

**La democracia participativa:
¿Placebo o Alternativa?**

**Participatory democracy:
Placebo or Alternative?**

Washington Napoleón Saltos-Galarza

Universidad Central del Ecuador / Universidad Tecnológica Indoamérica- Ecuador
wnsaltosg@yahoo.es

doi.org/10.33386/593dp.2021.5-1.830

RESUMEN

Ante la crisis de la democracia representativa liberal, las salidas han apuntado a tres direcciones principales: la reducción de la democracia a su forma mínima, como poliarquía, la ampliación de la democracia representativa con dispositivos de democracia participativa y procesos de reingeniería electoral, y las reformas constituyentes del Estado en una combinación barroca de visiones garantistas-neoconstitucionalistas-neoinstitucionalistas. Normativamente los dispositivos de participación, la iniciativa popular para la convocatoria a consultas, la presentación de proyectos de ley o la revocatoria de mandatos, se han ampliado. Pero, en la práctica, han funcionado más como placebos en una democracia tutelada, para mantener controlada a la ciudadanía, que como mecanismos de participación. El resultado es que la flecha de la democracia, que, a partir de los retornos en los ochenta, apuntaba a la ampliación y fortalecimiento de la democracia, se ha revertido y se orienta a formas de democracia autoritaria, con nuevas estrategias de disciplinamiento y control. La tendencia, desde el poder dominante, es construir un binarismo entre democracia representativa y democracia participativa, que oculta la emergencia de semillas antisistémicas de desconexión más allá del Estado y el mercado, bajo formas de democracia directa, comunitaria, nuevas formas de poder desde la sociedad.

Palabras claves: democracia representativa, democracia participativa, democracia directa, consulta popular, iniciativa popular

ABSTRACT

Faced with the crisis of liberal representative democracy, the solutions have pointed to three main directions: the reduction of democracy to its minimum form, as polyarchy, the expansion of representative democracy with participatory democracy devices and electoral reengineering processes, and the constituent reforms of the State in a baroque combination of guaranteeist-neoconstitutionalist-neoinstitutionalist visions. By regulation, the participation mechanisms, the popular initiative to call consultations, the presentation of bills or the revocation of mandates, have been expanded. But, in practice, they have functioned more as placebos in a supervised democracy, to keep citizens in check, than as mechanisms for participation. The result is that the arrow of democracy, which, starting from the returns in the eighties, pointed to the expansion and strengthening of democracy, has been reversed and is oriented towards forms of authoritarian democracy, with new strategies of discipline and control. The tendency, from the dominant power, is to build a binary between representative democracy and participatory democracy, which hides the emergence of antisystemic seeds of disconnection beyond the State and the market, under forms of direct, community democracy, new forms of power from the society.

Keywords: representative democracy, participatory democracy, direct democracy, popular consultation, popular initiative

Cómo citar este artículo:

APA:

Salto-Galarza, W., (2021). La democracia participativa: ¿Placebo o Alternativa?. 593 Digital Publisher CEIT, 6(5-1), 212-224 <https://doi.org/10.33386/593dp.2021.5-1.830>

Descargar para Mendeley y Zotero

Introducción

La democracia se ha constituido en el régimen legítimo global. Sin embargo, estamos ante diversas formas de crisis de la democracia representativa-liberal.

Los estudios de la democracia conocen el funcionamiento del dispositivo de exclusión-inclusión, no tanto en sus fundamentos, sino en sus resultados: la democracia proclama como fundamento la voluntad popular, pero funciona en base a su control. Las teorías políticas buscan resolver este problema, que se presenta bajo la forma de diversas paradojas, incluido el resurgimiento de nuevas formas de violencia y autoritarismo, a través de la ampliación de la democracia formal o la invocación a diversas estrategias de democracia participativa.

Esta era la angustia central de Bobbio (1986): el futuro de la democracia encuentra un horizonte sombrío por las promesas no cumplidas y la persistencia de formas oligárquicas de poder. La búsqueda final de la voluminosa obra de Habermas y, en particular de su teoría de la acción comunicativa en el campo de la política, apunta a la fundamentación de un nuevo tipo normativo de democracia comunicativa, mediante la superación-combinación de los componentes positivos de la democracia representativa (liberal) y la democracia participativa (republicana) (Habermas, 1999)

Este ha sido el marco teórico de los debates y críticas sobre la democracia también en nuestro país: “Democracia sin sociedad” (Pachano, 1996)

Las salidas al problema han apuntado a tres direcciones principales: la reducción de la democracia a su forma mínima, como poliarquía (Dahl, 1997), la ampliación de la democracia representativa con dispositivos de democracia participativa y procesos de reingeniería electoral, y las reformas constituyentes del Estado en una combinación barroca de visiones garantistas-neoconstitucionalistas-neoinstitucionalistas.

Robert Dahl define a la democracia como poliarquía, a partir de dos elementos: el pluralismo de las élites políticas, que actúan para controlarse y comprometerse mutuamente; y el carácter de las elecciones: funcionamiento de un sistema político que elige a sus dirigentes mediante elecciones justas y libres, cuenta con un sistema de sufragio incluyente, en el que todos los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos, tienen libertad de expresión, gozan de alternativas de información y autonomía de asociación.

La vía más importante está en la búsqueda de diversas fórmulas para insertar dispositivos participativos en la democracia representativa. Aquí se enmarcan las teorías de la gobernabilidad y la gobernanza. La primera con el soporte teórico del cálculo de mercado libre económico sobre el cálculo de mercado libre político. La segunda con el soporte teórico del neoinstitucionalismo.

La tendencia es la introducción y la ampliación de dispositivos de participación popular, bajo el control institucional. Progresivamente se introducen derechos ciudadanos sobre la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, para la revocatoria del mandato, para convocar a consultas populares.

Se presenta una contradicción entre la ampliación de normativa de la participación y la ejecución real de este derecho.

Ampliación de la democracia

Normativamente, la Constitución de 1978 instituyó la consulta popular y la iniciativa legislativa. La revocatoria del mandato se introduce en la Constitución de 1998. La Constitución de 2008 refuerza estos mecanismos y flexibiliza las condiciones en referencia a la consulta. Sobre la iniciativa legislativa se amplía la capacidad de ejercerla no sólo ante el Parlamento, sino ante todo organismo que pueda emitir normas, y se reduce el porcentaje de firmas de respaldo. En referencia a la revocatoria del mandato

se amplía a todas las autoridades, incluido el Presidente de la República, aunque se coloca un límite temporal, sólo puede ser activada después del primer año y antes del último año del mandato.

Una modificación clave se refiere al *“umbral de aprobación para las consultas, referendos y revocatorias de mandato (que es la mayoría absoluta de los votos válidos y ya no del total de votantes, como establecía la Constitución de 1998. La excepción a esta regulación es la revocatoria del Presidente, pues para revocarlo de su mandato se requiere la mayoría de votantes.”* (Ramírez & Rubio, 2013, pág. 115) Aquí se muestra el juego de la *“ampliación democrática institucionalista”*: la exclusión de los votos nulos y blancos en la contabilidad de las consultas y revocatorias termina por favorecer al cálculo del poder. Este recurso, permitió el *“triumfo”* del SI en la Consulta de mayo 2011.

Se presenta una tendencia a la ampliación del derecho a la consulta, con la única excepción de las Enmiendas de 2015, que restringen el ámbito. En la Constitución del 78 es atribución del Presidente, en un ámbito restringido a las reformas constitucionales que no logren el acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En la Constitución del 98, bajo su carácter dual-esquizofrénico del carácter neoliberal en el modelo económico y del carácter garantista en referencia a los derechos, se introduce y amplía el derecho a la consulta popular. Se amplía las atribuciones del Presidente de la República, no sólo al ámbito de las reformas constitucionales, sino también a cuestiones de trascendental importancia, de acuerdo a su juicio. Se introduce el derecho ciudadano a la consulta *“en asuntos de trascendental importancia”*, que no impliquen reformas constitucionales o asuntos tributarios, con el respaldo del 8% de los empadronados a nivel nacional y del 20% a nivel local. A su vez, los gobiernos seccionales tienen también la atribución de solicitar la convocatoria a consulta en asuntos de trascendental importancia en su jurisdicción,

con el respaldo de tres cuartas partes de sus integrantes. Este derecho no es directo, sino que la solicitud se dirige al Tribunal Electoral Nacional o Provincial.

La Constitución del 2008 actúa en dos direcciones. Refuerza el carácter presidencialista, con la ampliación del ámbito de convocatoria a consulta por el Presidente *“sobre los asuntos que crea convenientes”*; sin condiciones ni límites. Y amplía el derecho sobre todo de los ciudadanos, a convocar a consulta *“sobre cualquier asunto”*; la exigencia va más bien por el lado del respaldo de los empadronados, aunque también allí hay una ampliación, al bajar el porcentaje al 5% a nivel nacional y en el exterior, y al 10% a nivel local.

En la Constitución del 2008, el paradigma garantista se combina con el paradigma neoinstitucionalista; se colocan dos filtros: la solicitud al Consejo Nacional Electoral y *“el dictamen previo de la Corte Constitucional.”*

A partir de los acontecimientos del 30S se inicia un proceso de limitación de los derechos y garantías: se pasa a formas de restricción de la iniciativa ciudadana y de ampliación del control del Estado. Esta orientación se refuerza en la propuesta de enmiendas aprobadas en el 2015 por la Asamblea Nacional, bajo control de Alianza País. En el tema de la consulta popular se reduce y disciplina el ámbito de la iniciativa popular, eliminado en el Art. 104 la frase *“sobre cualquier asunto”*.

La aplicación de la norma

Los conflictos en la ejecución se ubican en la disputa entre el control del Estado y la iniciativa constituyente de la ciudadanía.

Para el registro no se aborda la diferenciación entre plebiscito que se refiere a consultas sobre actos de gobierno y decisiones generales; y la consulta popular o referéndum que se refiere a la modificación de normas específicas.

“La vida republicana de Ecuador contabiliza nueve plebiscitos nacionales (hasta

2011), todos originados por iniciativas de los presidentes de turno, ninguno nació de la ciudadanía.” Resulta paradójico que la primera consulta fuera realizada por García Moreno, el 9 de junio de 1869, para aprobar la Constitución, conocida como “La Carta Negra”. Y que habría que esperar hasta el 15 de enero de 1978, para que un gobierno dictatorial, el Triunvirato Militar, convoque a una consulta, para decidir entre la Nueva Constitución o la Constitución de 1945 reformada. (Pérez, 2011)

24-01-1986: Consulta convocada por Febres Cordero, a fin de decidir sobre la participación de los independientes para ser elegidos, sin la pertenencia a partidos. Triunfa el NO con 56,85%.

28-08-1994: Consulta convocada por Sixto Duran, con 7 preguntas sobre participación de los independientes como candidatos, reelección, doble ciudadanía, manejo de fondos por los diputados, potestad presidencial para presentar reformas a la Constitución y que el Congreso debía aprobarlas o negarlas en un máximo de 100 días. Triunfa el SI en seis, excepto sobre manejo de fondos por los diputados.

26-11-1995: Consulta convocada por Sixto Durán con 11 preguntas, referentes en especial a privatización de la seguridad social, restricción de derechos laborales y Descentralización. Triunfa el NO en las 11 preguntas.

25-05-1999: Consulta convocada por Fabián Alarcón, con 13 preguntas referidas sobre todo a la ratificación de la salida de Bucaram y la instauración del Gobierno de Alarcón, límites al gasto electoral, revocatoria del mandato y convocatoria a Asamblea para reformar la Constitución. Triunfa el SI.

26-11-2006: Consulta convocada por Alfredo Palacio sobre el Plan decenal de educación, seguro social universal de salud, excedentes petroleros. Triunfa el SI.

15-04-2007: Consulta convocada por Rafael Correa para la convocatoria a Asamblea Constituyente. Triunfa el SI con el 82%

28-09-2008: Consulta convocada por Rafael Correa para aprobar la Constitución de Montecristi. Triunfa el SI con el 61%.

7-05-201: Consulta convocada por Rafael Correa con 5 preguntas de plebiscito y 5 de consulta: cambiar la aplicación de la prisión preventiva, reformas en la aplicación de las medidas sustitutivas, que los dueños y directivos de los bancos y medios de comunicación nacionales no inviertan fuera de esos ámbitos, que el Consejo de la Judicatura sea sustituido por una Judicatura de transición y se cambie la composición de dicho Consejo, tipificación del enriquecimiento no justificado como delito, prohibición de los juegos de azar con fines de lucro y de los espectáculos públicos donde se sacrifican animales, creación de un Consejo de Regulación para los contenidos que emiten los medios de comunicación, y tipificación como delito de los patronos la no afiliación de sus trabajadores al Seguro Social. Estadísticamente hay un empate técnico en las preguntas claves. Sin embargo la reforma de la norma que no contabiliza los votos nulos y blancos, permite el triunfo de la tesis del Gobierno.

19-02-2017: Consulta convocada por Rafael Correa sobre prohibición de tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales, para desempeñar dignidad de elección popular o ser servidor público. Triunfa Si con el 51,12%

4-02-2018: Consulta convocada por Lenin Moreno con 5 preguntas de Referéndum: muerte civil por corrupción, eliminar reelección indefinida, reestructurar el CPCCS, imprescriptibilidad de delitos sexuales contra infantes, prohibir la minería metálica. Y 2 preguntas Consulta: eliminar Ley de Plusvalía, proteger el Yasuní. Triunfa el SI entre 63 y 73%

En conclusión: Se realizan 12 Consultas/ plebiscitos de alcance nacional, todas convocadas por el poder Ejecutivo, para dirimir conflictos de poder o legitimar las decisiones de los gobiernos.

La iniciativa popular

Los intentos de Consulta desde la iniciativa popular terminan bloqueados por la institucionalidad; aunque aquí inciden también las debilidades organizativas de los movimientos sociales proponentes. Desde 1999 hasta el 2014 hay cuatro intentos a nivel nacional:

1999: Iniciativa de la CONAIE-CMS para convocatoria a Asamblea Constituyente. Se presenta 728 mil firmas, pero el Tribunal Supremo Electoral no las califica.

12-2010: Iniciativa de Fundación para nuevo Código Penal. Se entrega formularios para firmas. Proceso no convocado.

10-2011: Iniciativa de Fundación sobre Código de Familia, Niñez y Adolescencia. Se entrega formularios para firmas. Proceso no convocado.

06-2014. Iniciativa Yasunidos para mantener bajo tierra del petróleo en la Reserva Yasuní-ITT. Se presenta 670 mil firmas. El Consejo Nacional Electoral no las valida, en un proceso irregular.

El proceso de los Yasunidos es el signo del carácter de la democracia participativa bajo la tutela del Estado.

“El 15 de Agosto del 2013, al no recaudar suficientes fondos internacionales, el gobierno de Correa dio por terminada la iniciativa ITT para la no explotación del Yasuní.” Ante esta decisión, el Colectivo Yasunidos inicia el proceso para una consulta popular. El objetivo era la defensa de la biodiversidad y de los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, mediante la mantención del petróleo bajo tierra en el área del Yasuní. El fundamento constitucional está en el Art. 57, que, “en su parte final, prohíbe de forma absoluta tal explotación en zonas habitadas por pueblos indígenas no contactados.” El 12 de abril de 2014, el Colectivo Yasunidos presenta 673.862 firmas, pero en un proceso irregular el CNE anuló ilegalmente miles de firmas y

bloqueó la Consulta. *“La frustrada consulta popular sobre el Yasuní ilustra claramente el desfase entre, por un lado, los postulados constitucionales de participación, derechos de la naturaleza y de los pueblos indígenas en un estado proclamado plurinacional e intercultural, y por otro lado la actuación real del gobierno de Correa.”* (Grijalva, 2017, págs. 73-74)

En conclusión, hay una baja participación apenas con cuatro iniciativas de consultas nacionales que no se concretan por las dificultades de presentación de las firmas requeridas y por bloqueos del poder político.

Iniciativas locales

A nivel local encontramos iniciativas populares exitosas. La primera experiencia exitosa desde la iniciativa popular se dio en la Consulta impulsada por el Pueblo de Huaquillas sobre el trazado del puente internacional en el 2006. A pesar del compromiso del candidato Rafael Correa durante la campaña, una vez en el Gobierno no respetó los resultados, el trazado de puente internacional siguió la orientación de los Acuerdos binacionales Ecuador-Perú, bajo la lógica del IIRSA.

En Caspigasí del Carmen, Parroquia del Distrito Metropolitano de Quito, el 27 de noviembre de 2011, se realiza la Consulta sobre la adscripción de tierras comunales a la Parroquia de Calacalí, solicitada por el Comité Pro-mejoras de la Parroquia. Triunfa el SI con el 65,5%, con una participación electoral del 93%. (Ramírez & Rubio, 2013, págs. 118-119)

Pero también en este nivel, opera el control de Ejecutivo, para el cumplimiento de objetivos políticos partidarios.

La Convocatoria a Consulta en la Concordia para decidir su pertenencia a la Provincia de Esmeraldas o a la de Santo Domingo de los Tsáchilas, muestra el manejo instrumental de las consultas populares por el Ejecutivo: fue solicitada por un grupo de ciudadanos de la Concordia y de Santo

Domingo. El pedido pasó a consideración de la Corte Constitucional. El Presidente de la República, Rafael Correa, mediante Decreto 946, del 28 de noviembre de 2011, convocó a la Consulta, bajo el argumento de que había vencido el plazo para que la Corte se pronuncie y el silencio administrativo implicaba aprobación. El 5 de febrero de 2012, la población se pronunció mayoritariamente (64,92%) por su inclusión en la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas.

El 27 de septiembre de 2015, bajo convocatoria del Consejo Nacional Electoral, la población de la Manga del Cura decidió sobre la pertenencia a la Provincia de Guayas o Manabí, triunfando la segunda opción con el 64,2%.

El 3 de abril de 2016 se realizó la Consulta Popular en Las Golondrinas para decidir sobre la pertenencia a la Provincia de Esmeraldas o de Imbabura; ganó la segunda opción con el 56,9% de la votación.

El proceso de Azuay es aleccionador en la utilización del recurso de la consulta popular para contener el modelo extractivista.

La Consulta directa de las Comunidades afectadas por la minería en la zona de Quinsacocha en 2012, tuvo un apoyo abrumador en rechazo al extractivismo; empero el Gobierno de Correa no aceptó los resultados, pues argumentó que el proceso debe pasar por el control del organismo electoral.

El 24 de marzo de 2019, finalmente, se llevó a cabo la consulta en el Cantón Girón, bajo control del CNE. Ante la pregunta, ¿Está usted de acuerdo que se realicen actividades mineras en los páramos y fuentes de agua del Sistema Hidrológico Quimsacocha el 86,79% de electores (7.135 votos) dijo No. Ante el rechazo, la empresa minera anunció el paso de las instalaciones al Cantón Cuenca; por lo cual era necesario ampliar la Consulta para toda la zona.

Los intentos de pasar a una consulta en la provincia del Azuay desde la iniciativa del

Cabildo del Agua y del Prefecto Yaku Pérez chocaron contra el muro de la calificación de la Corte Constitucional. Hasta que la iniciativa de la Alcaldía de Cuenca logró el dictamen favorable de la Corte Constitucional el 18 de septiembre de 2020, ya que se verificó el cumplimiento de claridad y lealtad de las preguntas planteadas, sí como la calidad de las preguntas para garantizar la libertad de las y los electores para el ejercicio material de la participación, de acuerdo a lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 105 de la LOGJCC.

Con ello se pudo abrir el cauce a un plebiscito en el que se consulta sobre temas de relevancia pública y no respecto de la aprobación de textos normativos. El plebiscito de Cuenca plantea cinco preguntas sobre el dilema entre la minería y el agua: Las cuatro primeras plantean ¿está de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica **a gran escala** en la zona de recarga hídrica de los ríos Tarqui, Yanuncay, Tomebamba, Machángara, según la delimitación técnica realizada por la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca-ETAPA EP? Y la quinta: ¿Está Usted de acuerdo con la prohibición de la explotación minera metálica **a mediana escala** en la zona de recarga hídrica del río Norkay, según la delimitación técnica realizada por la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca- ETAPA EP?

En la Plebiscito realizado el 07 de febrero de 2021 en el Cantón Cuenca, el 80,04% de la ciudadanía se pronunció por el SI. Más allá del carácter local del Plebiscito, éste tiene una proyección nacional, pues resuelve la prioridad del agua como “*derecho humano, (...) bien nacional estratégico de uso público, (...) patrimonio de la sociedad, (...) componente fundamental en la Naturaleza, la cual tiene derechos propios a existir y mantener sus ciclos vitales*” (Montaño, 2021) frente a la explotación de la minería metálica.

La minería metálica tiene un uso intensivo del agua, con altos niveles de contaminación: “*para producir una tonelada de cobre, se contamina un promedio de 170,000 litros. En el caso del oro, la producción de tan solo una onza (aprox. 30 gramos) implica contaminar un promedio de 20,000 litros de agua*”. (Mudd, 2009)

El extractivismo se ha convertido en una de las fronteras de conflicto entre el capital rentista transnacional y la resistencia de los pueblos indígenas y campesinos. El mapa de concesiones mineras y petroleras se superpone a las zonas de biodiversidad y a los territorios indígenas y campesinos. Los sucesivos marcos jurídicos, sobre todo a partir de sobre todo a partir de los años 90 del siglo pasado, han ampliado la normas en favor de las concesiones mineras. Esta orientación se refuerza en el periodo de Alianza País, en contradicción con las disposiciones constitucionales. (Acosta & Hurtado, 2016)

Por ello, la consulta popular puede permitir encontrar cauces alternativos para dar salidas a este conflicto. La expectativa era que el resultado afirmativo de la Consulta de Cuenca abría un cauce favorable a la defensa del agua y la biodiversidad ante el modelo extractivista.

El camino postconsulta muestra que la victoria en la Consulta es más bien el inicio de otra batalla legal y social, pues tanto los gobiernos como las fuerzas pro-mineras han bloqueado los pasos de aplicación de los resultados de la consulta. (Montaño, 2021) De modo que los problemas jurídico-políticos sobre la eficacia de las consultas populares como dispositivos para fortalecer la participación social, no sólo se refieren a las condiciones previas para obtener la aprobación y la realización de la Consulta, como en el caso de los Yasunidos, sino que se extiende a los ámbitos de la aplicación de los resultados.

Brecha entre normas y prácticas

Se produce una brecha entre los enunciados normativos y las prácticas políticas. Se han real-

izado 12 Consultas/plebiscitos nacionales; todas desde la iniciativa de los gobiernos. Se trata de una **democracia tutelada**. Este origen ha alterado el carácter de la Consulta, que ha tendido a convertirse en plebiscitos sobre la legitimidad de los regímenes convocantes, más que en decisiones sobre el contenido de las preguntas.

Igual en iniciativas legislativas: 4 casos llegan al Parlamento, pero en ninguna se trata. La iniciativa de los Yasunidos se presenta como el caso emblemático de bloqueo de la iniciativa popular desde el control del Estado.

Desde una visión neoinstitucionalista, “*la democracia directa alude a la activación de mecanismos institucionales que procuran conectar, sin mayores intermediaciones políticas o filtros deliberativos, el pronunciamiento ciudadano con el proceso de toma de decisiones en determinada comunidad política.*” Normativamente se da un proceso de ampliación. Entre los mecanismos están sobre todo la iniciativa ciudadana para la consulta, para la presentación de proyectos de ley, y para la revocatoria de mandatos. (Ramírez & Rubio, 2013, pág. 114) Pero al mismo tiempo, se desplazan los filtros al control del Estado.

En la práctica, la Consulta-plebiscito se presenta principalmente como dispositivo de legitimación a posteriori de decisiones del poder. No ha existido en el Ecuador consultas de carácter constituyente. La elusión del poder constituyente es la condición del orden.

“*La experiencia de las consultas populares en Ecuador, excluyendo para este razonamiento a las consultas de aprobación constitucional, es que cumplieron roles coyunturales en la correlación de fuerzas políticas antes que insertarse en procesos estratégicos de reforma institucional. Así, las propuestas de reforma institucional se banalizaron en medio de la competencia política de corto plazo, sin importar en varios casos, los “daños” profundos que se hizo contra la racionalidad del sistema político.*” (Verdesoto & Ardaya, 2018, pág. 48) Miradas más a fondo, ni siquiera las Consultas de ratificación de las Constituciones (1998 y 2008)

escapan a los manejos coyunturales de legitimación de las decisiones del poder.

Hay un punto de quiebre decisivo a partir de la Consulta del 2011; el Ejecutivo instrumentaliza los dispositivos de la democracia participativa para una concentración autoritaria del poder. “*La consulta popular de 7 de Mayo del 2011 en Ecuador muestra justamente como una participación plebiscitaria puede ser utilizada para legitimar una mayor concentración del poder, en lugar de su democratización.*” (Grijalva, 2017, pág. 70)

Una situación similar se operó en relación a los procesos de iniciativa legislativa popular: entre el segundo semestre del 2010 y octubre del 2012 se empiezan 24 procesos de iniciativa legislativa, impulsados por diversos actores sociales; de los cuales 17 se presentan ante la Asamblea Nacional y 7 ante los gobiernos locales. Apenas 2 iniciativas cumplen el requisito de firmas e ingresan como proyectos en la Asamblea Nacional, aunque luego no tienen tratamiento autónomo, sino que se disuelven en medio de proyectos presentados por los organismos del Estado, en particular el Ejecutivo: la presentada por la FENOCIN-CNCEA sobre Ley de Tierras, el 10/2011, y la presentada por la UNE sobre Ley de Educación Intercultural, el 11/2011. Doce se quedan en el paso inicial de retirar formularios para las firmas y tres ni siquiera logran este paso. (Ramírez & Rubio, 2013, págs. 120-122)

Habría que sumar cinco iniciativas presentadas directamente a la Asamblea Nacional. Pero de todas estas, “*la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre, y Seguridad Vial es la única ley en que organizaciones de la sociedad civil –en este caso, la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Taxi del Ecuador– aparecen como uno de los actores que están en el origen de uno de los 56 proyectos normativos votados por el parlamento hasta julio 2012*” (Ramírez & Rubio, 2013, pág. 125); aunque también allí la iniciativa se la suma a otros ocho proyectos.

No hay una sola Ley que haya sido tratada

desde la iniciativa legislativa de la sociedad civil, y aún menos, aprobada.

La revocatoria del mandato es el mecanismo más utilizado. En el período segundo semestre 2009 –octubre 2012, se han presentado 784 solicitudes: el 98% a nivel local y 2% a nivel nacional (3 contra el Presidente de la República, 1 contra el Presidente de la Asamblea y 12 contra diversos Asambleístas). No se ha concretado ninguna solicitud a nivel nacional. Y a nivel local se convocan el 10% (78). De éstas, apenas el 27% (21 autoridades de 58 cuestionadas) obtienen resultados revocatorios, de los cuales ninguno corresponde a Alianza País, sino a otros partidos y movimientos. (Ramírez & Rubio, 2013, págs. 128-134) La iniciativa de revocatoria del mandato apenas tiene la eficacia del 2% sobre el total, con una orientación en contra de la “oposición”.

En el período posterior al de Rafael Correa, el caso más importante de revocatoria se realizó el 24 de junio de 2018, en contra del Alcalde de Loja, Bolívar Castillo, con la aprobación del 70,12% de los votos.

Aquí hay un fenómeno significativo. La aprobación de la “Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas –Código de la Democracia– y a la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Participación Ciudadana, que regulan la revocatoria del mandato (...) en mayo de 2011”, con requisitos más restrictivos sobre porcentaje de firmas y el control del organismo electoral, bloquea la presentación de iniciativas. De las 784 iniciativas, 730 fueron presentadas antes de la aprobación del cambio de normativas (26 por mes), y apenas 54 después (5 por mes); de las cuales “sólo 43 de ellas presentaron la documentación para ser validadas bajo el nuevo marco normativo.”

Así, pues no hay base empírica para calificar al régimen de Alianza País como “democracia plebiscitaria”; se trata más bien de una “democracia disciplinaria neoinstitucionalista”. Este carácter se acentúa

con la instauración del cambio constitucional por enmienda, impulsada por el Partido del Gobierno en 2015.

Se confirma que *“los mecanismos de la democracia directa encajaron cómodamente como instrumentos de excepción de la democracia representativa ecuatoriana. El engranaje se prestó para que sean recreadores, conducidos y utilitarios, de legitimidad, particularmente contra ciertas instituciones / derechos o medidas de gestión, que finalmente se resolvían en la discreción de las autoridades.”* (Verdesoto & Ardaya, 2018, pág. 7)

La materia de las Consultas

El objetivo de las consultas se ha centrado en la legitimación de decisiones del poder y para resolver los conflictos arriba que no podían ser abordados directamente por los canales de la democracia representativa. A partir de la transición democrática, hay cuatro temas centrales: Convocatoria a Asambleas Constituyentes y aprobación de las Constituciones (Consulta 1978 y 2008), modificación del sistema de partidos (1988 y 1994), modificación de la Constitución económica y los derechos laborales (1995), reforma a la justicia y a los organismos de control (2011 y 2018).

Los temas económicos han sido marginales o de “enganche” del objetivo principal. Hay dos casos excepcionales, referidos al control de los fondos del IESS, en la Consulta de Sixto Durán en 1995, que fue derrotada, y la propuesta de Nebot que regresa a un objetivos similar. Frente a ello las iniciativas ciudadanas se han centrado en la resistencia al extractivismo petrolero y minero.

Sería necesario un estudio del lenguaje de las Consultas. Se constata una opacidad creciente en la manera de formular las preguntas, sobre todo a partir de la Consulta del 2011, lo que impide el acceso a la información para una decisión democrática.

Las Consultas anunciadas

Hay 3 consultas en proceso.

El calvario de la Consulta de los Yasunidos para mantener el crudo del Yasuní ITT, indefinidamente en el subsuelo, es la crónica del bloqueo de la institucionalidad a una Consulta de iniciativa ciudadana, a pesar de los sucesivos pronunciamientos del propio CNE sobre las irregularidades y la disposición de la Defensoría del Pueblo sobre la necesidad de la convocatoria como remedio a las violaciones a los derechos ciudadanos. Actualmente se encuentra nuevamente a consideración de la Corte Constitucional mediante un recurso de amparo, interpuesto para que se garantice el derecho a ejercer la iniciativa popular en la convocatoria a consultas.

El 25 de junio de 2020, cuando Nebot informó que no terciaría como candidato presidencial en las elecciones del 2021, anunció como recurso sustitutivo una Consulta popular de 11 puntos.

¿Cuál es el objetivo central de la consulta de Nebot? Como se ha dado en ocasiones anteriores, hay preguntas de enganche, los distractores, el castigo a los violadores o el apoyo a los pequeños productores. El objetivo es la apropiación de los fondos de inversión del IESS para la empresa privada, en la línea de la “acumulación por desposesión” característica de la fase actual de reproducción ampliada del capital; y la legitimación de la minería metálica a gran escala, en el falso dilema de minería legal con alta tecnología limpia y minería ilegal contaminante.

Una vez concluido el proceso electoral la Consulta-Nebot ha desaparecido de la escena, pues ya cumplió su función de presencia en la escena política electoral.

La Consulta propuesta por Julio César Trujillo desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) Transitorio y que luego fue impulsada por el denominado “Comité por la Institucionalidad

Democrática”, para la eliminación del CPCST y la instauración de un régimen bicameral, presentó las firmas necesarias ante el CNE y obtuvo la aprobación de la Corte Constitucional para que la propuesta sea tratada como reforma parcial a la Constitución. El proceso está detenido, pues no lo ha tratado la Asamblea, ni tampoco se ha dado paso a la Consulta.

Debate de procedimientos

Una muestra de la instrumentalización de la consulta popular para los intereses del poder, está en los debates y prácticas sobre los procedimientos para los cambios constitucionales. La diferenciación entre enmiendas, que pueden ser asumidas por la Asamblea Nacional, y reformas, que requieren consultas, ha sido utilizada para evadir preguntar a la ciudadanía, cuando el Ejecutivo cuenta con el control de la mayoría parlamentaria adicta para sus objetivos. En Diciembre de 2015, La Asamblea Nacional aprobó un paquete de enmiendas, “entre las cuales se incluyó restricciones a la consulta popular, a los derechos de asociación y huelga, y de comunicación, disminución de competencias de la Contraloría y ampliación de competencias de las Fuerzas Armadas en el resguardo del orden interno, así como la reelección indefinida del Presidente de la República y demás autoridades de elección popular.” (Grijalva, 2017, pág. 75) Este debate se ha restablecido en el curso enrevesado de la Consulta de Trujillo.

El caso de la Consulta de Cuenca muestra que los problemas de las Consultas abarcan no sólo el momento previo, el momento de la realización, sino también que se extiende a la ejecución de los resultados, no sólo la hechura de la norma, sino su ejecución.

Digresión psicoanalítica

En la pregunta está la respuesta. Destacan dos mecanismos para orientar la respuesta. El enunciado de la pregunta va acompañado con anexos largos y abstrusos, que difícilmente van a ser conocidos o al menos leídos por la

ciudadanía; con lo cual se dificulta la decisión plenamente informada. Esta práctica de extremó sobre todo a partir del período del Presidente Correa. A título de ejemplo, en la Consulta de mayo de 2011, el objetivo central de “meter la mano en la justicia” a través de la modificación de la composición y de las funciones del Consejo de la Judicatura, contenido en la Pregunta 5, queda abstraído por el Anexo de la reforma de los Arts. 179 y 181 de la Constitución, así como la reforma de 39 artículos del Código Orgánico de la Función Judicial, desde la página 3 a la 7 del Registro Oficial N 490 del 13 de julio de 2011.

Pero hay un recurso más profundo. En las preguntas se reproduce una estructura de enganche con un tema aceptado-deseado, para pasar el interés central, disimulado como un tema más de la consulta. En la Consulta del 4 de febrero de 2018, el enganche es el castigo a los corruptos, mediante la muerte política (Pregunta 1) y el castigo a los violadores de menores, mediante la declaración de que “nunca prescriban los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes.” (Pregunta 4). El objetivo político era tomar el control del CPCCS para una reforma de los organismos de control y la eliminación de la reelección indefinida, para bloquear la posible candidatura residencial de Rafael Correa.

En el proyecto Nebot, el enganche está en el apoyo a los pequeños productores (Preguntas 2, 3 y 4) y, sobre todo, el castigo de 50 años de cárcel para los que maten y violen a menores de edad, pero el objetivo central está en la pregunta 5 para destinar la inversión del IESS hacia el sector privado, y en la pregunta 8 para legitimar la explotación minera legal.

Aunque no es inocente el enganche de las penas contra los violadores de menores. Cuando se refieren a los cuerpos “*las leyes son realmente un sistema de deseo en el que provocación y voyerismo ocupan su lugar*”. (Hocquenghem, 2009, pág. 38) El exorcismo revela el temor inconsciente a ser convocados a la violencia del deseo extremo contra los niños y niñas, hay que mostrar la monstruosidad de los

violadores, para no reconocer la raíz de la violencia patriarcal en el sistema. La paranoia de la policía, los jueces y los políticos del orden ante la agresión sexual a las niñas y niños, muestra al violador, en un retruécano de inconsciente colectivo, como el chivo expiatorio para preservar la pureza y la tranquilidad de la sociedad.

Conclusión: ¿Qué democracia?

La constatación del desfase entre la progresividad de las normas para ampliar los dispositivos de participación ciudadana, de un lado, y la reducida participación ciudadana, así como los bloqueos del poder para su realización y aplicación, de otro, abre la puerta a un debate de fondo sobre el carácter de la democracia.

El poder tiende en los diversos campos a crear un espacio binario, para impedir la entrada del convidado de piedra. Las teorías sobre la democracia convergen en torno a dos temas: el reconocimiento de la crisis de la democracia representativa liberal, y el recurso a la democracia participativa para solucionar el problema. El binarismo se encierra en democracia representativa-democracia participativa.

Hay una distancia entre las palabras y las cosas. *“Es un error confundir discurso y realidad. (...) El riesgo de este modelo de democracia (participativa) es que en lugar de buscar transformaciones sociales, se limita a resolver problemas; en lugar de fortalecer la participación social, se reduce a integrar a los representantes de ciertos intereses; en lugar de promover la justicia social, se limita a brindar políticas compensatorias; a través de coordinaciones burocráticas; en lugar de enfrentar la conflictividad social, se busca generar estabilidad, orden y pasividad”* (De Sousa Santos, 2006) (Salazar, 2014, pág. 121) Un discurso de democracia “participativa” y una práctica de democracia “disciplinaria”. (Saltos, 2016)

Y el problema es más estructural. La crisis de la democracia en Ecuador ya no afecta solamente al sistema de representación, a los partidos (la crisis de la “partidocracia”), como en la coyuntura del 2006, que abrió la puerta a

la entrada del outsider oportuno, Rafael Correa. Hoy la crisis afecta a la legitimidad del propio sistema democrático; el descrédito ante la ciudadanía perturba a todas las funciones del Estado y organismos de control. El vaciamiento de la base material de la democracia, la participación del pueblo con capacidad de decisión, altera la vigencia de la democracia liberal y del Estado de derecho. La flecha del tiempo democrático gira desde las ofertas de ampliación anunciadas en las transiciones, a diversas formas de autoritarismos. Se produce el tránsito hacia democracias autoritarias y disciplinarias, hacia “gobiernos de cargos y cuotas de poder” y hacia “Estados de seguridad”.

Desde abajo y desde afuera surgen voces más allá del Estado y el mercado, que rebasan este binarismo. Estrategias de una democracia directa, sin mediaciones, democracia de calle, en donde la voz se expresa como estallido o rebelión, como se vivió en octubre 19 en Ecuador, en Chile, en América Latina. La irrupción, por un momento del poder soberano de los de abajo, de los excluidos, de “los cualquiera” que por un tiempo corto pueden decir basta, fundar el “desacuerdo”, como nacimiento de la política ante la “policy” implantada por el orden. (Ranciére, 1996)

En medio de la decadencia de la democracia representativa y de vaciamiento de los mecanismos de democracia participativa, empiezan a surgir semillas para superar el binarismo. Por hoy todavía se presentan bajo la forma de realización de consultas con iniciativa popular; de intentos de candidaturas comunitarias, como en la experiencia de las últimas elecciones en Brasil; de desconexiones del mercado o del Estado, para poder asumir la defensa de la vida en sus necesidades básicas de alimentación, salud y cuidado, en tiempo de pandemia; de formas germinales de poder paralelo, de democracias comunitarias.

Referencias bibliográficas

Acosta, A., & Hurtado, F. (07 de Julio de 2016). De la violación del Mandato Minero al festín minero del siglo XXI. Rebelión.

Obtenido de <https://rebellion.org/de-la-violacion-del-mandato-minero-al-festin-minero-del-siglo-xxi/>

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- De Sousa Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: Ecnuentros.
- Grijalva, A. (2017). Capítulo II. Un balance de la Participación en la Constitución ecuatoriana del 2008. En A. Martínez, & T. (Verdugo, Tensiones y contradicciones de la democracia ecuatoriana (págs. 59-96). Cuenca: Universidad de Cuenca, Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales.
- Habermas, J. (1999). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una democracia deliberativa. En J. Habermas, *La inclusión del otro* (págs. 231-246). Barcelona: Paidós.
- Hocquenghem, G. (2009). *El deseo homosexual*. España: Editorial Melusina.
- Montaño, D. (3 de Marzo de 2021). Consulta popular en Cuenca: ¿una victoria contra la minería o el inicio de otra batalla legal? Obtenido de Mongabay Latam: <https://es.mongabay.com/2021/03/consulta-popular-prohiben-mineria-en-cuenca-ecuador/>
- Mudd, G. (2009). Sustainability Reporting and Water Resources: a Preliminary Assessment of Embodied Water and Sustainable Mining. *Mine Water Environ*(27), 136-144.
- Pachano, S. (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.
- Pérez, C. (2011). *Consulta Popular ¿camino a la democracia o al totalitarismo?* Cuenca.
- Ramírez, F., & Rubio, S. (2013). *Ramírez, Nada política: participación, democracia y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS.
- Rancière, J. J. (1996). *El desacuerdo*. Política y filosofía. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Salazar, A. (2014). Los que no asisten, también existen. Un balance de los presupuestos participativos en en cantón Cuenca. En J. M. Canales, & A. Martínez, *El buen gobierno desde una perspectiva iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano* (págs. 107-124). Cuenca: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca.
- Salto, N. (2016). *Gobiernos progresistas: Revolución Ciudadana y Revolución Bolivariana. Política comparada de las reformas constituyentes y de las variaciones de la hegemonía en los gobiernos “progresistas”*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Verdesoto, L., & Ardaya, G. (2018). *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana*. Quito: Plataforma para la defensa de la democracia y los derechos humanos.