

Ocupando la silla vacía Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador

FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS*

ALEJANDRA ESPINOSA**

pp. 109-140

Resumen

El texto estudia una de las dimensiones del «tránsito participativo» que vive el Ecuador luego de la aprobación de la nueva Constitución de la República (2008): la disputa, a nivel de territorios y sistemas de poder local específicos, por los modos de configuración de la representación de la sociedad civil en los espacios participativos estipulados por la Carta Magna y la normativa nacional. A tal efecto se realiza un análisis exploratorio de la forma en que dos municipios con diversos niveles de consolidación de la gestión local participativa han puesto en funcionamiento un novedoso mecanismo de participación, la «silla vacía», que otorga representación a ciudadanos y colectivos en las sesiones de los concejos locales.

Palabras clave

Silla vacía / Interfaces socioestatales / Tránsito participativo / Representación de la sociedad civil / Cotacachi / Puerto Quito

Abstract

The text examines one dimension of the «participatory transit» Ecuador is experiencing after the adoption of the new Constitution (2008): the controversy over modes of configuration of civil society representation in the participatory spaces stipulated by the Constitution and the national legislation; this at the level of specific territories and local power systems. For this purpose an exploratory analysis was conducted of how two municipalities with varying levels of consolidation of local participatory management have implemented a novel mechanism of participation, the «empty chair», which give citizens and groups the power of representation in local councils' sessions.

Key words

Empty chair / Socioestatal interfaces / Participatory transit / Civil society representation / Cotacachi / Puerto Quito

* Profesor-investigador del Programa de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador.
Correo-e: framirez@flacso.org.ec

** Investigadora del Programa de Estudios del Desarrollo y el Territorio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, Ecuador.
Correo-e : alejaespinosa@gmail.com

Tránsito participativo y nuevas fuentes de representación

A raíz de la vigencia de la Carta Magna (2008) Ecuador atraviesa un complejo proceso de transición institucional y reforma del Estado para adecuar su estructura normativa a los nuevos principios constitucionales. Entre las leyes fundamentales aprobadas en el curso de la transición posconstitucional figuran, entre otras: el Código de la Democracia (CD), la Ley de Participación Ciudadana y Control Social (LPC), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (LPFP). Estos tres últimos cuerpos legales, aprobados en 2010, constituyen el trípode normativo desde el que se activaría el conjunto de derechos e instituciones asociados a la promesa constitucional de ampliación de la participación popular en la vida pública del país.

Dicha promesa está vinculada al doble estatuto de la participación popular: la Constitución no la reconoce únicamente como un derecho de la ciudadanía, sino además como un principio de acción pública que debe impregnar el funcionamiento de la institucionalidad estatal. Los «derechos de participación» atraviesan, entonces, el conjunto del régimen político y están vinculados, a la vez, a los procesos de planificación, construcción y control de las agendas de desarrollo y buen vivir en una serie de nuevas instituciones participativas diseñadas para el efecto en todos los niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva, la aprobación de las leyes antes mencionadas apunta a ampliar la *presencia* de la sociedad civil en el proceso político y en la concepción de las políticas públicas. Tal imperativo supone un profundo reajuste en los entornos políticos e institucionales alrededor de los cuales se había estructurado en el Ecuador, desde hace al menos una década, la «oferta participativa» tanto a nivel del gobierno nacional como, y sobre todo, de los gobiernos locales.

Mientras la transición posconstitucional ha supuesto un conflictivo proceso de negociación política en el parlamento ecuatoriano,¹ la puesta en marcha de las nuevas leyes ha implicado, a nivel de los gobiernos y actores locales, la apertura de procesos de adecuación, contestación y/o traducción de la normativa nacional a los contextos locales específicos. La vigencia de un «tránsito participativo» en el Ecuador alude, precisamente, a la configuración de un heterogéneo conjunto de respuestas políticas e institucionales que se esbozan, desde los actores territoriales, a fin de crear o de dar forma a *sus* instituciones participativas previamente existentes. Semejante adecuación institucional está atravesada por líneas de

¹ El «régimen de transición» estipulaba la obligatoriedad de aprobar 16 leyes en el plazo de un año, posterior a la vigencia de la Carta Magna. Tres años después aún está pendiente la aprobación de 3 de ellas. Las líneas de conflictividad en la Asamblea Nacional y la imposibilidad del oficialismo de estructurar un sólido bloque de mayoría explican, entre otros factores, la prolongación de la transición.

tensión con la legislación nacional y por disputas entre los actores políticos y sociales con capacidad de incidencia en el sistema de poder local.

El presente texto procura indagar en una de las dimensiones de dicho «tránsito participativo»: la disputa por los modos de configuración de la *representación* de la sociedad civil en los nuevos espacios participativos estipulados por la Constitución y la normativa nacional. Dicho recorte analítico sintoniza con cierto giro teórico en el debate sobre el problema del incremento de instituciones participativas en la región. Si, *grosso modo*, la literatura especializada ha insistido en las últimas décadas en los contextos, las características y las implicaciones de la participación de los actores de la sociedad civil en tales nuevos espacios públicos,² o en los diseños institucionales de los arreglos participativos y su poder de incidencia en la determinación de la agenda pública,³ en los últimos años se abriría un nuevo campo de indagación acerca del surgimiento, y la legitimidad, de nuevas formas de *representación* ligadas a la emergencia de tal corriente de innovación de la democracia. En pocas palabras, se trataría de desplazar el eje de interrogación del terreno del aumento de la participación popular hacia el campo del aumento de la representación ciudadana, en la perspectiva de indagar sobre las modalidades y las vías de legitimación que se gestan en medio de la vigente pluralización de las prácticas de representación democrática en la región.

Para el estudio de la dinámica participativa en el Ecuador contemporáneo dicho desplazamiento analítico adquiere particular relevancia, pues en su torno confluyen dos procesos políticos de diverso origen. Desde «arriba», la creación constitucional de nuevas instituciones participativas que, entre otras características, invocan la presencia estable de «delegados» o «representantes» ciudadanos en su seno. Desde «abajo», la centralidad que los actores locales han otorgado, en el curso del tránsito participativo, al diseño de mecanismos y procedimientos para estructurar y legitimar la representación de la sociedad en tales instituciones, o incluso para convertir la participación ciudadana en representación permanente de lo social en el seno de los nuevos espacios participativos.

Para dar cuenta del proceso local de configuración de la representación de la sociedad civil en el curso del vigente tránsito participativo se efectúa un análisis de carácter exploratorio de dos municipios con diversos niveles de consolidación de la gestión local participativa—Cotacachi y Puerto Quito— y de un mecanismo de participación social estipulado por la nueva Carta Magna: la «silla vacía» (SV). Se trata de observar cómo los actores locales han

² La literatura con este enfoque, fundamentalmente neohabermasiano, es extensa. Ver sobre todo Cohen y Arato (2000), y para los procesos participativos en América Latina Olvera (2003), Panfichi (2003), Avritzer (1997, 2002), entre otros.

³ Sobre la perspectiva centrada en un análisis de los diseños institucionales de la participación y sus consecuencias sobre el poder social y la profundización democrática ver, entre otros, Fung y Wright (2003), Sousa Santos (2002), Goldfrank y Chávez (2004), Sintomer y otros (2008).

orientado el diseño y la configuración de tal mecanismo según sus específicas experiencias de gestión y democratización del poder local.

Antes de proceder a la comparación, no obstante, se reseña brevemente el «salto participativo» provocado por la nueva Constitución, se describen las características del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa y se observa el lugar que ocupa la SV en el funcionamiento de dicho sistema y de la democracia local.

La participación ciudadana en la Constitución de 2008

El 28 de septiembre del 2008 el pueblo ecuatoriano aprobó, con 63 por ciento del total de la votación nacional, su vigésima Constitución en ciento setenta y ocho años de vida republicana. Entre otras de sus características, la nueva Carta Magna otorga un peso sin precedentes en la historia constitucional a la promoción de la participación ciudadana en la vida pública del país. Así, de entre los nueve títulos que contiene el flamante texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el título IV: «Participación y organización del poder»— y al menos entre 60 y 65 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. Con relación a la Constitución promulgada en 1998 —que ya contenía avances en la materia—, se han ampliado y flexibilizado los mecanismos de democracia directa; se ha instaurado una multiplicidad de espacios e instancias para la deliberación pública entre ciudadanos, organizaciones y autoridades respecto de la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno; se reconocen las formas comunitarias de organización política; se han habilitado nuevos dispositivos para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucradas en cuestiones de interés público; y se han creado innovadoras instituciones atravesadas por el principio de la participación y la invocatoria a nuevas formas de representación social.⁴

El peso que la nueva Constitución ha otorgado a la promoción de la participación ciudadana guarda sintonía con el programa de gobierno con que Rafael Correa y su movimiento político —Alianza País (AP)— inscribieron su candidatura presidencial en el año 2006, y con el Plan Nacional de Desarrollo que presentó, a mediados del 2007, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como hoja de ruta para la acción gubernativa del período 2007-2010. En ambos documentos —que trazan, a la vez, el ideario político y el programa de gestión estatal de AP— la invocatoria a la participación ciudadana es recurrente, ya sea para apelar a la sociedad civil en la disputa que el nuevo movimiento emprendiera contra los partidos políticos representantes del *establecimiento*, ya sea para proyectar un nuevo principio de acción pública del Estado (Ramírez Gallegos, 2011).

⁴ Ortiz (2008) y Morales (2008) comparan las dos últimas cartas constitucionales. Los dos autores coinciden en que, en términos de la participación ciudadana, la Carta Magna vigente contiene cambios sustantivos respecto a la tradición constitucional del Ecuador.

Si en el programa de gobierno se habla de «democracia activa» y en el Plan Nacional de Desarrollo de promover «la participación pública y el poder social»,⁵ en la Constitución se hace referencia a la construcción del *Poder Ciudadano*. Con dicha expresión se designa al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que pueden emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar la implicación ciudadana en todos los asuntos de interés público y el pleno ejercicio de la soberanía popular.⁶ La participación queda así consagrada, a la vez, como parte de los *derechos* de ciudadanía y como uno de los *principios* fundamentales que informan la creación de nuevos procedimientos e instituciones políticas. Desde el primer artículo del texto se observa, de hecho, que se ha conferido un igual estatus a las autoridades y actos derivados de las instituciones de la democracia liberal representativa y a aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía: «La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución» (énfasis nuestro).⁷

Así, a diferencia de anteriores constituciones que instauraron regímenes sustentados en la dimensión liberal de la representación política, el nuevo texto reconoce de forma explícita la presencia de diversas modalidades de participación directa de la sociedad en su definición de la soberanía popular. Dicha inclusión abre las opciones para la coexistencia de diferentes modelos de construcción de la voluntad común en un mismo régimen político. Tal coexistencia ha sido denominada por algunos autores «aumento de demodiversidad» (Sousa Santos y Avritzer, 2004). De algún modo, el artículo 95 de la nueva Constitución expresa dicha figura del siguiente modo:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de 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, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.⁸

⁵ El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno consagra un objetivo específico (el décimo), de entre los doce que componen el Plan, al fomento de la participación ciudadana en diversos sectores de la vida pública y estatal del país. Dicha incorporación es inédita en la historia de la moderna planificación ecuatoriana. Ver: www.senplades.gov.ec/images/stories/descargas/2snp/1pnd/DLFE-205.pdf.

⁶ Ver *Constitución de la República del Ecuador*, título IV, capítulo primero, sección primera, artículo 95, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, 2008, p. 67.

⁷ Ver *Constitución de la República del Ecuador*, título 1, capítulo primero, artículo 1, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, 2008, p. 16.

⁸ Ver *Constitución de la República del Ecuador*, título IV, capítulo primero, sección primera, artículo 95, «Principios de la participación», Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, 2008, p. 67.

En términos de la dinámica electoral-representativa, la principal innovación constitucional se sitúa en torno a la ampliación de la comunidad política. Expresado como una búsqueda de igualdad política, el principio de la soberanía popular derivó históricamente en la consagración del derecho universal al sufragio —para cada sujeto, un voto— y en la búsqueda de la condición de ciudadanía para todos y todas con independencia de cualquier otra consideración (salvo ciertas limitaciones relativas a la edad o al juicio). Así, a lo largo de los siglos XIX y XX las distintas naciones del globo han avanzado, de modo desigual y heterogéneo, hacia la incorporación de amplias categorías sociales (analfabetos, mujeres, extranjeros, minorías, etc.) en la comunidad política, por la vía de la extensión del derecho al voto y de la misma posibilidad de ser elegidos. En esta perspectiva, según la nueva Constitución el voto sigue siendo obligatorio para las y los ecuatorianos mayores de 18 años, pero se ha ampliado de manera facultativa para los reos sin sentencia, las personas entre 16 y 18 años, las personas con discapacidad y los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Los extranjeros gozan también de esta facultad siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. Por su parte, las y los ecuatorianos residentes en el exterior tienen el derecho de elegir presidente, vicepresidente, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; pueden ser elegidos para cualquier cargo y convocar a consultas populares. La introducción del concepto de «ciudadanía universal» acompaña tales postulados.

En términos de lo que se conoce como «democracia directa», se destaca la posibilidad de que los ciudadanos —incluidas las personas ecuatorianas en el extranjero— convoquen a consulta popular sobre cualquier asunto,⁹ que presenten proyectos de ley o de reforma constitucional al Poder Legislativo y que demanden la revocatoria del mandato de todas las autoridades de elección popular, incluida la del presidente de la república. La experiencia de las tres interrupciones presidenciales (1997, 2000, 2005) incidió de modo decisivo en la implantación de esta figura. Esta última cuestión no estaba incluida en la anterior Carta Magna. Tampoco se hacía referencia a la iniciativa legislativa popular.¹⁰ Otro cambio sustantivo entre ambos textos es la inclusión de la obligatoriedad de consultar al pueblo en casos de reforma parcial de la Constitución o cuando se convoca a una Asamblea Constituyente.¹¹

⁹ Con respecto a la Constitución de 1998 se redujo el porcentaje de respaldo requerido para presentar la consulta por iniciativa ciudadana, del 8 al 5 por ciento en el nivel nacional y del 20 al 10 por ciento para consultas de nivel local. En todos los casos la Corte Constitucional deberá emitir un dictamen previo para la aplicación de este mecanismo de democracia directa.

¹⁰ Se trata de la «iniciativa popular normativa», que contempla la posibilidad de que los ciudadanos propongan la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas, así como propuestas de reforma constitucional, «ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano de competencia normativa». Ver *Constitución de la República del Ecuador*, título IV, capítulo primero, sección cuarta, artículo 103, Publicación Oficial de la Asamblea Constituyente, 2008.

¹¹ Para un análisis detallado ver Morales, ob. cit.

Uno de los elementos que permitiría sostener la hipótesis del incremento —al menos de carácter formal— de la demodiversidad es el reconocimiento que efectúa la nueva Constitución del derecho de las organizaciones y pueblos indígenas a desarrollar sus mecanismos de autoridad y justicia específicos. En parroquias, municipios y provincias podrán, en efecto, decidir mediante consultas locales sobre la puesta en marcha de sus particulares formas de gobierno y toma de decisiones, con efectos sobre determinados territorios. Tal es una de las aristas que darían forma institucional, además de la posibilidad de constituir circunscripciones territoriales indígenas (CTI) con posibilidad de afinar dinámicas de autogobierno territorial, a la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional.

Ahora bien, para dar cuenta de la creación constitucional de «instituciones participativas» en las que se ponen en juego nuevas formas de construcción de la representación de la sociedad civil es necesario indagar más allá de las formas que, por prurito de comodidad conceptual y no sin reconocer los límites de tales nociones, hemos llamado democracia «representativa», «directa» y «comunitaria». Ninguna de estas formas democráticas captura adecuadamente el carácter de los nuevos arreglos participativos y su vinculación a formas emergentes de construcción de la representación de la ciudadanía en su seno. En consecuencia, para tratar de analizar su naturaleza político-institucional específica se apela más bien a la idea de «dispositivos de democracia deliberativa». La Constitución implanta, en torno al sistema de planificación, una diversidad de instancias participativas que operan bajo el principio de la deliberación pública entre Estado y sociedad. En vista de que tal tipo de dispositivos se ubica en el centro de este análisis, la siguiente sección del texto se ocupa en detalle de sugerir sus características institucionales y de resaltar el modo en que toman forma en el vigente escenario participativo del país.

Dispositivos deliberativos, espacios mixtos y planificación participativa

La figura de los dispositivos deliberativos alude a la implantación de espacios públicos, más o menos institucionalizados, donde puede activarse la discusión entre sociedad y Estado respecto a diversas problemáticas que tocan los intereses comunes. El texto constitucional ecuatoriano es pródigo en la configuración de tales espacios. En términos generales están vinculados a la puesta en marcha del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP). Se abre allí una comprensión deliberativa de la democracia que, en términos normativos, insiste tanto en la dimensión colectiva de los procesos de toma de decisión como en la dinámica de razonamiento público, libre e igualitario que justifica y legitima el ejercicio del poder estatal (Cohen, 2001). Más que el ideal de una ciudadanía activa decidiendo sin mediaciones políticas sobre los asuntos públicos —prefiguración normativa de los defensores de la democracia directa— se trata de la puesta en escena de escenarios institucionales en donde la construcción de la voluntad común está atravesada

por el intercambio público de razones, así como por la misma negociación de intereses, entre diversos actores sociales y políticos.

En tales condiciones, otro elemento constitutivo de la naturaleza institucional de los dispositivos deliberativos es que su puesta en funcionamiento tiende a socavar la distinción analítica convencional entre Estado y sociedad. Se trata en efecto de formas institucionales que, forjadas desde el aparato gubernativo, requieren de la inclusión estable de la ciudadanía a lo largo del proceso deliberativo que acogen. L. Avritzer (2002) habla precisamente de «públicos participativos» cuando las prácticas de participación social son retomadas e incorporadas en las rutinas administrativas y procedimentales del Estado. A. Fung y E.O Wright (2003) han acuñado, asimismo, la noción de «gobierno participativo con poder de decisión» para hacer referencia a un conjunto de experiencias gubernativas locales en las que por medio de dispositivos no electorales específicos se abren las condiciones para que la movilización popular se conecte con la deliberación política y el proceso de toma de decisiones en diversas áreas de política pública. E. Isunza Vera (2006), por su parte, ha identificado un conjunto de procesos en los que la dinámica de la rendición de cuentas opera a través de las instituciones estatales, pero por medio de la acción expresa de ciudadanos independientes abocados a específicas tareas de control. Dicho autor se refiere a tal dinámica como *rendición de cuentas transversal*, entendida como aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil (ibíd.).

Tal conjunto de lecturas registra, entonces, en relación con los vigentes experimentos participativos a nivel global, la emergencia de espacios en que el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales comparten ciertas competencias y cierto poder político-administrativo (Fox, 2008). Se trata de la estructuración de *zonas de confluencia* entre gobierno y sociedad que requieren, para su emergencia y consolidación en el tiempo, de profundas transformaciones institucionales y de una activa implicación ciudadana en los asuntos públicos. Se hace alusión a ellos como espacios participativos «mixtos» o como interfaces socioestatales. Las perspectivas de análisis amparadas en una visión rígida sobre la frontera entre sociedad y Estado impedirían captar la especificidad de estos nuevos arreglos.

La Constitución de 2008 otorga particular importancia a la puesta en marcha de tales zonas de confluencia o espacios mixtos que habiliten el diálogo público entre ciudadanos y autoridades para la construcción y seguimiento de las políticas públicas. En este sentido, la planificación del desarrollo y del buen vivir, a nivel de la nación y de los territorios locales, se coloca como el eje articulador de un engranaje de espacios y mecanismos de deliberación socioestatal en que se invoca el principio de la participación ciudadana y, más importante aún para este análisis, el *imperativo de estructurar en su torno específicas dinámicas de representación de la sociedad civil*. Dicho engranaje pauta, para el nivel nacional de gobierno, la

existencia de un Consejo Nacional de Planificación, con representación ciudadana, de una Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural, también estructurada con representación social, y de los denominados «consejos ciudadanos», de carácter consultivo y conformados por delegados de organizaciones y movimientos sociales, para la elaboración y el seguimiento de la política sectorial (ministerial).

De otra parte, para el nivel local, en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se instituyen los «consejos locales de planificación», cuya creación es obligatoria en todos los niveles de gobierno y en cuya integración deberá contarse al menos un 30 por ciento de representantes sociales. Allí los delegados ciudadanos y las autoridades interactúan en el proceso de definición de los lineamientos estratégicos de los planes de acción territoriales. La Carta Magna fija además (art. 100) la creación de «instancias de participación» —compuestas por autoridades electas, delegados del régimen dependiente y *representantes* de la ciudadanía— encargadas de discutir las grandes orientaciones de la inversión y de elaborar planes y políticas locales y sectoriales. Desde tales espacios se propondrán mecanismos de rendición de cuentas y control social a las acciones gubernativas. En el marco de tales «instancias de participación locales» deberán también ponerse en marcha dinámicas participativas de elaboración de los presupuestos públicos y activarse otros mecanismos de participación y control social.

El conjunto de espacios mixtos instaurados a nivel nacional y local se engrana, junto con otras entidades de la función ejecutiva, en la configuración del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que conectaría, en torno a la construcción y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y Buen Vivir, a los distintos niveles de gobierno que coexisten en el Estado ecuatoriano.¹²

A los costados de este conjunto de espacios mixtos se implantan, en el nivel local, otros mecanismos de participación ciudadana y deliberación pública como son las asambleas, los cabildos, las audiencias y la muy novedosa «silla vacía» (SV). Aunque forman parte del SNDPP, su activación no está confinada a los procesos de planificación participativa local y pueden ser utilizados para la interlocución entre autoridades locales y ciudadanía en relación con diversas problemáticas, áreas de gestión y momentos del proceso democrático local.

La SV merece particular atención puesto que se coloca como un mecanismo que otorga voz y voto a los «delegados ciudadanos» en las sesiones del Concejo Municipal. De diversos modos ello instaura la figura de la representación de la sociedad civil en coexistencia —y muchas veces en contraposición— con la del representante de los partidos o movimientos

¹² Además de los niveles de gobierno nacional y local (municipio), la Carta Magna habla de un nivel intermedio (regiones), de un nivel provincial (prefecturas), de un nivel microlocal (juntas parroquiales) y de las «circunscripciones territoriales indígenas» como ámbito para el ejercicio de gobiernos territoriales autónomos regidos por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y derechos colectivos.

políticos a los concejos locales —que en el caso del Ecuador son denominados «concejales»—. Es en torno a los criterios y procedimientos para configurar, y legitimar, dicha representación «propia» de la ciudadanía que se ha abierto una prolífica corriente de innovación institucional que contesta, adapta, traduce y re-significa las regulaciones nacionales según los contextos de la política territorial y de acuerdo a las experiencias participativas previas específicas (o a su misma ausencia).

Cuadro 1

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa

| Entidad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) | Nivel de gobierno | Composición |
|--|------------------------------|---|
| Consejo Nacional de Planificación: organismo superior del SNDPP | Nacional | Función ejecutiva Gobiernos locales Representantes ciudadanos |
| Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural | Nacional | Sociedad civil. Delegados y delegadas de: – Asambleas locales – Consejos ciudadanos – Organizaciones sociales nacionales |
| Secretaría Técnica del Sistema: instancia coordinadora del SNDPP | Nacional | Función ejecutiva: Secretaría Nacional de Planificación (Senplades) |
| Consejos ciudadanos (en ministerios y secretarías) de política pública | Nacional y local | Sociedad civil organizada Delegados ministeriales |
| Consejos locales de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) | Local | Autoridades locales Ciudadanía (al menos 30 por ciento del total de miembros del Consejo) |
| Instancias de participación local | Local | Autoridades locales electas Delegados del Régimen Dependiente (función ejecutiva) Representantes de la sociedad civil local |
| Consejos nacionales de igualdad | Nacional | Función ejecutiva Organizaciones sociales |
| Otras instancias deliberativas: silla vacía, consejos consultivos, asambleas locales, cabildos, etc. | Local y regímenes especiales | Sociedad civil: – Organizaciones sociales – Ciudadanía |

Fuente: diversas leyes. Elaboración propia.

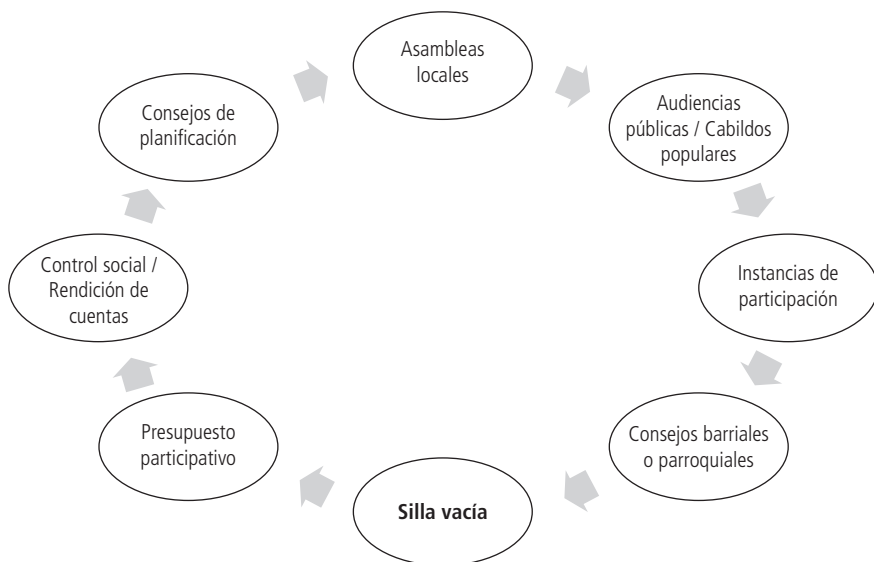
Instaurando la representación ciudadana: el sistema local de participación

El Cootad establece que los GAD (gobiernos provinciales, municipios, juntas parroquiales) deben implementar un *sistema de participación ciudadana* para el ejercicio de

los «derechos de participación», a fin de avanzar en la gestión democrática de la acción pública en todos los niveles de gobierno. La implementación de un sistema tal se convierte así en un imperativo para los gobiernos locales: «Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se *regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno*, tendrá una estructura y denominación propias» (Cootad, art. 304. Cursivas nuestras).

El sistema de participación ciudadana se constituye para deliberar sobre las prioridades de desarrollo territorial, líneas de acción y metas; para la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública; para generar las condiciones y mecanismos de coordinación para el tratamiento de temas específicos que se relacionen con los objetivos de desarrollo territorial, a través de grupos de interés sectoriales o sociales; y, en suma, para fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, entre otros objetivos.

Si bien en la normativa no se explicita en detalle los componentes que debe tener el sistema de participación a nivel local, tanto en la Ley de Participación Ciudadana como en el Cootad se destaca que deberán activarse, al menos, los siguientes mecanismos participativos para la toma de decisiones y gestión del territorio:



Fuente: Flacso, documento interno, Asesoría Técnica ESGP, 2011.

La Constitución y las leyes estipulan, cabe relievarlo, que el sistema de participación estará integrado por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y *representantes de la sociedad de su ámbito territorial*. «La máxima instancia de decisión del sistema de participación será convocada a asamblea al menos dos veces por año a través del ejecutivo del respectivo gobierno autónomo descentralizado». En el marco de los sistemas de participación ciudadana se «designará a los representantes de la ciudadanía a los consejos de planificación del desarrollo correspondientes» (Cootad, art. 304).

De la breve revisión del «nuevo régimen participativo ecuatoriano» se pueden explorar dos grandes cuestiones de particular interés para este análisis. Por un lado, la implantación de sistemas de participación local que, entre otros cometidos, deberán operar como espacios para la designación de los representantes de la ciudadanía a las instancias de participación y a los consejos locales de planificación. Por otro, que dichas dinámicas de designación de los representantes de la sociedad deberán sujetarse a la normativa local que se estipule conveniente en cada nivel de gobierno.

Esta última cuestión abre la vía, precisamente, para observar cómo los actores locales han disputado los contenidos de la transición participativa desde sus particulares dinámicas de gestión política de los territorios. La adaptación local de la SV ilustra a cabalidad los diversos rostros de dicha disputa.

La regulación de la silla vacía

La silla vacía aparece como uno de los más novedosos mecanismos participativos incorporados en la nueva Constitución. Aunque en los debates constitucionales la inclusión de esta figura no generó mayores expectativas —en la medida que la Carta Magna estipuló la implantación de otros espacios de deliberación pública con mayor poder de decisión—, apenas se aprobó el nuevo texto se multiplicaron las demandas ciudadanas por hacer uso del nuevo mecanismo. Algunos gobiernos locales debieron incluso expedir ordenanzas *ad hoc* para regular la utilización ciudadana de la SV, en espera de la aprobación legislativa de la normativa que fijaría las condiciones y límites de su activación.¹³

¿En qué consiste este mecanismo participativo que despierta tanto interés entre organizaciones y ciudadanos? El artículo 101 de la Constitución señala simplemente que «las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará *una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse*, con el propósito de *participar en su debate y en la toma de decisiones*» (cursivas nuestras).

¹³ Es el caso de Cuenca, la tercera ciudad más grande del país, donde el gobierno municipal expidió una ordenanza temporal para procesar las múltiples demandas ciudadanas de participación en la silla vacía.

De partida, la definición constitucional de la SV permite observar la articulación de dos aristas de la participación ciudadana: aquella que alude al hecho de tomar parte en los debates y deliberaciones que encuadran la adopción de decisiones (dispositivo deliberativo), y la que concierne a la puesta en marcha de una específica dinámica de representación de lo social en el espacio de la política (la participación como aumento de representación). Para ponerlo en términos muy simples, la silla vacía prefiguraba la posible conjunción de la participación como deliberación y como representación.

En la discusión legislativa que antecedió a la expedición del conjunto de normativas que materializan los principios constitucionales, dicha conjunción fue objeto de intensa polémica. *Grosso modo* el debate se centró entre quienes postulaban la necesidad de situar la silla vacía como un mecanismo deliberativo *in stricto sensu* y quienes demandaban que, además, dicha figura otorgue representación a los ciudadanos en la doble dimensión de delegados y soberanos (participación con poder de voto) en las sesiones de los concejos locales. Finalmente, y en medio de la presión de diversas organizaciones sociales, la legislación tendió a centrarse más en la segunda arista del problema y a relegar a un segundo plano la generación de las condiciones para una adecuada deliberación pública en el seno de los concejos locales.

En efecto, el artículo 77 de la Ley de Participación Ciudadana —donde se condensa el mayor desarrollo normativo sobre la SV— hace explícito el procedimiento de activación y uso de tal mecanismo y se centra en el problema de cómo configurar la representación de la sociedad civil en los nuevos espacios políticos locales:

- a) Sobre la «delegación» ciudadana. «En *las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés* de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los GAD» (cursivas nuestras).
- b) Sobre las sesiones del Concejo local. La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.
- c) Sobre los derechos de los delegados ciudadanos. La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con *voz y voto*.
- d) Sobre conflictos entre delegados. En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, *se establecerá un mecanismo para consensuar su voto*. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto.

Tal regulación se complementa con una disposición del Cootad que establece que:

- e) Sobre la rendición de cuentas. «Las personas que participen con voto *serán responsables administrativa, civil y penalmente*» (art. 311, cursivas nuestras).

Se insiste, además, en que el ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el *respectivo gobierno autónomo descentralizado*.

El marco normativo de la silla vacía enfatiza, entonces, en las consecuencias de su implantación en la estructuración procedimental de la dinámica de representación de la sociedad civil. La regulación no menciona prácticamente nada sobre las condiciones necesarias (tiempos, espacios, etc.) para cualificar las intervenciones ciudadanas en el debate político y, en consecuencia, para que contribuyan a dotar de mayor racionalidad (traspaso de información, inclusión de saberes e intereses dispersos y subrepresentados) la toma de decisiones. La única consideración al respecto alude, quizás, a la obligación de las autoridades locales de publicar con la debida anticipación la convocatoria y la agenda de las sesiones locales. Dicha disposición facilitaría que los actores sociales que hicieran uso de la SV cuenten con el tiempo necesario para preparar sus intervenciones.

En cuanto al procedimiento de estructuración de la representación de la sociedad civil a través de la SV, se pueden detectar tres grandes principios regulatorios: a) la designación asamblearia —en «asambleas locales, cabildos o audiencias»— de aquellos ciudadanos que ocuparán la SV; b) la idea de una representación estructurada según campos temáticos: los delegados a la SV representarían «problemas públicos» y no a personas; y, c) la imputación de una lógica de responsividad política de los delegados ciudadanos, es decir, la posibilidad de que propicien y sean objeto de rendición de cuentas y eventuales sanciones administrativas, civiles y penales.

Estos tres principios engranarían una base institucional de configuración de la representación ciudadana que toma distancia del canon liberal-representativo de la democracia. Este último se sustenta en la designación electoral de los representantes, en la participación individualizada (por la vía del voto) en dicho proceso eleccionario, en la vinculación entre representación, circunscripción territorial y partidos políticos, y en una dinámica de control supeditada a la lógica de pesos y contrapesos institucionales o como efecto de la misma competencia electoral (Schmitter, 2005).

En el contexto de este marco regulatorio «posliberal» los sistemas de poder local han prefigurado diversas vías para la puesta en marcha de la SV. En lo que sigue se examinan las formas en que dos cantones de la sierra ecuatoriana, con disímiles experiencias previas en gestión local participativa, han entrado en la disputa por la configuración de una nueva corriente de representación ciudadana a través de marcos regulatorios específicos para la SV.

Cotacachi: ¿la silla vacía contra la Asamblea?

Santa Ana de Cotacachi es un caso emblemático de gestión local participativa y democratización municipal en el Ecuador. El mencionado cantón pertenece a la provincia de Imbabura, situada al norte de la sierra ecuatoriana, y se ubica a 104 km al noreste de Quito, capital de

la república. Su población, según el Censo 2010, es de 40.036 habitantes, 19.946 mujeres y 20.090 hombres. Dicho territorio está atravesado por una enorme diversidad étnica con predominio de población indígena (los quichuas, los cotacachi), pero además con importante presencia de blanco-mestizos y afrodescendientes.¹⁴ El limitado acceso a la tierra y el fraccionamiento continuo de las propiedades familiares produjeron un agudo proceso de «minifundización» y empobrecimiento de la población rural desde los años setenta. La principal actividad económica, desde el punto de vista de la población económicamente activa (PEA), es la producción agropecuaria, seguida de la producción manufacturera y artesanal y de la actividad turística y hotelera. En las últimas décadas se ha activado además la producción agroindustrial destinada a la exportación de productos no tradicionales.

La experiencia participativa en Cotacachi arranca en 1996 con la elección del primer alcalde indígena del cantón, el economista Auki Tituaña. Al mes siguiente de su posesión, Tituaña convoca a la primera Asamblea de la Unidad Cantonal (AUCC) con el fin de «organizar y mirar el futuro del cantón» (Ortiz, 2004). Nacen así, de modo conjunto, la Asamblea Cantonal y el Plan de Desarrollo Local, dos pilares de la innovadora gestión municipal en Cotacachi. En principio, la Asamblea fue concebida como un foro ciudadano de tres días de duración en que se discutirían las prioridades de desarrollo del cantón. Sin embargo, progresivamente se convirtió en una institución autónoma —el órgano político de la planificación local (Cameron, 2010)— con reconocimiento del Concejo Cantonal, que legalizó su existencia.

El acceso de Tituaña al poder municipal está directamente ligado al ciclo de movilización desatado desde inicios de los años noventa por diversas organizaciones indígenas y, desde mediados de esa década, a la conformación del instrumento de autorrepresentación del movimiento indígena en la esfera político-electoral. La estrategia confrontacional del movimiento reforzó la oleada organizativa abierta desde los años setenta e interpeló al Estado nacional en torno a las demandas de reconocimiento identitario, plurinacionalidad y autonomía, mientras ampliaba la impugnación social a las políticas de ajuste estructural dominantes en esos años. Cuando en 1996 se crea el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik —Nuevo País (PK)—, el movimiento indígena da un salto hacia la disputa electoral y accede, rápidamente, a representación política a nivel local (municipios, prefecturas), nacional (legislatura) e incluso llega al poder presidencial (2002) en alianza con otras fuerzas de izquierdas y con el coronel Lucio Gutiérrez (Ramírez Gallegos, 2009).

Con la constitución de Pachakutik se materializaba la posibilidad largamente delineada al interior de las organizaciones indígenas de pasar a la «construcción del poder local, la

¹⁴ Véase www.cotacachi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=80.

democracia local y los gobiernos locales alternativos como uno de los pilares de la estrategia del movimiento» (Coordinadora, 2002). Así, con PK emergió una corriente de gobiernos alternativos empeñados en impulsar la democratización de los procesos de gestión pública y desarrollo local. Se trataba de experiencias pioneras en el país. Tales gobiernos alternativos apuntaban a desarrollar «una nueva lógica de gestión en que el gobierno municipal pasa de ser representante del Estado central [...] a constituirse en representante de la sociedad civil frente al Estado nacional» (ibíd.).

En Cotacachi, el nuevo alcalde apostó entonces a la articulación entre gestión municipal y participación asociativa de las comunidades y barrios del cantón. Para el efecto se configuró un *dispositivo deliberativo* específico que transformó paulatinamente las relaciones municipio-organizaciones sociales (Ramírez Gallegos, 2005). De modo progresivo, flexible y autorregulado, dicho dispositivo integró tres instancias con diversas funciones políticas y técnicas en el proceso de planificación local:

- a. *La Asamblea de Unidad Cantonal (AUCC)*: el máximo órgano democrático del poder local. Está constituida por representantes elegidos en forma directa desde las comunidades, barrios, asociaciones y otras formas organizadas de la sociedad civil. La Asamblea cumple el rol de legislar mediante consensos respecto a los asuntos de interés local, delinear las grandes orientaciones para el desarrollo cantonal –sancionar el Plan de Desarrollo Local– y controlar a las autoridades de elección popular y a los funcionarios de la jurisdicción.
- b. *El Consejo de Desarrollo y Gestión (CDG)*: formado para ejecutar y dar seguimiento a los «planes participativos de desarrollo local». Se trata de una instancia de carácter ejecutivo y de funcionamiento permanente, en la que han participado el alcalde, los delegados de las organizaciones sociales de segundo grado, las ONG que trabajan en la zona y las autoridades locales (el alcalde y/o sus delegados).
- c. Los *comités intersectoriales de trabajo*: encargados de las áreas de interés específicas señaladas en el Plan de Desarrollo Local (educación, salud, ambiente, etc.). Se trata de espacios de ejecución colectiva donde se operativizan las actividades, líneas directrices y políticas definidas por el CDG y la AUCC.

El éxito del proceso participativo en Cotacachi está ligado a la organización de asambleas cantonales –hasta la fecha se han realizado dieciséis– en las que se fijan los mecanismos de participación de los diversos actores sociales, se revisa el funcionamiento del conjunto del dispositivo deliberativo y se discuten los esquemas de planificación del cantón para apuntalar el desarrollo local. Para ello se empoderó a la Asamblea como la instancia más alta para la toma de decisiones y se le concedió la facultad de evaluar la gestión del alcalde y los concejales. En términos del desempeño de la gestión participativa, la conformación de

comisiones técnicas en temas relevantes de la gestión local (salud, género, turismo, ecología, producción artesanal y agropecuaria,) ha permitido la descentralización de las decisiones hacia los comités sectoriales. La consolidación del proceso permitió la apertura progresiva de la discusión sobre la distribución de los recursos públicos —lo que dio lugar a la puesta en marcha de procesos de presupuesto participativo en las comunidades— y la afirmación de las dinámicas de control social de electos y funcionarios.

Los nuevos espacios públicos han enfrentado el problema de la representación social en diversos sentidos. En relación con la diversidad étnica, el desarrollo histórico de las organizaciones indígenas se tradujo en una sobrerrepresentación de esta en los espacios de participación cantonal. Paulatinamente se concretó una mayor participación de los sectores urbanos, mestizos y negros, hasta otorgarles una representación específica en la Asamblea y en los comités de trabajo. Se incorporó además la representación de las diversas zonas geográficas (andina y subtropical) que abarca el cantón. De otro lado, se procuró afirmar la participación de las mujeres, que inicialmente estaban muy ausentes del proceso. En todos los casos se trataba de una participación en cuanto representantes de organizaciones sociales y no a título individual, algo que dejaba por fuera de la dinámica participativa a los «no organizados». Por otro lado, la participación de los grandes agentes económicos locales —hacendados y floricultores sobre todo— ha sido frágil (Ramírez Gallegos, 2005).

En cualquier caso, para el momento en que se instala la Asamblea Constituyente (2007-2008), el proceso participativo en Cotacachi era ya un referente político que inspiraría los debates de la Convención en diversos aspectos. La experiencia del cantón tuvo particular influencia en la redacción de la Ley de Participación y su acento en la creación de asambleas locales que apuntalen procesos de cogestión local donde el gobierno municipal comparte poder con los actores organizados en el territorio.

Cotacachi y su silla vacía

Aun en medio de tensiones de diversa índole entre el alcalde y la Asamblea, el proceso participativo de Cotacachi instaló una dinámica de cogestión en el gobierno local: la Asamblea, como espacio de deliberación colectiva, hace propuestas que pasan por el municipio, que consagra finalmente las decisiones. Por otra parte, las decisiones del alcalde y del Concejo Municipal han sido muchas veces presentadas a la Asamblea para obtener respaldo político de la sociedad civil. Otras tantas iniciativas han sido firmadas de manera conjunta (Flasco, 2011).

Como parte de estos acuerdos, desde 2003-2004, se decide que el o la presidenta de la Asamblea —elegido por el Comité de Gestión, es decir, por los representantes de las 26 organizaciones que conforman la AUCC— ocuparía un espacio, sin voto, en el Concejo

Cantonal. Este espacio no tenía denominación específica y era concebido como parte de la dinámica de cogestión. De algún modo, dicha figura anticipaba el advenimiento constitucional de la silla vacía.

En noviembre 2009, en el marco de la XIV Asamblea de Unidad Cantonal y de la discusión sobre la Ley de Participación Ciudadana y la puesta en marcha de la silla vacía, se resolvió procurar que «la Ley no regule la participación sino que solo la promueva» y se enfatizó en que «en el cantón ya hay una experiencia previa de SV, la que ocupaba el Presidente de la AUCC». Las dudas sobre el «nuevo régimen participativo» empezaban a decantarse.

En la misma Asamblea, no obstante, se propuso que en relación a la SV *no* se otorgue derecho a voto a quien vaya a ocuparla, pues ello daría paso a una posible manipulación política del ciudadano «elegido». Por otro lado, se señaló que su designación debe ser en los espacios de debate y consenso –asambleas u otra denominación– según la temática en discusión, procurando dar prioridad a las organizaciones. Esto último suponía un cambio fundamental respecto a la experiencia previa del cantón, ya que, según las reformas de 2003-2004, el/la presidenta de la Asamblea asistía directamente a las reuniones del Concejo como representante de la sociedad civil local, mientras que con esta resolución se asume, en concordancia con la ley, que dicha elección debe ocurrir en los espacios colectivos.

En los meses siguientes las tensiones entre el alcalde y la Asamblea se acentúan en medio de una mayor presencia, en los procesos de planeación local, de las instancias nacionales del Poder Ejecutivo encargadas de la planificación pública. Ello lleva a la convocatoria de una asamblea extraordinaria (fines del 2010) que, mientras ratifica la necesidad de mantener y fortalecer el modelo de participación de Cotacachi, responsabiliza al Consejo de Desarrollo y Gestión y a una comisión designada por el Concejo Municipal para que conformen el Sistema de Participación Cantonal. El nuevo régimen participativo parecía, en cualquier caso, polarizar a los actores del cantón: para unos, la ley debía adaptarse a la realidad del proceso local, mientras que para otros el proceso local debe adaptarse a los nuevos marcos legales.

Dicha polarización se había manifestado antes de la asamblea extraordinaria en el marco del debate sobre las reformas a la «Ordenanza que Reglamenta la Estructura y Funcionamiento del Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi», en donde se avanzaron algunas nuevas regulaciones sobre la participación local y la SV que entraron en contradicción con las resoluciones de la XIV Asamblea (2009).

En efecto, la Ordenanza reformada –realizada de manera conjunta entre AUCC y el municipio– otorgó voz y voto al representante de la SV, algo que la Asamblea había rechazado, y reforzó la percepción de que aquella perdía influencia política en la medida en que

se estableció que la designación de los «representantes ciudadanos» a la SV se realizará «en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas», sin priorizar el espacio de la Asamblea. Al mismo tiempo, la Ordenanza ratificó la participación en el Concejo local, del/a presidente/a de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y/o su delegado/a»,¹⁵ pero sin descartar la participación en su seno de «otras organizaciones ciudadanas miembros o no de la AUCC y que así lo solicitaren» (art. 12).

Por otro lado, el artículo 14 de la misma Ordenanza, abre la posibilidad de que tanto la AUCC y sus organizaciones miembros, como «*otros ciudadanos de forma individual u organizada*», puedan solicitar al alcalde la incorporación de temas de interés social en el orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Concejo, «para lo cual deberán enviar su solicitud al menos con setenta y dos horas de anticipación a través de la Secretaría General» (art. 14). De este modo se establece cierta apertura a la participación de los actores sociales, ya no solo en cuanto representantes de organizaciones, sino incluso a título individual. El artículo 16 establece, en efecto, que los delegados de las organizaciones continuarán siendo privilegiados a la hora de acreditar su participación en SV en el Concejo local:

Para cada Sesión del Concejo se acreditará al/la representante/s que hará uso de la Silla Vacía en el seno del Concejo, previo a la presentación del Acta donde fue elegido para su representación. La/las persona/s acreditada/s que participe/n en los debates y en la toma de decisiones, lo hará/n con voz y voto, únicamente en los temas para los cuales hubiesen sido acreditados ante la Secretaría General del Gobierno Municipal [...] Para la acreditación se considerarán los aspectos de acción afirmativa establecidos en la Constitución, *se favorecerá la acreditación de ciudadanas/os representantes de organizaciones.* (Art. 16. Cursivas nuestras).

Este conjunto de resoluciones ratifica globalmente los principios generales del nuevo régimen participativo en cuanto a la designación de los representantes de la SV —elección asamblearia, representación por temas, derecho a voto, posibilidad de sanciones— y deja ver la especificidad de las tensiones políticas locales —y aquellas entre lo nacional y lo local— respecto a la forma en que se modifican ciertos elementos característicos del largo experimento participativo en Cotacachi. La SV abre, en efecto, la representación de la sociedad civil al Concejo Municipal por fuera de la centralidad que históricamente había conquistado la AUCC, lo que origina el malestar de esta, y estipula la posibilidad de que los no organizados hagan uso del mecanismo. Ambas cuestiones han elevado las tensiones

¹⁵ El presidente o presidenta de la AUCC asistirá a todas las sesiones del Concejo Municipal sin derecho a voto excepto en temas de interés cantonal en que deberá votar con base en «las resoluciones de las Asambleas Cantonales, previo la acreditación en Secretaría General como lo dispone la Ley» (art. 18).

entre el municipio y sectores de la Asamblea y han incrementado la desconfianza de estos últimos en un tránsito participativo considerado como demasiado «legalista».

Puerto Quito: la invención de la participación

A contramano de Cotacachi, en el cantón Puerto Quito prácticamente no existen antecedentes de experiencias participativas relevantes desarrolladas en torno al municipio. De algún modo, es el nuevo régimen participativo, además de otros factores que se explican a continuación, el que activa la puesta en marcha de una política de participación desde el gobierno local.

Puerto Quito es un pequeño cantón de la provincia del Pichincha, con una población de 20.445 habitantes, 9.671 mujeres y 10.774 hombres, según el Censo 2010. Al igual que en Cotacachi, en este territorio coexisten personas de diversa adscripción étnica —afroecuatoriana, indígena, mestiza y blanca—, siendo predominantes aquellos que se perciben como mestizos. El cantón consta de una cabecera cantonal y noventa y ocho recintos, no posee parroquias urbanas ni rurales. Si bien está ubicado en una provincia de la sierra, su clima es subtropical y se encuentra a 140 kilómetros de la capital del Ecuador. Su posición geográfica y su clima han contribuido para que el ecoturismo sea una de sus principales actividades económicas. Puerto Quito es un cantón relativamente «joven». Aun cuando se señala que las primeras incursiones en la zona fueron en 1740, es solo a fines de los años sesenta cuando llegan al lugar los primeros colonos provenientes principalmente de las provincias de Loja, Manabí y Bolívar. Desde entonces se produce un lento proceso de poblamiento que conduce, en 1989, al reconocimiento de Puerto Quito como parroquia y posteriormente, en 1996, como cantón.¹⁶

Aunque es poca la información recabada respecto a la dinámica organizativa del cantón, existe cierta evidencia respecto a que la colonización del territorio se dio a través de grupos organizados como cooperativas y asociaciones, y que, en lo posterior, el proceso de legalización de tierras —en la década de los sesenta— dio nuevos aires a la organización social local. En cualquier caso, no existe una alta densidad organizativa en Puerto Quito, sino más bien cierta actividad de «comités de agua», «asociaciones deportivas» y «comités pro mejoras» —tres típicos formatos organizativos de base territorial presentes en los pequeños y medianos cantones del país—. Entre las organizaciones relevantes en el ámbito agrícola cabe mencionar a la organización Nueva Esperanza, de la cual forman parte cincuenta y cuatro familias del cantón. En general estas organizaciones se crearon de manera independiente,

¹⁶ Ver: <http://www.puertoquito.gob.ec/>.

aunque algunas fueron fomentadas desde fundaciones privadas o desde programas ministeriales. Solo muy recientemente, en el vigente período de gestión municipal (2009-2014), se empezó a promover a la creación de organizaciones relacionadas al turismo, al deporte y a temas agrícolas (Flacso, 2011).¹⁷

En cuanto a la incidencia política de estas organizaciones y su relación con el municipio, diversos actores entrevistados señalan que hasta antes de la promulgación constitucional no habían relaciones fluidas entre ambas instancias y que predominaba un tipo de relación clientelar y restringida a las solicitudes de ayuda por parte de las organizaciones.¹⁸

La implementación del sistema participativo y la silla vacía en Puerto Quito

En el año 2011, ciudadanos y funcionarios del municipio de Puerto Quito toman parte de la Escuela de Gestión Pública (ESGP), un proyecto implementado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la Fundación Esquel. El objetivo de dicha Escuela fue el de fortalecer las capacidades de gestión municipal en temas relacionados al desarrollo territorial, la planificación municipal y la participación ciudadana, entre otros. Doce personas de Puerto Quito tomaron parte en la Escuela, entre ellas se encontraban dos representantes de la sociedad civil—uno de ellos líder de la organización Nueva Esperanza—y diez delegados del gobierno municipal, entre estos, cinco de los siete concejales del cantón.

Una vez finalizado el período de formación, los representantes de Puerto Quito, con el apoyo técnico de la ESPG, iniciaron el proceso de implementación del sistema de participación ciudadana del cantón en procura de ajustarse a las nuevas disposiciones legales del país.

Un primer paso en este proceso fue dividir al cantón en cuatro sectores de acuerdo a la proximidad de los recintos: Santa Marianita, La Abundancia, «Sector urbano» y Simón Bolívar. Se resolvió asimismo realizar en cada uno de estos territorios una asamblea preparatoria a la Asamblea Cantonal. Al mismo tiempo, los concejales participantes, junto con la alcaldesa, Narcisca Párraga, definieron ocho temas de agenda pública a ser tratados en reuniones de Concejo Municipal y en torno a los cuales se podría organizar la dinámica participativa: medio ambiente; turismo; agropecuario; vialidad; artesanías; educación, cultura, identidad y deportes; niñez, adolescencia y juventud; y personas con discapacidad y adultos mayores. Conforme a estos ejes se realizaron las asambleas territoriales, convocadas desde el municipio, en los cuatro sectores antes señalados. En cada una de estas asambleas, los técnicos de la ESGP se encargaron de dar a conocer el marco normativo vigente relacionado con la participación ciudadana y la planificación local.

¹⁷ Entrevista realizada por los autores a concejal del municipio de Puerto Quito, 12 de abril 2012.

¹⁸ *Ibid.*

Por otro lado, se puso énfasis en la configuración de la representación de los ciudadanos a las instancias participativas. Por una parte, se eligió a los representantes ciudadanos al Consejo de Planificación local. En este caso, el representante elegido en estas instancias pasó a formar parte directamente del Consejo de Planificación y en la Asamblea Cantonal solo fue ratificada su elección. Por otra parte se dispuso la elección de ocho representantes de cada sector y para cada uno de los «problemas» especificados (con sus respectivos suplentes). En lo posterior, los treinta y dos ciudadanos electos bajo tal disposición participaron a su vez como candidatos en las elecciones realizadas en la Asamblea Cantonal para ocupar la SV de acuerdo a cada uno de los ejes de la agenda pública (Flacso, 2011).

Es así como, una vez finalizadas las cuatro pre-asambleas territoriales, se realiza la Asamblea Cantonal —reconocida en la Ley de Participación como asamblea local— en donde se eligen por votación uninominal a ocho representantes para ocupar la SV de entre los treinta y dos (ocho por cada sector) candidatos previamente seleccionados.

La Asamblea dio la ocasión, además, para la elección de ocho representantes ciudadanos —dos por cada sector, un hombre y una mujer— cuya función sería actuar como «voceros» de la Asamblea Cantonal ante el Concejo Municipal. En otros términos, se conformó un grupo ciudadano «especial» con capacidad de representar a la Asamblea y hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas en esta instancia (ibíd.).

De esta manera, en la Asamblea Cantonal —que así alcanza a tener una suerte de carácter constituyente— se llega a conformar un «colectivo ciudadano» de treinta y dos personas: ocho representantes para ocupar la silla vacía, cada uno con su respectivo suplente; cuatro delegados para ser parte del Consejo de Planificación, con su respectivo suplente, y ocho «voceros» de la Asamblea Cantonal. Junto con los concejales (7), este colectivo es encargado de construir la «Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito». Así, una disminuida «representación política» y una emergente «representación ciudadana» se articulan para emitir una resolución constitutiva del modelo de democracia participativa del cantón.

Dicha ordenanza es aprobada por el Concejo Municipal el 28 de julio del 2011. En ella, entre otros mecanismos, se especifican los procedimientos para hacer uso de la silla vacía. La ordenanza aprobada, aparte de asumir las especificaciones establecidas en el marco legal, resolvió aumentar cuatro «temas» y por tanto incrementar otros cuatro representantes de la SV: comisión de mesa, planificación y presupuesto, participación, igualdad de género y «otros temas».

No obstante, la forma de elección de estos últimos es diferente: se procederá a su elección a partir de los representantes ya electos para las diferentes instancias de participación ciudadana. Por otro lado, los representantes a la silla vacía, para otros temas distintos a los ya fijados, serán designados por el directorio de la Asamblea Cantonal, que acreditará su

participación con 48 horas de anticipación a la sesión del Concejo. Este postulado abre la vía para que la SV sea ocupada por representantes que surgirían de temas de interés público diferenciados de los doce que ya han sido establecidos por el Concejo Municipal.

La ordenanza específica además que los representantes ciudadanos durarán en sus funciones un año, con la opción de ser reelectos por una sola vez. Se establece también la responsabilidad del municipio de realizar las convocatorias a las sesiones del Concejo con un mínimo 48 horas de anticipación y de facilitar la asistencia de los representantes ciudadanos financiando el transporte y, de ser necesario, también el alojamiento (Ordenanza Puerto Quito, 2011).

A partir de la implementación del sistema participativo y de la activación de la SV se verifica una serie de cambios en la relación entre el municipio y la sociedad civil en Puerto Quito. Por un lado, tanto la alcaldesa como los concejales perciben que el despliegue de la participación ciudadana ha contribuido a volver más eficiente al gobierno local. La presencia de un «representante ciudadano» en las sesiones del Concejo permite que las decisiones se adopten de manera más informada y con procesos de negociación más dilatados. Por otro lado, los ciudadanos constatan que gracias a la SV han logrado revertir algunas decisiones del Concejo Municipal; por ejemplo, se modificó la ordenanza que regula el presupuesto participativo con el objeto de aumentar el monto del presupuesto asignado para el efecto. En el debate sobre el presupuesto participativo, además del representante de la SV, también tomaron parte aproximadamente cien personas, entre representantes de los distintos recintos y dirigentes de las organizaciones sociales. Por fuera del monto para el presupuesto participativo, los representantes de la sociedad civil negociaron la forma en que el presupuesto local sería distribuido en cada uno de los recintos del cantón.

En el breve período transcurrido luego de la aprobación de las regulaciones locales a la SV ya se ha hecho evidente, no obstante, que los representantes ciudadanos tienden a no informar a la ciudadanía, en cuyo nombre fueron electos, acerca del sentido de sus intervenciones ni de las decisiones tomadas en las sesiones del Concejo. Para hacer frente a esta limitación ya se ha dispuesto, desde el municipio, promover la organización de asambleas «por sector» con el fin de que los representantes ciudadanos socialicen, comuniquen y rindan cuentas al resto de la población sobre lo acontecido en los procesos de negociación y discusión con las autoridades locales.

Disputando y configurando la representación de la sociedad civil

La exploración en los vigentes procesos de adecuación al nuevo régimen participativo da cuenta de una efectiva dinámica política de negociación, resistencia e invención institucional desde los sistemas de poder local. Se trata de una dinámica que recrea y pone en tensión los anteriores marcos político-institucionales —ya sea en contextos de sólidas trayectorias

de gestión local participativa previas a la Constitución (Cotacachi) o en entornos en que la participación popular estaba largamente desarticulada de la gestión municipal (Puerto Quito)— y que abre el juego a disputas de diversa orientación respecto a la nueva configuración de los dispositivos participativos.

Leídas desde la dinámica política local estudiada en dos cantones de la región andina del Ecuador, las disputas centrales del vigente tránsito participativo harían referencia a tres campos de interacción estratégica entre un heterogéneo conjunto de actores sociales y políticos:

a) *El campo de la planificación*: la centralidad del sistema nacional de planificación pública para el nuevo andamiaje de la participación ciudadana supone, entre otros elementos, el incremento de interacciones entre los órganos centrales de la planificación nacional (Poder Ejecutivo) y los espacios locales de planificación participativa en funcionamiento. La recomposición constitucional de las facultades de planificación del gobierno central tendería a descompensar la autonomía relativa de la planificación municipal y a generar escenarios de turbulencia, sobre todo allí donde aquella se articula de modo robusto con la participación local (es el caso de Cotacachi).

b) *El campo de la representatividad de la sociedad civil*: la apertura de una serie de instituciones participativas que propician la generación de una representación *oficial* de los ciudadanos y de las organizaciones sociales incentiva la emergencia de disputas al interior mismo de los actores de la sociedad civil respecto de la legitimidad de sus espacios específicos como origen de la designación de representantes. Así, se esbozan diversos órdenes de justificación política para priorizar, como fuente de la autorización popular, a las organizaciones sociales por sobre los colectivos y los ciudadanos (a título individual) o viceversa; se discute la idoneidad democrática de la representatividad de los territorios por sobre aquella que apunta a la representación de problemas o de sectores, o viceversa; y se confrontan visiones sobre el poder relativo de los «nuevos» representantes (otorgar o no derecho a voto), así como acerca del estatus mismo de dicha representación (parcial, temporal, circunstancial, fija, rotativa, etc.).

c) *El campo de las instituciones participativas*: el vigente régimen participativo instala en el espacio local un conjunto de nuevas instituciones participativas que deberán convivir con o transformar las ya existentes. Dicha probabilidad abre escenarios de confrontación entre «viejas» y «nuevas» instancias participativas. La presencia de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi y su influencia relativa en la dinámica decisional del cantón se desestabiliza, por ejemplo, con la implantación de la silla vacía, como un mecanismo que coloca, por fuera de aquella, un lugar adicional para la representación de lo social en el seno del Concejo local. Las nuevas instancias de representación ciudadana desafían, sobre todo en los casos de sólidas estructuras participativas previas, el doble monopolio de la

representación política antes articulado por los partidos y por los espacios asamblearios/ colegiados que pretendían condensar todo el espacio de la participación popular. Así, aunque con menor intensidad, en este nivel también se registra la apertura de ciertas tensiones relativas al desplazamiento de lo partidario (representantes por los partidos al Concejo local) del centro del poder local.

El campo de disputa y recreación institucional aquí estudiado se centra, en lo fundamental, en las vías de experimentación con que los sistemas de poder local en el Ecuador del siglo XXI encaran el desafío de regular la representación de la sociedad civil en los espacios participativos —en este caso, la silla vacía— atravesados por el imperativo de generar delegados o representantes ciudadanos que «actúan en lugar de», para retomar la fórmula clásica de Hanna Pitkin (1967). Si la cesión de soberanía aparece como un elemento constitutivo de todas las formas de participación democrática, incluso de aquellas que se emplazan como las fórmulas más directas de implicación ciudadana en la vida pública, la cuestión que debe ser despejada, a nivel teórico y en los casos en que se verifica un «aumento de la representación de la sociedad civil», concierne a las formas políticas y procedimentales específicas con que tales innovadores procesos de delegación procuran alcanzar y se invisten de legitimidad democrática al interior de diversas instituciones participativas.

El debate especializado ha procurado dar cuenta de tal dinámica enfatizando, en primer lugar, en la necesidad de salir de la oposición entre una supuesta dimensión «representativa» de la democracia y su otra faz, asociada al ideal de la «participación directa de los ciudadanos». Tal como ha sostenido Plotke (1997), la representación se opone a la exclusión y no a la participación, cuyo antónimo es más bien la apatía o la abstención. En esta perspectiva, se argumenta, el ideario de la participación sólo sería realizable gracias a, y en calidad de, algún grado de representación (Isunza Vera y Gurza Lavalle, 2008). De este modo, se infiere, buena parte de la vigente implantación de dispositivos participativos está indisolublemente ligada a la producción de una representación de la sociedad civil que, no obstante, se forja desde modalidades ajenas a la experiencia electoral y parlamentaria de la delegación.

Este es, en efecto, un segundo elemento en el que concuerdan los diversos trabajos concernidos con el problema. La emergencia de una específica representación de la sociedad civil a través de las nuevas instituciones participativas no cuenta necesariamente con un requisito explícito de autorización (justificación previa), no está atada a una estructura de monopolio territorial desde la que emanaría dicha autorización (Avritzer, 2007) y vincula como base de la representación a grupos sociales cuyo carácter es inevitablemente ambiguo, es decir, se asienta en una suerte de «*demos* difuso». En tal perspectiva, Gurza, Houtzager y Castello han sugerido la noción de «representación virtual» para designar a un tipo de representación «no formalmente reconocida o aceptada» (2006:89; traducción propia). Al mismo

tiempo, N. Urbinati (2006) hace referencia a la importancia de «formas no electorales pero legítimas de representación política» asociadas a la transformación de la política doméstica e internacional y a la presencia cada vez más fuerte de actores de diverso tipo que inciden en la agenda pública sin haber sido electos para el efecto, pero que cuentan con la legitimidad que les brinda el hecho de «hablar en nombre de alguien» y de «defender posiciones de otros individuos» en distintos espacios estatales. De igual modo, Avritzer propone la tesis de un tipo de «representación por afinidad o relacional» que se origina en la selección entre actores de la sociedad civil, decidida frecuentemente al interior de asociaciones civiles, y que tiene la función de «crear afinidades intermediarias, es decir, agregar solidaridades e intereses parciales» (2007:458; traducción propia). El repertorio semántico desde el que se pretende dar cuenta de la vigente pluralización de la representación comienza a extenderse y, como lo sintetizan Isunza Vera y Gurza Lavallo (2008:42), remite también a nociones como representación «unilateral», «presuntiva», «substitutiva», «autoasumida», «de mediación», «por *advocacy*» (abogando), «discursiva», «de causas», «temática», etc.

El florecimiento de este arsenal conceptual sobre la representación no electoral de la sociedad civil —en cuyo interior existen no pocas controversias— es indicativo del reconocimiento analítico de la especificidad del fenómeno, pero no supone, y este sería un tercer elemento que caracteriza el debate que se analiza, ningún tipo de invalidación de los modos «tradicionales» de construcción de la representación democrática ni tampoco la constatación de una ruptura o una discontinuidad entre ambas formas de representación. Al contrario. La cuestión es observar cómo los cuerpos representativos electivos se articulan, se complementan y entran en relación con la representación de la sociedad civil en diversas arenas de interacción socioestatal o en específicos dispositivos deliberativos de carácter mixto. Dicha problematización apunta, de hecho, a reconocer que con la nueva representación de la sociedad civil se configura un escenario de «superposición simultánea de representaciones» en que formas electorales y no electorales, autorizadas y unilaterales, vehiculizan en conjunto el complejo proceso de representar al pueblo. Se pone así en juego la emergencia y legitimidad de un nuevo marco de la representación política y social que articula diferentes tipos de soberanía —con y sin monopolio en el ejercicio decisonal— en el proceso democrático (Avritzer, 2007).

Al interior de este cuadro teórico queda abierta la pregunta sobre los modos específicos en que, en cada experiencia, se generan y justifican los vigentes procesos de pluralización de la representación. Ello remite al interrogante sobre la forma en que se produce y se legitima la diversificación de espacios, actores y procedimientos desde los cuales la sociedad civil aparece explícitamente como *locus* de una nueva representación democrática. La innovación institucional propiciada en el Ecuador —a raíz de la vigencia de la Constitución (2008), de la promulgación de un conjunto de leyes (2010) que materializan los principios constitucionales

en materia de participación popular y de los actuales procesos de regulación local de las nuevas instancias participativas— coloca diversas pistas para analizar, desde el caso específico de la silla vacía, una de las variantes en que toma cuerpo la más extensa dinámica de ampliación de las esferas de construcción de la voluntad común a nivel global.

Un punto de partida para analizar la experiencia del «aumento de representación» por medio de la silla vacía en el Ecuador contemporáneo es observar dónde tiene origen el proceso de selección de los representantes ciudadanos. En apego a la Ley de Participación, en los dos casos analizados se confirma la figura de una «designación asamblearia» asentada en los espacios colectivos que reconoce la Constitución (asambleas locales, cabildos populares, audiencias) o en estructuras asociativas de diverso tipo, a saber, organizaciones sociales ya constituidas o colectivos *ad hoc* que se forman, precisamente, para encausar los pedidos de silla vacía.¹⁹ En la regulación expedida en Cotacachi se hace referencia explícita a ambos espacios—e incluso se dice que se favorecerá la representación de las postulaciones que provengan de las organizaciones sociales—, mientras que en Puerto Quito se privilegia la delegación en asambleas. Más allá de este matiz, la representación de la sociedad civil se articula desde asociaciones civiles e instancias deliberativas que forman parte del sistema de planificación participativa, en cuyo interior se procede, por la vía de la discusión pública y sin excluir el recurso al voto, a autorizar a ciudadanos específicos como representantes de la sociedad civil.

Ahora bien, ¿a qué o a quiénes representan quienes ocupan la SV en las sesiones del Concejo local? La Constitución y la ley hablan de ciudadanos que representan «temas» específicos de interés de la comunidad. Al contrario de la representación electoral, que se configura en torno al principio de representar personas, la representación que confiere la SV supone la posibilidad de representar problemas públicos. Dicho principio ha sido claramente ratificado en el caso de Cotacachi, donde la ordenanza insiste en que los representantes a la SV «lo harán con voz y voto *únicamente en los temas* para los cuales hubiesen sido acreditados» (art. 16). La soberanía decisional del ciudadano seleccionado se acota a los problemas públicos en razón de los cuales la sociedad civil encamina un pedido de participación en el debate del Concejo local. En la experiencia de Puerto Quito la cuestión es algo diferente: la regulación estipula la necesidad de articular la representación de/por problemas con la representación de territorios. Así, quienes ocupen la SV deberán ser seleccionados en las asambleas territoriales del cantón (cuatro) y en torno a problemas públicos que, *grosso*

¹⁹ En el caso del cantón Cuenca, un pedido de silla vacía por parte de grupos dispersos de «grafiteros», a fin de impugnar la regulación municipal para el uso de espacios públicos, tuvo como efecto la instauración de un colectivo que designó a sus representantes para la sesión del Concejo. Luego de su participación en el debate municipal, dicho colectivo prosiguió en su dinámica asociativa. Así, se observa el potencial de la SV para agregar demandas e intereses fragmentados y engendrar dinámicas de acción colectiva con capacidad para interlocución política con el poder local.

modo, son estipulados por el Concejo local. De esto modo, la SV de Puerto Quito procura representar, simultáneamente y con un asiento territorial específico, a personas y problemas. Esta particular característica da cuenta del modo en que el aumento de representación ciudadana tiene más de un hilo de continuidad con las formas clásicas de representación política. Aun así, la «representación democrática de problemas» abre el abanico de actores sociales con capacidad de disputar espacios de representación local. Queda por auscultar con mayor detenimiento en qué medida dicho potencial permite efectivamente que la sociedad civil pese en la configuración global de la agenda pública local o si se trata apenas de un recurso para introducir demandas específicas.

La representación de/por problemas abre el debate, en cualquier caso, sobre las modalidades en que tales temas o problemas públicos pueden ser construidos desde la sociedad civil antes de ser objeto de demandas de silla vacía. El espíritu de la regulación establecida en Cotacachi al respecto supone que las demandas se levantan de abajo hacia arriba (*top-down*), de acuerdo a específicas problemáticas no definidas de antemano por la agenda gubernamental y desde la contingencia de la lucha política o en medio de las vicisitudes de la política pública. En consecuencia, el/la representante de la SV ejerce un mandato con una cualidad parcial, acotada y transitoria. La representación dura lo que dura el debate de «problemas puntuales e inciertos» en la esfera política. La SV es así, efectivamente, un espacio *por ocupar* y de cuyo significado nadie puede apropiarse sin pasar por el incierto juego de la política: *representación flotante*.

El diseño de Puerto Quito tiene, nuevamente, otras características. Los problemas son definidos en gran medida «desde arriba», y por fuera del proceso político, como temas estructuradores de la representación de la sociedad civil en los territorios (en un inicio se definieron ocho problemas, luego se agregaron cuatro adicionales). En correspondencia, las ordenanzas locales estipulan períodos fijos —un año renovable por una vez— para quienes participan en las sesiones del Concejo como delegados de la sociedad a la SV. La representación asume así un carácter estable y relativamente continuo. El hecho de que, además, se procure dar anclaje territorial a la representación de problemas públicos hace que los delegados a la SV en Puerto Quito puedan ser definidos como «cuasiconcejales». Comparten con estos, en efecto, un origen de base territorial, un espacio fijo en el proceso deliberativo y cierto nivel de permanencia (uno o dos años para los delegados de SV, cuatro u ocho años para los concejales) en el mandato. Aun si posteriormente se abrió la opción para que la sociedad ocupe la SV en torno a cuestiones de interés público no preestablecidas en la agenda local, como en el caso de Cotacachi, el mecanismo de selección es diverso y tiene su origen en la designación del Directorio de la Asamblea local. De este modo, además de la existencia de los representantes de los partidos políticos al Concejo y del reconocimiento

de los delegados «fijos» a la SV se abre paso a una representación «flotante» de la SV que debe ser autorizada por la máxima instancia ciudadana del cantón y que tiene menor peso político que los delegados semipermanentes.

Cuadro 2

La representación de la sociedad civil en la silla vacía: dos fórmulas políticas

| | Origen de la representación | Sentido de la representación | Atributos de los representantes |
|--------------|--|---|--|
| Cotacachi | Asambleas, audiencias, cabildos. Organizaciones sociales. | Representación de problemas o temas de interés público. <i>Down-top</i> : problemas surgen de demandas sociales. | Representación «flotante»: acotada, parcial y eventual. |
| Puerto Quito | Asambleas territoriales. Asamblea cantonal. | Representación de personas y problemas en los territorios. <i>Top-down</i> : problemas predefinidos. | Representación semipermanente: SV por temas fijos, delegados por periodos («cuasiconcejales»). Representación «flotante». |

Fuente: elaboración propia.

Un último aspecto a considerar remite al problema de la rendición de cuentas. Isunza Vera y Gurza Lavalle (2008) argumentan que la legitimidad de las nuevas prácticas de representación puede ser evaluada –en medio de las dificultades para definir un *demos* que aparezca como base de la autorización popular– en relación a la existencia de modalidades de control social y de alguna forma de sanción sobre los «nuevos representantes» y sobre los colectivos/asociaciones de los cuales emergen. Se trata de pensar «en la rendición de cuentas de los actores de la sociedad civil en su doble faz, es decir, no solo como control del poder público, sino también como *control de los controladores*» (ibid., 44).

Respecto a esta cuestión, las normativas existentes abren la posibilidad de que, al igual que los representantes que provienen de los partidos políticos, los delegados ciudadanos a la SV que toman parte activa en la toma de decisiones (por la vía del voto) puedan ser objeto de sanciones civiles, penales y administrativas. El diseño institucional no contempla, sin embargo, especificaciones sobre el control propiamente social al que deberían someterse. Aun así, en el caso de Puerto Quito las autoridades municipales y los dirigentes sociales ya han observado que los delegados a la SV tienden a autonomizarse de los espacios socioterritoriales que los designaron al Concejo local, y promueven, por tanto, la organización de asambleas específicamente diseñadas para que aquellos informen y justifiquen públicamente sus intervenciones políticas.

En el mismo sentido, pero en términos de la regulación global, el imperativo de pasar por una instancia deliberativa o asociativa como requisito previo para que determinado ciudadano pueda ocupar la SV deja abierta la posibilidad para que tales instancias demanden a sus delegados rendir cuentas sobre el sentido de sus actuaciones. Al respecto es relevante anotar que en diversas localidades hubo oposición de ciertos sectores a la figura de una postulación a la SV filtrada por lo «deliberativo/asociativo»: se argumentaba que aquello desincentivaría el uso individual de tal mecanismo participativo y favorecería a los actores sociales articulados organizativamente. De haber prosperado dicha tesis, parece claro que las opciones para promover procesos de control a los controladores se habrían reducido ampliamente. En cualquier caso, la resolución de los dilemas del control social parece revestir una extrema importancia de cara a la legitimación de unas emergentes prácticas representativas que, como en los casos estudiados, no tiende ya a reposar apenas en la invocatoria convencional al principio de la autorización popular para obtener nítidas credenciales democráticas.

El desenvolvimiento futuro de la silla vacía arrojará evidencias más claras del proceso de legitimación democrática de la representación de la sociedad civil en los nuevos dispositivos participativos en el Ecuador. Por el momento se constata que los espacios de interacción socioestatal abren el escenario para el intercambio político entre representantes seleccionados a través de diferentes fórmulas políticas y que dicha apertura despierta particular interés y capacidad de disputa e innovación institucional en los actores sociales y en los sistemas de poder local.

Ahora bien, la legitimación de la representación de organizaciones y ciudadanos dependerá de la capacidad de los «nuevos representantes» para no desconectarse de las problemáticas y demandas territoriales por las que fueron electos. Esta potencial desconexión (autonomización) ya es un rasgo intrínseco de las instituciones de la democracia representativa. No es casual, por ello, la recurrente constatación de la literatura especializada sobre las múltiples continuidades entre instituciones representativas y participativas. Frente a esta disyuntiva, la silla vacía asume que los espacios asamblearios no solo filtran a los nuevos representantes, sino que pueden estar en disposición permanente para monitorear su desempeño en los concejos locales. Ello interroga, paralelamente, sobre la consistencia de dichos espacios asamblearios y sobre la robustez del tejido social en que se inscriben. Una sociedad civil gelatinosa, en efecto, no puede sostener procesos participativos sólidos incluso si los diseños institucionales son globalmente abiertos y deliberativos. Esto es aún más complejo cuando las agencias gubernamentales —en este caso los poderes locales— no tienen la voluntad política para abrir los cauces institucionales que llevan a la distribución del poder en los territorios. Tal es una característica aún muy presente en América Latina.

Cuando esta se combina con caciquismos locales, fragilidad institucional y debilidad organizativa se cierran de hecho las condiciones políticas para cualquier proceso de innovación participativa y de influencia real de los actores sociales en la agenda pública. Estos escenarios atraviesan la disputa por la ampliación de la participación popular y deben considerarse en los procesos de diseño e implementación de estas nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad civil en los territorios.

Aun en este escenario, el interrogante sobre el aporte específico de esta corriente de innovación a la relegitimación global de la dimensión representativa de la política democrática, y al empoderamiento de los sectores estructuralmente excluidos de la toma de decisiones, aparece como un foco de particular relevancia para próximas exploraciones.

Referencias bibliográficas

- Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi** (2009). *Resoluciones de la Asamblea Extraordinaria de Cotacachi del 21 y 22 de noviembre del 2009*, www.asambleacotacachi.org/.
- Avritzer, L.** (1997). «Un desenho institucional para o novo associativismo» *Lua Nova*, n° 39, pp. 149-17, Sao Paulo, Cedec.
- Avritzer, L.** (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, L.** (2007). «Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação», *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, n° 3, pp. 443-464, Rio de Janeiro.
- Cameron, J.** (2010). *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Londres, First Forum Press.
- Cohen, J.** (2001). «Democracia y libertad», en J. Elster, comp., *La democracia deliberativa*, Barcelona, España, Gedisa.
- Cohen, J. y A. Arato** (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.
- Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos** (2002). «Tesis sobre la construcción de poder local, democracia local y gobiernos locales alternativos», Movimiento Pachakutik, Quito, mimeo.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –Flacso–** (2011). *Informes propuestas estratégicas-Escuela de Gestión Pública*, Programa de Estudios del Desarrollo y el Territorio, Quito.
- Fox, J.** (2008). «Transparencia y rendición de cuentas», en J. Ackerman, ed., *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI.
- Fung, A. y E.O. Wright** (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, The real utopias project, Verso Press.
- Goldfrank, B. y D. Chávez** (2004). *La izquierda en la ciudad. Participación en gobiernos locales en América Latina*, Barcelona, España, Icaria.
- Gurza Lavalle, A., P. Houtzager y G. Castello** (2006). «Democracia, pluralização da representação e sociedade civil», *Lua Nova*, vol. 67, n° 67, pp. 49-103, Sao Paulo, Cedec.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC–** (2011). *Censo 2010*, Ecuador, www.inec.gob.ec/estadisticas.
- Isunza Vera, E.** (2006). «Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas», en E. Isunza Vera y A. Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Ciesas/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa.

- Isunza Vera, E. y A. Gurza Lavalle** (2008). «Participación, controles sociales y representación. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática», en Isunza Vera y Gurza Lavalle, eds., *Veredas de innovación democrática. Teoría y práctica de la representación, la participación y el control ciudadano en América Latina*, México, Editorial Porrúa.
- Morales, J.P.** (2008). «Los nuevos horizontes de la participación», en *Neoconstitucionalismo y sociedad*, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Municipio de Cotacachi** (2010). *Reforma a la Ordenanza que Reglamenta la Estructura y Funcionamiento del Concejo Municipal de Santa Ana de Cotacachi*, 6 de diciembre de 2010, www.cotacachi.gob.ec.
- Municipio de Puerto Quito** (2011). *Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito*, 28 de julio del 2011.
- Olvera, A.** (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, FCE/Universidad Veracruzana
- Ortiz, S.** (2004). *Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa*, Quito, Flacso.
- Ortiz, S.** (2008). «La participación entre dos asambleas constituyentes: políticas y procesos participativos en Ecuador en el período 1998-2008». Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 4-7 de noviembre.
- Panfichi, A.** (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE.
- Pitkin, H.** (1967). *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Plotke, D.** (1997). «Representation is Democracy», *Constellations*, vol. 4, n° 1, pp. 19-33, Oxford, Blackwell Publishers.
- Ramírez Gallegos, F.** (2005). «Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur», en M.H Bacqué, H. Rey, e Y. Sintomer, eds., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, París, La Découverte.
- Ramírez Gallegos, F.** (2009). «El movimiento indígena y la reconstrucción de la izquierda en Ecuador», en Universidad Andina, Pablo Ospina, Olaf Kaltmeier y Christian Büschges eds., *Los Andes en movimiento. Identidad y poder en el nuevo paisaje político*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional/Universidad de Bielefeld.
- Ramírez Gallegos, F.** (2011). «Participación, desconfianza política y transformación estatal», en VV.AA, *Estado del país. Informe Cero. Ecuador 1950-2012*, pp. 231-247, Quito, Espol/Flacso/PUCE.
- Schmitter, Ph.** (2005). «Un posible esbozo de una 'democracia post-liberal'», en B. Ardití, ed., *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, México, Anthropos.
- Sintomer, Y.** y otros (2008). *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, París, La Découverte.
- Sousa Santos, B.** (2002). *Democracia e Participacao: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Afloramentos.
- Sousa Santos, B. y L. Avritzer** (2004). «Para ampliar el canon democrático», en B. De Sousa Santos, coord., *Democratizar la democracia*, México, FCE.
- Urbinati, N.** (2006). «Representation», Working Paper, Yale University, www.columbia.edu/cu/polisci/fac-bios/urbinati/faculty.html.