Los ciudadanos pasan a formar parte del Estado, que es único. La ciudadanía ejerce un control de gestión desde los mismo poderes del Estado frente los cuales, anteriormente, la sociedad civil gozaba de autonomía y libertad de iniciativa. Esta forma de estatizar la participación ciudadana justamente tiene un efecto contrario al deseado mediante la progresiva negación del rol autónomo de la sociedad civil en democracia.

Los modelos de participación libre, generados desde espacios de autocomposición, indiferentes del gobernante de turno, se ven limitados. Las formas de participación “legítimas”, que pueden lograr incidencia en el Gobierno, se canalizan a través de instituciones estatales. Así, existiría una potencial clasificación entre aquellas organizaciones que lograron alcanzar espacios en las instancias gubernamentales y otras que no lo lograron. Las primeras legitimarían las decisiones del poder público y facilitarían el discurso político que se jactaría de gozar, además de un alto grado de representatividad política, de tener un alto nivel de aceptación en el seno de la sociedad civil. Este nuevo diseño institucional llega a ser peligroso porque un gobierno podría concentrar el poder estatal mediante el sistema de representatividad (lo cual resulta legítimo), pero además podría controlar las estructuras de participación de la sociedad frente al Estado, dejando sin espacio la participación de voces ajenas e independientes al proceso político vigente.

El análisis no estaría completo si no se realiza un estudio del impacto de la creación de la Función de Transparencia y Control Social, y en especial del CPPCS, para observar de qué forma este nuevo institucional ha tenido una incidencia negativa frente a la participación de la sociedad civil en la democracia ecuatoriana actual.

3. Balance de la creación Función de Transparencia y Control Social sobre participación de la sociedad civil en la democracia ecuatoriana

Una vez definido el rol y la evolución de la participación ciudadana así como su proceso de institucionalización a través del Estado, en el tercer capítulo, realizaré un balance de la creación de la FTCS, y en especial de su órgano encargado de asegurar el derecho a la participación, el CPCCS. En este punto, demostraré como, de forma cualitativa y cuantitativa,

tras seis años de la reorganización del 2008, la participación se ha visto debilitada y su independencia del Estado está en riesgo.

En un principio, estudiaré las formas de participación civil establecidas en las Constituciones de 1978 y 1998 y las compararé con el marco constitucional que rige a los movimientos sociales desde el 2008. Esto me permitirá determinar de que forma la creación del CPCCS, dentro de la FTCS, no ha logrado consolidar la participación de los ciudadanos, sino que más bien se ha convertido en una manera de cooptar espacios de poder y legitimar un proceso político.

Acto seguido, explicaré cual es el impacto de la creación del CPCCS en los niveles de participación ciudadana del Ecuador. Las encuestas sobre los porcentajes de participación ciudadana antes y después de la incorporación del CPCCS y la FTCCS, esclarecerán el impacto cuantitativo de estas nuevas figuras sobre la participación ciudadana. Además del análisis numérico, profundizaré en el impacto que tiene el CPCCS en la conducta de los actores de la sociedad civil, debido a que estos nuevos cambios implican transformación en la dinámica de la participación ciudadana y su relación con el Estado.

Finalmente, centraré el trabajo en la percepción que tiene la sociedad civil de la estructura del CPCCS y de la FTCS. De esta manera, se observará cuales son los estímulos y desincentivos de participación en las organizaciones y movimientos sociales, tras la creación de estas nuevas figuras sui géneris. Esta valoración desde el punto de vista de la sociedad civil será un termómetro de los temores y riesgos que tienen los miembros de este sector frente a la visión y regulación de la participación por parte del Estado. Por último, estudiaré de que manera el CPCCS no ha fortalecido la participación ciudadana sino que más bien ha cooptado parte de la sociedad civil en la estructura estatal para legitimar la toma de decisiones a favor de un proyecto político.

3.1. Análisis de las formas de participación existentes antes de la existencia de la Constitución del 2008 en el Ecuador

Con el propósito de realizar un balance de la Función de Transparencia y Control Social, y en especial del CPCCS, cinco años después de su creación mediante la Constitución de 2008, en un primer momento, estudiaré las formas de participación ciudadana, creadas por la

Constitución de 1978 y la de 1998 y las compararé con las instituciones creadas en 2008. La Constitución de 1978 reduce las expresiones de las organizaciones sociales y refuerza el sistema representativo de los partidos políticos, para fortalecer un sistema democrático insipiente y con poca legitimidad.

En este sentido, las reformas de 1998 incorporan ciertas demandas de más inclusión de la sociedad civil y se crean ciertas figuras sui géneris, como la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (en adelante CCCC), que en realidad carecen de legitimidad y solo son una muestra de la voluntad política de usar la figura de la participación ciudadana para garantizar la estabilidad de los gobiernos. Esta fórmula de creación y utilización de las estructuras de participación ciudadana para legitimar y cooptar nuevos espacios de poder dentro del Estado es justamente uno de los aspectos que la Constitución de 2008 retoma y refuerza a través de la creación del CPCCS dentro de la Quinta Función del Estado.

3.1.1. Análisis de las formas de participación establecidas en la Constitución de 1998

La Constitución del Ecuador de 1998 reconoce más derechos de participación de la sociedad civil frente al Estado. Esto implica un mayor cambio del diseño institucional estatal. Los espacios asignados a la participación de la sociedad civil principalmente se enfocan en integrar los procesos de descentralización,¹²⁸ en garantizar el derecho a ser escuchado previo a la determinación de políticas públicas, proyectos de ley o elección de autoridades pero sin mayor incidencia y protagonismo¹²⁹ y en la conformación de la CCCC, la cual analizaré con posterioridad.

¹²⁸ El artículo 52 de la Constitución de 1998 establece que un órgano parcialmente compuesto por la sociedad civil integraba el sistema nacional descentralizado de protección integral para la niñez y la adolescencia. Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No.1 del 11 de agosto de 1998. Estado: derogado.

¹²⁹ Esta dinámica de una limitada relación entre la sociedad civil y el Estado se puede observar en los siguientes artículos de la Constitución de 1998. Art. 63, 96, 150, 255. Al respecto Juan Morales afirma que: “la concepción del texto de 1998, en el que la participación estuvo concebida de manera muy referencial, y en el que apenas se la consideró en cuanto a la definición de políticas públicas para determinados gremios y en determinados sectores: campesinos y profesionales del agro, en lo relativo al régimen agrario para la formulación de planes de inversión; y, artistas e intelectuales para la formulación de políticas culturales.”

“Los nuevos horizontes de la participación”. *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Ed. Ramiro Ávila. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008, p.161.

En todo caso, respecto al rol de la participación en la Constitución de 1998, Ortiz considera que:

estas innovaciones se realizan conservando el esquema democrático representativo (...) Al no modificar la estructura presidencial y centralista del Estado no hay condiciones para una participación que incida en las decisiones estratégicas, que permanecen en cenáculos tecnocráticos ajenos a la ciudadanía. Hay avances significativos, pero parciales en cuanto a participación, sin una visión integral de la democracia.¹³⁰

De tal suerte que no existía la necesidad que la estructura del Estado sea modificada por los principios de participación de la sociedad civil. Si bien se crearon espacios de diálogo, estos no provocaron una automática necesidad de crear una nueva institución estatal especializada en participación, como parte de un cambio en la forma de dividir el poder, para canalizar las demandas de los actores sociales.

En la estructuración de la democracia, concebida por la Constitución de 1998, la participación de la sociedad civil está presente pero no se refleja en un cambio de la institucionalidad del Estado. Ciertos autores como Echeverría critican este modelo al considerar que “desde una perspectiva sistémica, se podría decir que abre las compuertas de ingreso de demandas y expectativas sociales, pero cierra los filtros que deben procesarlas y obstruye su salida como decisiones políticas.¹³¹” En este punto, regreso al debate sobre cuál es la forma adecuada de influir en las políticas públicas por parte de la sociedad civil. En efecto, una cercanía extrema de la sociedad civil al poder público puede ser contraproducente debido a una pérdida de legitimidad y relación con los ciudadanos que conforman las bases de las organizaciones así como una parcialización de los representantes que llegan a espacios de poder.

Empero, desde la Constitución de 1998 ya hubo un primer intento tendiente a que los miembros de la sociedad civil controlen las actuaciones de los poderes públicos a través de la creación del CCCC. Esta figura sui generis formaba parte del Estado pero tenía independencia

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No.1 del 11 de agosto de 1998. Estado: derogado.

¹³⁰ Ortiz, Santiago. “Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional.” Iconos. No. 32. Flacso: Quito, 2008, p. 14.

¹³¹ Echeverría, Julio. *El desafío constitucional*. Quito: Abya-Yala, 2006, p.64.

política y actuaba en representación de la ciudadanía para eliminar la corrupción del Estado.¹³² El artículo 4 de la Ley que regulaba el CCCC establecía que sus miembros debían ser electos por Colegios Electorales conformados por varias entidades representantes de la sociedad civil tales como universidades, gremios profesionales, asociaciones de periodistas, centrales sindicales e indígenas, organizaciones de mujeres y de defensa de los derechos humanos¹³³.

Más allá de las críticas que formularé en el siguiente párrafo, el CCCC por lo menos estaba compuesto de diversas organizaciones de la sociedad que debían tener cierta representatividad y legitimidad. La ley establecía parámetros claros sobre cual tipo de organizaciones podían postular integrantes a la Comisión. Asimismo, dentro de las organizaciones que nominaban un representante, se debía llevar a cabo un proceso democrático de elecciones para determinar los miembros que conformarían la Comisión. Estos rasgos que legitimarían una institución integrada por la sociedad civil no se reflejan en el CPCCS.

En otro orden de ideas, Ramírez considera que la figura de la CCCC guarda similitudes, incorporadas en la Constitución de 2008, para la estructuración del CPCCS y sostiene que su conformación garantizaba independencia y se erigía como una nueva articulación de la participación de la sociedad civil.¹³⁴ A pesar de esto, como lo demuestra Aguilar, la realidad es que la CCCC se origina en una figura que sirvió para legitimar las actuaciones de un gobierno débil, como una forma de demostrar un cambio de política y además para canalizar el clamor de las organizaciones populares por intervenir en el control del poder. Al referirse al CCCC, Aguilar sostiene que “se trataba, entonces, de un organismo que nació en una circunstancia

¹³² Constitución Política de la República del Ecuador. Art. 220. Registro Oficial No.1 del 11 de agosto de 1998. Estado: derogado.

¹³³ Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Ley 39. Registro Oficial 253 de 12 de Agosto de 1999. Derogada. Art. 4.- Designación.- Los miembros de la Comisión serán designados por Colegios Electorales conformados por cada una de las siguientes entidades: 1. El Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas; 2. Gremios profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional; 3. La Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas; 4. Las Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción; 5. Centrales Sindicales y Organizaciones Indígenas, Afroecuatorianas y Campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas; 6. Organizaciones Nacionales de Mujeres, legalmente reconocidas; y, 7. Organizaciones de Derechos Humanos y de Defensa de los Consumidores, legalmente reconocidas.

¹³⁴ Ramírez sostiene que la “composición cívica de la CCCC aparecía como un recurso para asegurar el mayor margen de autonomía de la institución, y dejaba ya entrever la emergencia de nuevos procedimientos de representación de la denominada sociedad” civil.” Ramírez, Franklin. “Participación, desconfianza política y transformación estatal”. *Estado del país, Ecuador 1950-2000*. Quito: Flacso y otros, 2011, p.236.

histórica especial y para responder a necesidades políticas concretas; nunca, sin embargo, encajó en la lógica del sistema ecuatoriano de control ni tuvo más atribuciones que la de investigación y denuncia”¹³⁵. En consecuencia, el CCCC no puede ser considerado como un referente para la creación de una figura constitucional como el CPCCS. Este experimento, creado a la luz de la necesidad del momento político e histórico, no tiene porque perpetuarse y peor aún recibir más atribuciones, ligadas a la canalización de la participación ciudadana, como lo establece la Constitución del 2008.

3.1.2. Análisis de instituciones creadas mediante la Constitución para estructurar la participación ciudadana en el Ecuador desde el regreso a la democracia en 1978

La Constitución de 1978 mantuvo un espacio muy reducido para la participación de la sociedad en el diseño institucional del Estado, limitando el rol de este último a incentivar la participación. Respecto a la “promoción popular” el artículo 30 de la Constitución establecía que “El Estado contribuye a la organización y promoción de los diversos sectores populares, sobre todo del campesinado, en lo moral, cultural, económico y social, que les permita su efectiva participación en el desarrollo de la comunidad.”¹³⁶ De esta manera, la sociedad civil estaba ligada con el desarrollo comunitario y bastante ajeno a las estructuras estatales, salvo contadas excepciones¹³⁷. Esta exclusión de toda forma de interacción tal vez resultaba un poco extrema debido a que, si bien la sociedad civil no tiene por fin integrarse al Estado, uno de los

¹³⁵ Aguilar, Juan. “La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción”. *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Ed. Santiago Andrade et. Al. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009, p.100.

¹³⁶ Constitución Política del Ecuador de 1978. Art. 30. Primera Comisión ordenada por el Consejo Supremo de Gobierno. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.

¹³⁷ La sociedad civil estaba presente en el Consejo Nacional de Desarrollo a través de representantes de los sindicatos, las cámaras de la producción y de las Universidades, sin embargo su elección se realizaba a través de elección popular conforme al artículo 90 de la Constitución.

El Tribunal de Garantías Constitucionales también poseía un representante de los trabajadores, uno de las cámaras de producción y dos de la ciudadanía escogidos por los alcaldes y prefectos de acuerdo al artículo 140 de la Constitución.

Constitución Política del Ecuador de 1978. Art. 90 y 140. Primera Comisión ordenada por el Consejo Supremo de Gobierno. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.

sustentos para su desarrollo es la existencia de espacios de diálogo e interacción con los poderes públicos.

Sin embargo, existen opiniones divididas respecto a la Constitución de 1978. Por un lado hay quienes consideran que esta norma constitucional de regreso a la democracia “aparece como un diseño institucional que combina representación y decisión en una secuencia por la cual los partidos se constituyen en monopolios de la representación con capacidad de orientar y condicionar la gestión de la administración pública.¹³⁸” Si bien es cierto el peso que se le atribuye a los partidos políticos como única fuente de la legitimidad del poder, esto no quiere decir que una incorporación directa de la sociedad civil dentro del diseño institucional hubiera tenido un impacto diferente. Asimismo, es necesario entender que se trató de una Constitución originada desde un poder fáctico (aunque fue aprobada en referéndum) y que marcaba el regreso a la democracia, por lo que necesitaba apoyarse en formas tradicionales de representación para lograr la continuidad y consolidación del modelo democrático.

Por otro lado, existen autores que consideran que la Constitución de 1978 fue positiva en el sentido que incorporó a la sociedad civil dentro de varias instituciones estatales (Tribunal de Garantías Constitucionales y Consejo Nacional de Desarrollo) y además otorgó mayor espacio al sindicalismo¹³⁹ en relación a las empresas públicas y semi-públicas¹⁴⁰.

En suma, la Constitución de 1978 concibió a los partidos políticos y al modelo representativo como el eje central del sistema estatal. Si bien hubo ciertos esfuerzos por canalizar la participación de ciertos sectores de la sociedad civil, estos se redujeron principalmente a representantes de los sindicatos y las universidades en ciertas instituciones estatales (no se puede considerar a representantes de las cámaras de la producción como parte de la sociedad debido a que la definición contemplada en este estudio de sociedad civil excluye al sector empresarial). Sin embargo, estos espacios de participación no lograron satisfacer las demandas de mayor interacción y diálogo entre la sociedad civil y los poderes públicos.

¹³⁸ Echeverría, Julio. *El desafío constitucional*. Quito: Abya-Yala, 2006, p.20.

¹³⁹ Esta visión debe ser matizada debido a que la capacidad de formación y participación de los sindicatos dentro de las empresas no responde a una forma de participación de la sociedad civil sino al reconocimiento de derechos laborales que nunca debieron ser restringidos por la dictadura militar.

¹⁴⁰ Trujillo, Julio. “Sociedad civil, Estado y participación.” *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Ed. Santiago Andrade et. Al. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009, p. 29.

La inexistencia de canales de ventilación de demandas sociales, como en la Constitución de 1978, es negativa, debido a que genera tensión y desprecio hacia la institucionalidad estatal. Sin embargo, la solución no se encuentra en la incorporación de la sociedad civil dentro del diseño del Estado, debido al impacto negativo que este modelo tiene sobre la participación independiente de la sociedad civil en el Ecuador.

3.2. Impacto de la creación de una Nueva Función de Transparencia y Control Social en la sociedad civil

En este punto, el estudio de los niveles de participación de la sociedad civil permite definir el impacto de la creación de la nueva FTCS y del CPCCS. En efecto, las encuestas sobre el involucramiento de la ciudadanía en los procesos participativos, a lo largo del tiempo, permitirán determinar si la creación del CPCCS, adscrito a la FTCS, ha tenido un efecto positivo o negativo sobre la participación ciudadana en el Ecuador desde el 2008.

Además de este estudio cuantitativo, esbozaré la evolución de las conductas de participación ciudadana tras los cambios constitucionales del 2008. Este análisis permite observar que, además de la disminución de la participación, la forma de participar también ha sido modificada. La dinámica de la participación de los ciudadanos, desde la introducción del CPCCS y de la FTCS, ha permitido la consolidación de un proyecto político, más que la promoción de la participación ciudadana.

3.2.1. Estudio de la evolución de los niveles de participación antes y después de la Constitución del 2008

Con el objeto de estudiar la evolución de los niveles de participación en el Ecuador, analizaré los datos obtenidos en el Barómetro de las Américas, elaborado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) desde el año 1986 hasta el 2012. Considero que el estudio mencionado es el adecuado para este análisis debido a que se trata de un proyecto serio, consistentemente realizado durante más de veinte años, en el marco de un proyecto que abarca toda América Latina. Además, este cuenta con el apoyo de la Universidad de Vanderbilt y el aval del reconocido politólogo Mitchell Seligson. En el caso ecuatoriano el

proyecto es realizado por la Universidad San Francisco de Quito y los datos son recabados por Cedatos GALLUP.¹⁴¹

En cuanto al tema de estudio, encuestas sobre participación ciudadana fueron publicadas, en base a muestras representativas de la población ecuatoriana, durante los años 2001¹⁴², 2004¹⁴³, 2006¹⁴⁴, 2008¹⁴⁵, 2010¹⁴⁶ y 2012,¹⁴⁷ en los reportes sobre la democracia en Ecuador. De tal manera que es posible evaluar el impacto y la evolución de la participación de los ciudadanos frente al cambio en la estructura constitucional del Estado; en especial con la conformación del CPCCS dentro de la Función de Transparencia y Control Social. Los datos útiles para determinar el impacto de la institucionalización de la participación ciudadana corresponden a los niveles de participación en juntas o comités de mejoras¹⁴⁸ y la evolución de la participación en reuniones de asociaciones de profesionales¹⁴⁹ desde el 2001 hasta el 2012.

¹⁴¹ Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2010, p. xx.

¹⁴² Seligson, Mitchell y Agustín Grijalva. *Auditoría de la democracia: Ecuador 2001*. CEDATOS: Quito, 2002.

¹⁴³ Seligson, Mitchell. *Auditoría de la democracia: Ecuador 2004*. Quito: CEDATOS, 2004.

¹⁴⁴ Seligson, Mitchell et al. *Auditoría de la democracia: Ecuador 2006*. Quito: Vanderbilt University, 2006.

¹⁴⁵ Seligson, Mitchell et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008*. Quito: Vanderbilt University, 2008.

¹⁴⁶ Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2011.

¹⁴⁷ Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador y las Américas, 2012*. Quito: Vanderbilt University, 2013.

¹⁴⁸ Para evaluar este parámetro, en todos los estudios del Barómetro de las Américas en el Ecuador se realizó la siguiente pregunta: “por favor, dígame si asiste a las reuniones de estas organizaciones: CP8. ¿Reuniones de un comité o junta de mejoras para la comunidad? Asiste... una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca”. Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2010, p.121.

¹⁴⁹ Para evaluar este parámetro, en todos los estudios del Barómetro de las Américas en el Ecuador se realizó la siguiente pregunta: “por favor, dígame si asiste a las reuniones de estas organizaciones: CP9. ¿Reuniones de una asociación de profesionales, comerciantes, productores, y/u organizaciones campesinas? Asiste... una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca”. *Ibíd.*



Gráfico 1 Porcentaje de participación en reuniones asociaciones de profesionales, comerciantes, productores, y/u organizaciones campesinas 2001-2012.¹⁵⁰

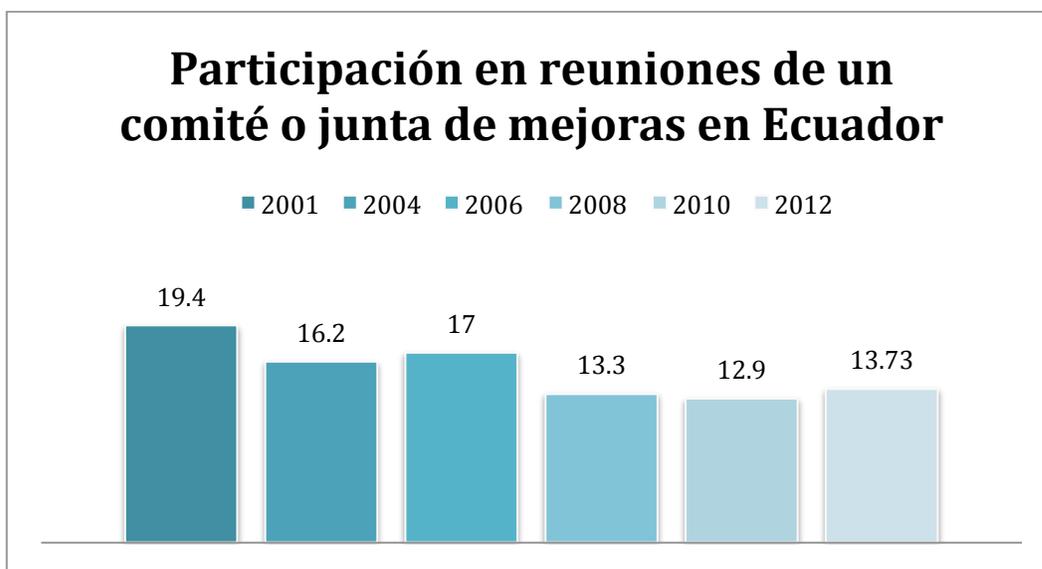


Gráfico 2 Porcentaje de participación en reuniones de comités o juntas de mejoras para la comunidad en Ecuador 2001-2012.¹⁵¹

¹⁵⁰ Datos años 2001-2010 obtenidos de la publicación de Juan Carlos Donoso et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2010, p. 123. Datos 2012 obtenidos directamente de la base de datos de análisis de la encuesta para Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) del año 2012 en Ecuador, recabados mediante entrevista en la Universidad San Francisco de Quito, el 3 de febrero de 2014, con Juan Carlos Donoso y Daniel Montalvo, directores del proyecto LAPOP en Ecuador.

¹⁵¹ Datos años 2001-2010 obtenidos de la publicación de Juan Carlos Donoso et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2010, p. 123. Datos 2012 obtenidos directamente de la base de datos de análisis de la encuesta para Proyecto de Opinión Pública de

Antes de realizar un análisis de los datos, es válido precisar que los cambios en los niveles de participación ciudadana no están relacionados únicamente con la existencia de estructuras estatales sino que están influenciados por varios factores sociológicos, económicos, políticos y coyunturales del país, en un determinado periodo. Sin embargo, los cambios en la estructura constitucional del 2008 tenían la vocación de influenciar de forma considerable en los niveles de participación. Este cambio es inédito en la división de poderes y la creación de una institución sui generis, el CPCCS, en teoría debía promover forma positiva la participación de la ciudadanía respecto al nivel general de la última década.

Por un lado, a pesar de los cambios instaurados en la Constitución del 2008, la participación de los ciudadanos en juntas o comités de mejoras en el Ecuador desde ese año no ha conocido un significativo aumento. Si bien existe una leve mejoría desde el año 2010 a 2012, pasando de 12.9% a 13.73%, es primordial observar que la participación ciudadana se encontraba en un mejor nivel cuando no existían estructuras estatales destinadas a canalizar la participación de los ciudadanos. Es así como, la participación de la ciudadanía en juntas o comités de mejoras, desde el año 2001 hasta el año 2012 ha descendido en un 29.23%. La ligera mejora registrada en los últimos dos años no llega a contrarrestar la tendencia general a la baja de la participación de los ciudadanos en este tipo de organizaciones.

Por otro lado, la participación en reuniones de profesionales no se ha incrementado significativamente desde la promulgación de la Constitución de 2008. De la misma manera, la participación en comités de mejoras ha disminuido en un 15.33% desde el año 2001 hasta el año 2012. Esto ratifica que la existencia de nuevas estructuras estatales, creadas en la Constitución de 2008, no influyó de manera importante en los niveles de participación de los ciudadanos, sino que incluso llegó a tener un impacto negativo sobre la misma, sobre todo en la independencia de la participación de la ciudadanía. Peor aún, dos años después de la introducción del CPCCS dentro de la Función de Transparencia en 2008 se registraron los niveles más bajos de involucramiento “la participación más alta (10.7) se produjo en 2001, y disminuye hasta llegar a un promedio de 7.4 puntos en 2010, es decir, una caída de casi 4

puntos en un período de 10 años, siendo estas diferencias estadísticamente significativas.”¹⁵² Es así como, la introducción de una institución dedicada a la institucionalización y promoción de la participación no logró aumentar la participación sino que ésta llegó a sus niveles más bajos desde los años 2000.

De tal manera que, concuerdo con los hallazgos realizados en el Informe de LAPOP, según los cuales “En suma, la participación de los ecuatorianos en reuniones de organizaciones cívicas muestra un patrón de descenso a través del tiempo, ya que se nota claramente que en todos los casos, la participación cívica fue mayor en 2001 que en el presente.”¹⁵³ Esta observación implica, hasta cierto punto que, la existencia de estructuras para estatizar la participación ciudadana no influye de forma positiva en los niveles de participación de la ciudadanía en democracia. En 2001 no existía una instancia constitucional como el CPCCS, insertado en una Quinta Función, para canalizar y promover la promoción de la ciudadanía en el Estado y sin embargo, los niveles de participación eran más elevados en la actualidad.

Es así como, la creación de un CPCCS no ha influido positivamente en la participación de la ciudadanía en general sino que ha tenido un efecto pernicioso, en gran parte por la irracional voluntad de forzar la integración la sociedad civil, una expresión de la libertad y autonomía de la colectividad, dentro la estructura el Estado.

3.2.2. Evolución de las conductas de participación en democracia tras la creación de la Función de Participación

En este punto, durante un taller sobre participación ciudadana organizado por el CPCCS, el pasado 14 de junio de 2014, realicé una pregunta sobre el riesgo de un parcialización en los sistemas de participación de los ciudadanos y el peligro de un control de la sociedad civil por parte del Estado. Marco Urbina, especialista en control social del CPCCS, me contestó que, por ejemplo en las Asambleas Ciudadanas, la gente se organiza de forma autónoma para nombrar a su directiva, sin dejarse influir por parte de los representantes del Estado. Por lo tanto, según esta versión, cuando se fortalecen este tipo de asambleas, se reduce el riesgo de

¹⁵² Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2010, p.123.

¹⁵³ *Id.* p.123.

un proceso de apropiación, funcionalismo e institucionalización de la participación ciudadana frente al Estado¹⁵⁴.

Esta afirmación es correcta en la teoría. Sin embargo, al bajar esta suposición a la realidad ecuatoriana, la consecuencia es diferente. Debido a la lógica con la cual se manejan las relaciones de poder en el Ecuador, resulta sumamente difícil encontrar espacios de participación inmunes al riesgo de un funcionalismo y progresiva alineación con los intereses de los representantes de los poderes del Estado. El hecho de que existan ciertos ejemplos aislados de funcionamiento correcto de las instancias de participación no implica que esta sea una realidad generalizada que compruebe el éxito de un nuevo modelo de Estado que institucionaliza a la participación ciudadana.

En efecto, las conductas de participación de los actores de la sociedad civil, frente a esta ruptura de la tripartición de poderes y la creación del CPCCS, están debilitadas debido a una continua desconfianza de las instituciones del Estado. De forma constante, los gobernantes han utilizado de una manera interesada y antojadiza la interacción con los movimientos sociales. No sería una novedad que un cambio en el diseño institucional tenga un trasfondo político que favorezca la consolidación de un partido político. En relación al modelo participación ciudadana instaurado en la Constitución de 2008, Ortiz critica:

con una cultura política que se mueve entre la movilización espontánea, el corporativismo y el clientelismo, es probable que a los actores sociales no les interese gastar tiempo y recursos en largos procesos participativos. En ese sentido el texto constitucional se queda en el papel, si el gobierno y los actores sociales no se apropian del mismo, es probable que la participación se quede en la retórica o se reduzca a ser un mecanismo funcional al gobierno, antes que una oportunidad para renovar la democracia.¹⁵⁵

En este análisis, la segunda explicación que aporta Ortiz parece más plausible, en el sentido que el diseño constitucional actual está orientado a convertirse en otro sistema útil para plasmar los intereses del gobierno central. Las características de la cultura política del Ecuador inspiran un clima de suspicacia frente a nuevos diseños institucionales por parte de los

¹⁵⁴ Urbina, Marco. Taller “Participación Ciudadana”. Organizado por la Coordinación Nacional de Promoción de la Participación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Salón Peralta. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Quito. 14 junio 2014.

¹⁵⁵ Ortiz, Santiago. “La participación, un desafío para la democracia.” *Entre voces*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local. No. 15. Agosto 2008. <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-461.html>>

movimientos sociales. Los cambios constitucionales pueden ser conceptualizados como una vía de legitimar el poder del gobierno de turno. Además, la forma de conformar los espacios de participación, como el CPCCS, provocan la existencia de una participación susceptible de ser muy fácilmente parcializada a favor del gobierno de turno.

Desde otro punto de vista, existe el enfoque que el CPCCS ha tenido un impacto positivo sobre los sistemas de participación de la sociedad civil y su interacción con el Estado. Ibeth Estupiñán, Coordinadora Nacional de Promoción de la Participación del CPCCS, considera que la estructura de esta institución fomenta el ejercicio de los derechos de participación y propicia el rol protagónico de los ciudadanos en la planificación, toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos.¹⁵⁶ En este sentido, enfatiza el acercamiento en la gestión de las instituciones públicas y los ciudadanos para efectivizar la vigencia de un poder ciudadano que influya directamente en las decisiones y control del poder público.

Sin embargo, con los cambios de 2008, las conductas de participación de la sociedad civil se pueden ver fragmentadas y peor aún sesgadas por la potencial descalificación de ciertas organizaciones sociales debido a que no utilizan los canales estatales para expresar sus puntos de vista. Es así como, frente a este dilema, Pachano se cuestiona:

si esta transformación de la acción ciudadana en instancia estatal dejará lugar para las iniciativas autónomas y espontáneas de la sociedad o si ellas deberán necesaria e inevitablemente pasar por esta institución. El riesgo que plantea su conformación – además de la ya señalada acumulación de poder y menoscabo del que le corresponde a las instancias de representación, en especial al órgano legislativo- es que las iniciativas autónomas sean consideradas ilegítimas e incluso que se las vea como acciones subversivas.¹⁵⁷

En una dinámica de confrontación y de desprestigio de aquellos que expresan opiniones distintas a las del gobierno de turno, la creación de un único sistema que canalice la participación de la sociedad civil puede tener efectos perniciosos. Los procesos de selección de los representantes de la sociedad civil constituyen un primer filtro para la llegada de todos los sectores (sobretudo independientes del gobierno) a los espacios de participación. Luego, una vez conformados los espacios de participación, como el CPCCS, las conductas de las

¹⁵⁶ Estupiñán, Ibeth. Taller “Participación Ciudadana” organizado por la Coordinación Nacional de Promoción de la Participación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Quito. 14 junio 2014.

¹⁵⁷ Pachano, Simón. “Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa.” Quito: ILDIS, 2010, p. 26.

demás organizaciones pueden ser deslegitimadas por parte del poder al considerar que la sociedad civil ya tiene representantes ante instancias gubernamentales, por lo que no sería necesario dar valor a las demandas de otros actores.

3.3. Incentivos y desincentivos para la participación de la ciudadanía tras la creación de la Nueva Función de Transparencia y Control Social

Una vez que se ha determinado, a través del estudio de los datos y de la dinámica de las conductas, que la participación ciudadana ha sido debilitada mediante la introducción del CPCCS y de la FTCS. Ahora, analizaré cuales son los estímulos y desincentivos que deben sortear los actores de la sociedad civil frente a los cambios introducidos en la Constitución del 2008. Por un lado, subrayaré las preocupaciones que surgen desde el punto de vista de la sociedad civil frente al CPCCS. Es así como analizaré testimonios de miembros de organizaciones sociales que trabajan en el tema de participación y determinar los riesgos que existen. En efecto, se desprende que el nuevo diseño constitucional, acompañado del sistema regulatorio de la participación vigente, pone en riesgo la independencia, autonomía y capacidad de movilización de la sociedad civil en el Ecuador.

Finalmente, analizaré de qué manera la existencia del CPCCS ha permitido consolidar un proceso de cooptación de la sociedad civil en el Estado y, de esta manera, legitimar un proyecto político. Su estructura y funcionamiento actual permiten observar que la participación ciudadana independiente no ha logrado fortalecerse. Únicamente ciertos actores afines al gobierno han resultado favorecidos.

3.3.1. Cambios en la participación desde el punto de vista de la sociedad civil tras la creación de la Función de Participación

En este punto, un informe sobre el ejercicio del derecho a la libertad de asociación en el Ecuador elaborado en julio de 2013, con el apoyo de varias ONGs ecuatorianas¹⁵⁸, permite analizar el punto de vista de un sector de la sociedad civil frente al rediseño constitucional y, en especial, la creación del CPCCS. El informe explica de forma detallada las limitaciones al

¹⁵⁸ El informe fue elaborado por la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información en el marco de la Iniciativa de la Sociedad Civil “Rendir Cuentas” cuyos miembros ecuatorianos destacados son: Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Grupo Faro, Esquel, Fundamedios y la Red de ONGs de Guayaquil.

derecho a la libertad de asociación en el Ecuador, y sobre el tema analizado en el presente estudio, expone que:

La sociedad civil ecuatoriana está actualmente dividida. (...) se institucionalizó la participación ciudadana, cuando en la nueva Constitución se consagró la existencia del llamado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Debemos tomar en cuenta también que muchas organizaciones tradicionales han dejado de lado su rol de participación activa para convertirse en consultoras del Estado, lo que en buena medida y de manera directa, condiciona su accionar.¹⁵⁹

La existencia del CPCCS es vista por un sector de la sociedad civil como una amenaza a la independencia de las organizaciones sociales y un freno para la existencia de altos niveles de participación frente a las actuaciones del Estado. Es así como el diseño constitucional implementado afecta directamente la capacidad de movilización de la sociedad civil. Se genera un fenómeno de alineación entre los intereses del Estado y aquellos de ciertas organizaciones de la sociedad civil que se incorporan a los espacios de participación. El Estado genera un límite, de forma indirecta, en los espacios y la forma de participar libremente en la esfera pública porque amplifica únicamente las demandas de las organizaciones que considera como legítimas interlocutoras.

Desde la misma perspectiva de la sociedad civil, Simón Jaramillo, subdirector de la Corporación Participación Ciudadana, considera que el CPCCS es en parte responsable de la pérdida de independencia de la sociedad civil frente al Estado. Él sugiere que, además de la estructura constitucional, el marco legal vigente es restrictivo y controlador de la participación ciudadana, por lo que no garantiza adecuadamente este derecho. En efecto, al ser interrogado sobre si la estructura del CPCCS garantiza la autonomía e independencia de la sociedad en el Ecuador, Jaramillo expresa que, desde su perspectiva:

El diseño constitucional de la Función de Transparencia en su conjunto (no del CPCCS únicamente) fue equivocada. Se crea una función de control “social”, y se la integra con funcionarios públicos (Contralor, Defensor del Pueblo, superintendentes etc.) entonces deja de ser instancia de Control “Social” y se transforma en instancia de control “Estatal”.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Banfi, Karina. “Informe sobre el derecho a la libertad de asociación y reunión en Bolivia, Ecuador y Nicaragua”. Uruguay: Alianza Regional, 2013, p.94.

¹⁶⁰ Jaramillo, Simón. Corporación Participación Ciudadana. Entrevista propia sobre el impacto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la sociedad civil ecuatoriana. 10 junio 2014.

En esta visión, se observa que desde la sociedad civil no existe una percepción que el diseño estructural del Estado sea adecuado para garantizar el derecho a la participación ciudadana. Las reformas adoptadas en la Constitución del 2008 no han permitido consolidar la participación organizada de los ciudadanos en el Ecuador.

A este hecho se debe sumar el entorno legal desalentador en el cual deben operar las organizaciones de la sociedad civil. Es así como Jaramillo profundiza que “más que la acción de un organismo determinado (en este caso el CPC y CS), actualmente es el marco normativo general, el que restringe y no fomenta los derechos de participación.”¹⁶¹ Por lo que, Jaramillo considera que el CPCCS es responsable solo en parte de la situación de riesgo en la cual se encuentra la participación ciudadana independiente. Él opina que la estructura constitucional del Estado no es el único factor que limita el ejercicio independiente de la participación ciudadana sino que el marco legal no es el adecuado para garantizar los derechos de la sociedad civil.

En este punto, cabe recalcar que los diseñadores de la Constitución y de la legislación vigente, tal como el Decreto No. 16 del 2013, actúan bajo la misma lógica, por lo que no es necesario disociar la conceptualización de la estructura estatal con la creación del CPCCS de la legislación actual, que restringe los derechos de participación.

3.3.2. Cooptación de la participación a través de las estructuras estatales

Desde su gestación en el año 2008, la nueva distribución de poderes y la creación del CPCCS tuvieron críticas respecto al posible acaparamiento de los espacios de participación ciudadana por el gobierno de turno. Es así como, durante el proceso constituyente se levantaban voces al expresar que:

[E]n una democracia representativa, donde se supone que el Parlamento representa al todo, la sociedad civil autoorganizada puede asumir roles políticos importantes, de proposición, veeduría, participación, incluso de diálogo con el Estado, pero siempre desde la autonomía. Lo que la sociedad civil organizada no puede, sin dejar de serlo, es dejarse cooptar por las estructuras estatales. Lo que el nuevo proyecto de Constitución pretende parece precisamente eso.¹⁶²

¹⁶¹ Jaramillo, Simón. Corporación Participación Ciudadana. Entrevista propia sobre el impacto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la sociedad civil ecuatoriana. 10 junio 2014..

¹⁶² Diario Hoy. “Ciudadanos cooptados”. Opinión. 25 agosto 2008. 21 enero 2014. <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ciudadanos-cooptados-302680.html>>

El primer punto expresa el riesgo de cooptación que existe cuando las estructuras estatales buscan articular la participación de los ciudadanos. Un gobierno ávido de encontrar nuevas formas de legitimar su poder y de demostrar que gobierna de manera inclusiva diseñará un modelo que le permita aparentar que existe una amplia participación de organizaciones sociales en la toma y control de las actuaciones del poder público. Sin embargo, la mejor manera de garantizar la permanencia y respaldo de un proyecto político se realiza mediante la progresiva ocupación de los espacios de participación con miembros de organizaciones sociales afines al gobierno.

Actualmente, desde el seno del CPCCS han surgido críticas respecto a una burocratización de la participación ciudadana, que se encuentra condicionada por la agenda del gobierno. Rosero, consejero del CPCCS, expresa una visión crítica de la institución que conforma:

En las actuales circunstancias el Consejo actúa en contra de la Constitución, que le ordena promover la participación de todos los ecuatorianos y no solo de quienes piensan como el Gobierno. La mayoría del Consejo de Participación no ha entendido su deber y ha buscado burocratizar la acción de la ciudadanía. (...) La Constitución garantiza el derecho a la resistencia y a la movilización social. Lo que pasa es que hay un Gobierno al que no le gusta eso. Por eso el Consejo debía fortalecer esas organizaciones. Lamentablemente, lo que se busca desde el poder es cooptar a movimientos sociales e impedir que los ciudadanos se puedan organizar en gremios, sindicatos o grupos.¹⁶³

El CPPCS se ha desarrollado en la misma dinámica promovida por el gobierno. La participación ciudadana es positiva en la medida que resulte útil para promover los intereses políticos actuales. La disidencia y las ideas distintas no aportan a la democracia sino que suponen un peligro para este modelo participativo.

En esta dinámica, el gobierno ha logrado apropiarse de los espacios dispuestos para la sociedad civil, que propician la participación, pero solo de aquellos actores afines al proyecto político. Esta postura no favorece la participación democrática autónoma y espontánea, sino que restringe la actuación de aquellos independientes del gobierno y enardece la participación de los actores cómplices del gobierno, quienes no aportan mayoritariamente al fortalecimiento de la democracia, debido a que se erigen como una caja de resonancia de las propuestas del gobierno. En este contexto, la participación libre de la sociedad civil se ve menoscabada

¹⁶³ Rosero, David cit in Santiago Zeas. "A través del Consejo de Participación el Régimen revivió la 'palancocracia'". El Comercio. Ecuador. 27/01/2011. Sección Política.

debido a la existencia de canales que legitiman o desprecian las organizaciones sociales en función de las tendencias políticas.

Conclusiones y Recomendaciones

En conclusión, la creación de un nuevo poder del Estado, la FTCS, en el cual se integra el CPCCS, no ha fortalecido la participación ciudadana en el Ecuador. El rol de la sociedad civil en la democracia se ha debilitado desde la promulgación de la Constitución 2008, debido a la concepción, regulación y canalización de la participación ciudadana a través del Estado y en especial del CPCCS.

La sociedad civil juega un rol vital en la existencia de una democracia consolidada porque constituye un factor primordial de la misma y es un agente generador de cambios positivos, por su poder influencia en la sociedad y en las políticas públicas.

La autonomía (autoconformación y automovilización) e independencia de la sociedad civil, frente al Estado, son características esenciales y constitutivas de la sociedad civil. Dentro del Estado tradicional, la sociedad civil no ingresa en el diseño constitucional y tripartito del poder. La sociedad civil únicamente influye en las decisiones mediante la presión externa y diálogo. El sistema de representatividad, no la participación ciudadana, asegura que las demandas de los mandantes sean representadas adecuadamente.

Las experiencias de participación en la región andina y de Europa occidental demuestran que, para lograr un fortalecimiento de la participación ciudadana y un acercamiento de la gestión pública a los ciudadanos, no es necesario realizar cambios en la estructura del poder o crear nuevas instituciones con rango constitucional tal como el CPCCS.

Desde el regreso del Ecuador a la democracia, la participación de la ciudadanía se ha realizado de forma dispersa y se caracterizaba por la carencia de mecanismos de interacción adecuados y legítimos entre el Estado y la sociedad civil. Con el transcurso del tiempo, la sociedad civil gana espacios de interconexión con el Estado. Sin embargo, la Constitución del 2008 es demasiado radical, al integrar la participación de la sociedad civil, en la estructura del Estado.

En la Constitución del 2008, con la creación de la FTCS y el CPPCS, se plasma un modelo de participación que destruye el rol primario de la sociedad civil. Esta última deja ser un intermediario legítimo entre los intereses de la sociedad y el Estado porque pasa a formar parte de la estructura institucional del Estado. La capacidad de incidencia y generación de ideas independientes y autónomas es minada por el proceso de cooptación de los integrantes de la sociedad civil en el Estado. El concepto y ejecución del CPCCS carece de legitimidad

porque limita el fortalecimiento y la consolidación de la participación ciudadana en la democracia ecuatoriana actual.

Las disposiciones constitucionales y la regulación restrictiva de la participación ciudadana generan un ambiente que limita el surgimiento de movimientos sociales divergentes de la línea gubernamental. La conformación y funcionamiento del CPCCS son una muestra de la voluntad de integrar a miembros de la sociedad civil en la estructura del Estado. Mediante mecanismos no democráticos, sin haber sido electos, miembros de movimientos sociales llegan a ocupar puestos con un poder considerable en la estructura del Estado. La nueva estructura estatal busca legitimar la toma de decisiones mediante la incorporación de un sector de la sociedad civil, alineado con los intereses del gobierno, en el seno del Estado.

El análisis comparativo de la Constitución del 2008 con la de 1978 y 1998 comprueba que, en el diseño de la participación ciudadana, progresivamente, el Estado concentra los procesos de participación ciudadana a través de sus instituciones. Desde un punto de vista cuantitativo, en este momento, los niveles de participación ciudadana en la democracia ecuatoriana han disminuido en comparación a comienzos del siglo XXI.

La nueva estructura del poder no ha tenido el impacto deseado en la promoción de la participación independiente de los ciudadanos. Las conductas y las dinámicas que genera la Constitución de 2008, y el ordenamiento jurídico, han limitado el germen y la consolidación de una sociedad civil libre y vigorosa en la democracia ecuatoriana. La creación de la FTCS y el CPCCS han tenido un impacto negativo sobre la participación en el Ecuador.

Los procesos participativos, independientes y autónomos, de la ciudadanía y las organizaciones sociales se han visto limitados por el mecanismo de incorporación de los espacios de participación en el interior de instituciones estatales. Desde el punto de la sociedad civil, la creación del CPCCS, adscrito a la FTCS y el sistema regulatorio actual, generan una incorporación progresiva de los movimientos sociales en el engranaje estatal. La nueva estructura constitucional ha disminuido la participación independiente de la sociedad civil. El proceso de cooptación de ciertos movimientos sociales, afines al gobierno, en la estructura del Estado, se convierte en una forma de legitimar un proyecto político desde el sector social.

Respecto a recomendaciones que se puede formular en este contexto, a pesar de la banalidad con la que se trata el tema en la actualidad, se podría pensar en un cambio

constitucional para regresar a la distribución tradicional de los poderes del Estado. Esto debe acompañarse de una restricción de las funciones del CPCCS a un ámbito meramente de control de la corrupción y del ejercicio del poder público. Esto permitiría reincorporar una visión garantista de los derechos de participación ciudadana y no de intervención y cooptación de la sociedad civil.

Los sistemas de participación se deberían regir por criterios democráticos y de separación clara entre los ámbitos de la sociedad y del Estado para evitar la existencia de conflictos de intereses. El Estado debe únicamente garantizar la existencia de condiciones mínimas para facilitar el surgimiento y consolidación de organizaciones sociales autónomas, creadas en función de los intereses de la sociedad. Además se puede consolidar los espacios de colaboración y diálogo democrático entre el Estado y la sociedad civil, sin perder la distancia que debe existir entre ambos sectores.

En este sentido, resulta vital la toma de conciencia, desde el poder político, de la necesidad de respetar la independencia y autodeterminación de la sociedad civil. Es necesario reconocer a todos los sectores de la sociedad civil, incluso aquellos críticos y ajenos a un movimiento político, como interlocutores válidos y con capacidad de vocería. Es así como se debe garantizar el acceso a espacios de interlocución a todos los miembros de la sociedad y no solo de forma selectiva.

La participación de la sociedad civil debe ser concebida como el ejercicio de un derecho vital para la consolidación de la democracia. Esta participación no debe ser observada con cautela y desprecio cuando proviene de sectores críticos. Tampoco debe considerarse como una forma de legitimar las actuaciones cuando proviene de sectores afines. La participación ciudadana siempre es positiva porque favorece el debate y la generación de nuevas ideas, que solo pueden enriquecer la dinámica de la democracia en el Ecuador.

Asimismo, si se mantiene el sistema actual, resultaría beneficioso que los integrantes del CPCCS y de los mecanismos de participación sean independientes de la posición gubernamental. La elección de los miembros debe ser menos discrecional. Esto permitiría que, por lo menos, exista una mejor legitimidad, balance en el esquema de participación y una voluntad real de trabajar por garantizar la participación ciudadana, sin importar la afinidad o distancia de los miembros de la sociedad civil con un determinado movimiento político.

Referencias bibliográficas

- Albán, Ernesto. “La participación ciudadana”. *El Hoy. Opinión*. 25 enero 2009. <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/la-participacion-ciudadana-330654.html>>
- Aguilar, Juan. “La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción”. *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Ed. Santiago Andrade et. Al. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XII de España Editores, 2002.
- Armony, Ariel y Cynthia Arnson. *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.
- Ávila, Ramiro. “Los nuevos horizontes de la participación”. *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Ávila, Ramiro. *En defensa del neoconstitucionalismo transformador*. Quito, UASB, 2012.
- Avritzer, Leonardo. “Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis.” *Civil Society and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Bañfi, Karina. “Informe sobre el derecho a la libertad de asociación y reunión en Bolivia, Ecuador y Nicaragua”. Uruguay: Alianza Regional, 2013.
- Berman, Sheri. “Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic”. *World Politics*. Vol.49. No.3. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Trad. José Fernández. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Bodenheimer, Edgar. *Teoría del derecho*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Braman, Sandra y Anabelle Sreberny. *Globalization and Transnational Civil Society*. New Jersey: IAMCR, 1996.
- Brownell, Ginanne. *Bosnia's civil society: paths from Srebrenica*. Open Society. 5 julio 2007. <http://www.opendemocracy.net/bosnia_civil_society_paths_from_srebrenica>
- Bustamante, Fernando, Lucía Durán y Ana Andreetti. *Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador*. Quito: Fundación Esquel y Civicus, 2006.

- Castro, Carlos. “Valoración jurídico-política de la Constitución del 2008”. *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila et al. (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Cohen, Jean y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. Trad. Roberto Reyes. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Cunill, Nuria. “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa, 2006.
- Derathé, Robert. *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*. Paris: Vrin, 1995.
- Diario Hoy. “Ciudadanos cooptados”. Opinión. 25 agosto 2008. 21 enero 2014. <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ciudadanos-cooptados-302680.html>>
- Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador y las Américas, 2012*. Quito: Vanderbilt University, 2013.
- Donoso, Juan et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010*. Coord. Mitchell Seligson. Quito: Vanderbilt University, 2010.
- Echeverría, Julio. *El desafío constitucional*. Quito: Abya-Yala, 2006.
- El Universo. “El control social aún es lejano y limitado para los ciudadanos.” Ecuador. 06/02/11. Sección Política. <<http://www.eluniverso.com/2011/02/06/1/1355/control-social-aun-lejano-limitado-ciudadanos.html>>
- Estupiñán, Ibeth. Taller “Participación Ciudadana”. Organizado por la Coordinación Nacional de Promoción de la Participación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Salón Peralta. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Quito. 14 junio 2014.
- Foley, Michael y Bob Edwards. “The Paradox of Civil Society.” *Journal of Democracy*. Vol. 7. No. 3. Julio 1996.
- Freres, Christian. *El papel de la sociedad civil europea en los procesos de democratización en América Latina*. México: Latin American Studies Association, 1997.

- García, Fernando. “Nuevo Constitucionalismo en la Constitución Política de Bolivia.” *Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado, Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.
- García, María y Ernesto Roa. *Sociedad Civil, Democracia Liberal y Economía de Mercado*. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1997.
- García, María. “Politización y polarización de la sociedad civil venezolana”. *Espacio Abierto*. Vol. 12. Maracaibo: Universidad del Zulia, 2003. <<http://www.redalyc.org/pdf/122/12201203.pdf>>
- Gómez, Cancino. “Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia”. *Revista de la facultad de derecho de México*. UNAM. Tomo LIX. Número 251. Enero- Junio 2009.
- Grupo Promotor. *Incidencia de la Sociedad Civil en la Asamblea Nacional Constituyente*. Sistematizado por Paul Bonilla et al. Quito: GTZ, 2008.
- Hidalgo, Ruth. “Decreto 16: ¿avance o retroceso?”. *El Universo*. Opinión. 06/10/2013.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang. “La división de poderes como principio de ordenamiento”. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano 2007*. Tomo I. Montevideo: Fundación Konrad-Adenauer, 2007.
- Hurd, Nick. “Ministerial role: Minister for Civil Society”. Cabinet Office. <<https://www.gov.uk/government/ministers/parliamentary-secretary-minister-for-civil-society#policies>>
- Isunza, Ernesto y Alberto Olvera. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Porrúa, 2006.
- Jaramillo, Simón. Corporación Participación Ciudadana. Entrevista propia sobre el impacto del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la sociedad civil ecuatoriana. 10 junio 2014.
- Keane, John. *Democracy: A short story*. John Keane’s Blog. 6 enero 2014. <<http://johnkeane.net/36/topics-of-interest/democracy-a-short-history>>
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*. Barcelona: Labor, S.A., 1934.
- Kendall, Jeremy and Martin Knapp. *The third sector and welfare state modernisation: Inputs, activities and comparative performance*. Londres: Centre for Civil Society (CCS), 2000.

- LAPOP en Ecuador. Datos de análisis de la encuesta para Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) del año 2012 en Ecuador, recabados mediante entrevista en la Universidad San Francisco de Quito, el 3 de febrero de 2014, con Juan Carlos Donoso y Daniel Montalvo, directores del proyecto LAPOP en Ecuador.
- Lebegue, Daniel. *Démocratie et société civile*. París: Terra Nova, 2013.
- León, Jorge. “Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos”. *Estado del país, Ecuador 1950-2000*. Quito: FLACSO y otros, 2011.
- León, Jorge. *La democracia real versus la democracia idealizada: Ecuador de 1978 a 2003*. Santiago: Red Política, 2006.
- Linz y Stepan cit in. Freres, Christian. *El papel de la sociedad civil europea en los procesos de democratización en América Latina*. México: Latin American Studies Association, 1997.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. “Toward Consolidated Democracies.” *Journal of Democracy*. No. 7.2. 1996.
- Menéndez-Carrión, Amparo. *La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*. Quito: Flacso, 1990. <<http://elecua.com/wp-content/uploads/2010/09/La-democracia-en-el-Ecuador-desafios-dilemas-y-perspectivas.pdf>>
- Montesquieu, Charles. *De l'esprit des lois*. Paris: Gallimard, 1995. Traducción libre.
- Morales, Juan y Albert Noguera. “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”. *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila et al. (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Morales, Juan. “Los nuevos horizontes de la participación”. *La Constitución del 2008 en el contexto andino*. Ed. Ramiro Ávila. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Muñoz, Juan. “Movimientos sociales y procesos constituyentes”. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Paris. 15 septiembre 2008. 9 enero 2014. <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html#9>>
- National Audit Office. “What are third sector organisations and their benefits.” Octubre 2010. 6 de enero de 2014. Traducción propia. <<http://www.nao.org.uk/successful->

commissioning/successful-commissioning-home/introduction/what-are-civil-society-organisations-and-their-benefits-for-commissioners/>

- Noguera, Albert. “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”. *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Ramiro Ávila et al. (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- Ortiz, Santiago. “La participación, un desafío para la democracia.” *Entre voces*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local. No. 15. Agosto 2008. <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-461.html>>
- Ortiz, Santiago. “Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional.” *Iconos*. No. 32. Flacso: Quito, 2008.
- Pachano, Simón. “Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa.” Quito: ILDIS, 2010.
- Pachano, Simón. “Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas.” *Podium*. No.16. Samborón: UESS, 2009.
- Pantoja, David. *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano*. México: UNAM, 1973.
- Pérez, Fidel et al. “Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela.” *OSAL Buenos Aires: CLACSO*, Año XI, No. 27, abril, p. 75.
- Pérez, Fidel et al. *Participación ampliada y reforma del Estado*. Río de Janeiro: Observatorio Político Sudamericano, 2010.
- Petaccia, Jana. *Civil Society and the State: A Partnership for the Revitalization of Democracy and Coherent Multilevel Global Governance*. Gütersloh: Bertelsmann Foundation, pp.13-15.
- Proyecto de Constitución Política del Ecuador Plurinacional del Ecuador. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. Quito: Mesa de Concertación sobre las propuestas del movimiento indígena, 9 enero 1998.
- Ramírez, Franklin. “Participación, desconfianza política y transformación estatal”. *Estado del país, Ecuador 1950-2000*. Quito: Flacso y otros, 2011, p.236.

- Rosero, David cit in Santiago Zeas. “A través del Consejo de Participación el Régimen revivió la ‘palancocracia’”. *El Comercio*. Ecuador. 27/01/2011. Sección Política.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Contrato Social*. Madrid: Espasa-Calpe, 1980.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Del Contrato Social*. Trad. Mario Armiño. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- Sánchez, Francisco. *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador 1979-2002*. Quito: FLACSO, 2008.
- Schilling-Vacaflor, Almut. “Bolivia’s New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. (Abril 2011).
- Seligson, Mitchell et al. *Auditoría de la democracia: Ecuador 2006*. Quito: Vanderbilt University, 2006.
- Seligson, Mitchell et al. *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2008*. Quito: Vanderbilt University, 2008.
- Seligson, Mitchell y Agustín Grijalva. *Auditoría de la democracia: Ecuador 2001*. CEDATOS: Quito, 2002.
- Seligson, Mitchell. *Auditoría de la democracia: Ecuador 2004*. Quito: CEDATOS, 2004.
- Simon, Farith. “Decreto Ejecutivo 16”. *El Comercio*. Opinión. 22/07/2013. http://www.elcomercio.com/farith_simon/Decreto-Ejecutivo_0_960504008.html
- Suito, Milagros y Gladys Ventura. *Guía de participación ciudadana del Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2008.
- Third Sector. “Analysis: The Office for Civil Society.” 19 noviembre 2013. http://www.thirdsector.co.uk/Policy_and_Politics/article/1221298/analysis-office-civil-society/
- Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001 pp.19-51.
- Tribunal Supremo Electoral. “Votación Nacional para la pregunta del Referéndum de nueva Constitución.” 21 octubre 2008. <<https://app.cne.gob.ec/resultadosrefe2008/>>

- Tribunal Supremo Electoral. Alianza País, con alianzas, alcanzó 82 de 130 asambleístas constituyentes. “Resultados oficiales Asamblea Constituyente 2007”. 2007. <<https://app.cne.gob.ec/ResultadosAsamblea2007/AsigEsc/index.html>>
- Trujillo, Julio. “Sociedad civil, Estado y participación.” *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*. Ed. Santiago Andrade et. Al. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.
- Urbina, Marco. Taller “Participación Ciudadana”. Organizado por la Coordinación Nacional de Promoción de la Participación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Salón Peralta. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Quito. 14 junio 2014.
- Verdesoto, Luis. *Procesos constituyentes y Reforma Institucional*. Quito: FLACSO, 2007.
- Walzer, Michael. *The civil society argument*. Estocolmo: Gunnar Myrdal Lecture University of Stockholm, 1990.

Plexo Normativo

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. 24 de marzo de 2000.
- Constitución de la República Francesa. Gobierno francés. 4 octubre 1958. Diario oficial 5 octubre 1958.
- Constitución Política de Bolivia. Asamblea Constituyente. Gaceta Oficial de Bolivia 7 de febrero de 2009.
- Constitución Política de Colombia 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial Suplemento No. 449 del 20 de octubre del 2008.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No.1 del 11 de agosto de 1998.
- Constitución Política del Ecuador de 1978. Primera Comisión ordenada por el Consejo Supremo de Gobierno. Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.
- Constitución Política del Perú. Art. 191, 192 y 195. Congreso Constituyente Democrático. 29 de diciembre de 1993.

- Decreto n° 2007-142 del 1 de febrero de 2007 que modifica el decreto n° 2003-1100 del 20 de noviembre 2003 sobre el Consejo Nacional de Vida Asociativa. Primer Ministerio de Francia. Diario Oficial n°29 del 3 de febrero de 2007 texto No. 42.
- Estatuto de Elección, instalación y funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Decreto Ejecutivo 148. Registro Oficial No.33 Segundo Suplemento. 5 de marzo de 2007.
- Ley 1 de julio de 1901 relativa a las asociaciones. Assemblée Nationale de Francia.
- Ley 134 de 31 de mayo 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Congreso Colombia. Diario Oficial No. 41373.
- Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Ley 39. Registro Oficial 253 de 12 de Agosto de 1999.
- Ley No. 10.683 sobre organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios. Congreso Nacional de Brasil. 28 mayo 2003.
- Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. Registro Oficial 2do Suplemento No. 53 del 7 de agosto de 2013.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento No. 175 del 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial Suplemento 22 de 9 septiembre 2009.
- Reglamento Funcionamiento de Función Transparencia y Control Social. Resolución 3. Registro Oficial 582 de 4 mayo de 2009.
- Reglamento para el Concurso de Oposición y Méritos para la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. No 1.- PLE-CNE-1 del 7 de octubre de 2009.
- Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas. Decreto Ejecutivo No. 16. Registro Oficial No.19 del 4 junio 2013.
- Tribunal Constitucional del Ecuador. Resolución No. 0008-07-TC del 2007. Demanda de inconstitucionalidad de la Resolución No. PLE-TSE-2-1-3-2007, con la que el Tribunal Supremo Electoral convocó a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente.