

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

ANÁLISIS DE CASO

**LA SILLA VACÍA COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
SU INCIDENCIA EN LAS SESIONES DE CONCEJO MUNICIPAL DEL
CANTÓN PEDERNALES, EN EL AÑO 2015.**

AUTOR: Andrés Lenin Ulloa Gutiérrez

TUTOR: Dr. Paúl Cisneros

Quito, agosto del 2017

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete, **ANDRÉS LENIN ULLOA GUTIÉRREZ**, portador de la cédula de ciudadanía: 1312261611, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2015-2016**, Aprobó la Tesina, con el tema: "LA SILLA VACÍA COMO MEDIO DE PARTICIPACIÓN EN LAS SESIONES DE CONSEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN POEDERNALES, EN EL AÑO 2015", dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.49
Evaluación de Estudio de Caso:	9.80
Nota Final Promedio:	9.14

En consecuencia, **ANDRÉS LENIN ULLOA GUTIÉRREZ**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

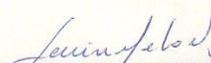
Para constancia firman:

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



Fojas/.....

Fecha: 18 ENE 2019 
Secretaría General


Abg. Lenin Javier Melo Naranjo
Director de Secretaría General


INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARÍA
GENERAL



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AUTORÍA

Yo, Andrés Lenin Ulloa Gutiérrez, Especialista, con CC 1312261611, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de la honestidad académica.



C.I. 1312261611



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este análisis de caso de su bibliografía y anexos, como artículos en publicaciones para lectura seleccionada o fuentes de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, agosto, 2017.



FIRMA DEL EGRESADO

ANDRES LENIN ULLOA GUTIERREZ
C.I 1312261611

DEDICATORIA

A mis padres por ser el pilar fundamental en mi vida, a mis hermanos Julio, Carlos y Nathaly, y en especial a mis tíos y primos Moina Parada, por el apoyo brindado en estos años de estudios, ya que sin ellos este logro no lo hubiera podido alcanzar.

Andres Lenin Ulloa Gutiérrez

AGRADECIMIENTO

A Dios, por ser mi guía, mi tutor y director en cada uno de mis pasos y permitirme cumplir con mis objetivos planteados.

A San Luis, por sus bendiciones y por iluminarme en los momentos que más lo he necesitado en mi vida.

A mi tutor, Dr Paul Cisneros por su entrega y dedicación en este trabajo de titulación.

A mis profesores del IAEN, por los conocimientos brindados en este proceso de especialización, en especial a la Doctora Mónica Hidalgo, por el apoyo y amistad brindada.

Andres Lenin Ulloa Gutiérrez

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen	viii
Introducción	9
Capítulo 1. El problema	11
1.1. Planteamiento del problema	11
1.2. Formulación del problema	12
1.3. Preguntas directrices	12
1.4. Objetivos	13
1.5. Justificación	13
Capítulo 2. Marco teórico	15
2.1. Fundamentación teórica	15
2.2. Antecedentes de la investigación	17
Capítulo 3. Metodología	23
3.1. Método de investigación	23
3.2. Técnicas de investigación	24
Capítulo 4. La Silla Vacía en el GAD de Pedernales	25
4.1. Marco jurídico	25
4.2. La utilización de la Silla Vacía en el cantón Pedernales: caracterización	33
4.3. La utilización de la Silla Vacía en el cantón Pedernales: factores claves	40
Conclusiones y recomendaciones	52
Fuentes bibliográficas	54
Anexos	58

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Sesiones del Concejo Municipal de Pedernales (2015)	33
Tabla 2. Utilización de la Silla Vacía en el Concejo Municipal de Pedernales (2015)	34
Tabla 3. Nivel de conocimiento sobre el mecanismo de la Silla Vacía	41
Tabla 4. Nivel de conocimiento sobre el procedimiento para utilizar la Silla Vacía	41
Tabla 5. Valoración de la SV como mecanismo de participación ciudadana	42
Tabla 6. Percepción del impacto de la SV sobre la deliberación de las decisiones	42
Tabla 7. Percepción del impacto de la SV sobre la toma de decisiones	43
Tabla 8. Evaluación de la socialización de la SV en el cantón Pedernales	44
Tabla 9. Percepción de la voluntad política de las autoridades cantonales para facilitar el uso de la SV	44
Tabla 10. Modo de acceso a la SV	45
Tabla 11. Definición de la posición en la deliberación y votación	45
Tabla 12. Evaluación de la provisión de información previa	46
Tabla 13. Evaluación de la antelación de la convocatoria a la sesión	47
Tabla 14. Evaluación de la incidencia del delegado en la discusión	47
Tabla 15. Evaluación general de la experiencia como delegado en la SV	47
Tabla 16. Existencia de factores limitantes al ejercicio de la participación a través de la SV en el cantón Pedernales	48
Tabla 17. Factores limitantes del uso de la SV en el cantón Pedernales	49

RESUMEN

En esta investigación se analiza en la práctica la Silla Vacía (SV), una de las principales innovaciones participativas introducidas en la Constitución del Ecuador del 2008. Tras la revisión de la literatura académica y el análisis de las normativas respectivas, se procede a analizar la utilización de la SV en el cantón de Pedernales durante el año 2015, evidenciando una escasa activación del mecanismo en las sesiones del Concejo Municipal. Mediante entrevistas y encuestas a funcionarios municipales y a delegados ciudadanos que tuvieron la oportunidad de ocuparla, se identifican cuatro factores que limitan la utilización de esta instancia de deliberación y representación, de entre los cuales destaca la escasa difusión de la misma y el alto desconocimiento ciudadano sobre su existencia y forma de activación. Entre las recomendaciones, se resalta la necesidad de promover la socialización de la figura y facilitar el acceso ciudadano a su ejercicio.

Descriptores: Silla Vacía; Participación; Representación; Gobierno Autónomo Descentralizado; Cantón Pedernales.

INTRODUCCIÓN

Al menos desde la década de 1980, la participación ciudadana ha ido adquiriendo centralidad en la agenda política y social de los países latinoamericanos (Cunill Grau, 1991). Tras una etapa marcada por el desarrollo de experimentaciones participativas a nivel local, algunas de ellas producidas tras el ascenso al gobierno municipal de partidos y movimientos progresistas, portadores de un proyecto de democracia participativa, desde fines de la década de 1990 el impulso ha pasado a manifestarse fundamentalmente en el ámbito nacional, concretándose en reformas constitucionales y legales que hacen de la participación tanto un derecho ciudadano como un principio de la gestión de lo público (Goldfrank, 2015).

En general, la participación ha sido normativamente asociada a la transformación de los sujetos de la política, el desarrollo territorial, la mejora de los modos de gobernanza y la construcción de vínculos fructíferos y una renovada confianza entre la sociedad civil y el Estado (Umaña, 2016). Sus efectos favorables se extenderían así sobre valores tan diversos como la inclusión, la representación, la responsabilización de los decisores, la superación del clientelismo, la rendición de cuentas y la educación ciudadana (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012).

En parte debido a sus resabios normativos, esta literatura “participacionista” ha tendido a ser desplazada por una más analítica, que considera como problema central el de la relación entre las nuevas instancias participativas y las instituciones representativas tradicionales de la democracia (Montecinos, 2009). Este fenómeno ha dado lugar a nuevas caracterizaciones de la participación como instrumento para fortalecer e incrementar la representación ciudadana en el espacio de la política y, por esa vía, afianzar el control social sobre lo público (Isunza Vera, 2006a). Estos trabajos (Isunza Vera, 2006b; Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012) se han sostenido además sobre la identificación de nuevos dispositivos que, en lugar de plantear la participación como opuesta a la representación, han reconocido la necesidad de armonizar ambos principios mediante diseños institucionales adecuados (Avritzer, 2010).

En Ecuador, el impulso participativo se manifestó con especial claridad en la aprobación de la Constitución de 2008. En el texto, las referencias a la participación aparecen en más de 60 artículos.(Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012). Para su ejercicio, la Constitución contempló un amplio conjunto de instancias y dispositivos en los distintos ámbitos territoriales, aunque dándole especial relevancia a la jurisdicción local. La Silla Vacía (SV) figura como uno de estos mecanismos, derivando su carácter distintivo de la posibilidad de asignar voz y voto a representantes ciudadanos en los espacios de deliberación, legislación y control de los gobiernos autónomos descentralizados.

Esta apuesta normativa ha desatado, a decir de Ramírez Gallegos y Espinosa (2012), una robusta corriente de innovación institucional, construida en torno a los esfuerzos por configurar y controlar esta nueva forma de representación en cada contexto local, esfuerzos que han estado cruzados por tensiones y disputas muy diversas. A pesar de ello, la investigación en torno a los procesos de adopción de la SV a nivel local sigue siendo escasa y se orienta más al estudio del diseño del dispositivo mediante ordenanzas cantonales y no a su efectiva realización en la dinámica institucional de los concejos municipales (Domínguez, 2013; Leguizamón 2015; Llumiquire, 2014). Este trabajo tiene por objetivo, precisamente, analizar los factores que han contribuido a limitar la utilización de la SV en el cantón Pedernales, durante el año 2015.

El trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero, se plantea y formula el problema de investigación, con sus respectivas preguntas y objetivos. El capítulo II incluye los antecedentes de esta investigación, los argumentos teóricos vinculados al objeto de estudio y el marco jurídico que rige el dispositivo en el Ecuador. El capítulo III versa sobre la metodología y el diseño de investigación. En el capítulo IV se desarrolla el análisis e interpretación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los instrumentos de recolección de información definidos, mientras que en el capítulo V se recogen las conclusiones y recomendaciones formuladas a la luz de los resultados.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1.1. Planteamiento del problema

En la literatura académica más reciente sobre participación en América Latina, se ha avanzado a reconocer que el influjo participativo promovido en los últimos años en la región ha tendido a interactuar de modo complejo con las instancias representativas (Isunza Vera, 2006a; Avritzer, 2010). Un escenario fundamental en el que han podido observarse estas dinámicas de tensión y convergencia entre el principio representativo y el participativo se produjo tras la aprobación de reformas constitucionales y legales en algunos países de la región, en una oleada que se inició a finales del siglo XX y continuó durante los primeros años del siglo XXI. Entre estos países se encuentra Ecuador.

La participación se consagró en la Constitución del año 2008 en una doble dimensión, como derecho ciudadano y como principio de la gestión pública. Sin embargo, la participación en los asuntos públicos en el país tiene antecedentes previos a la aprobación del texto constitucional muy relevantes. El caso más emblemático es el de Santa Ana de Cotacachi, cuya experiencia participativa se inició en 1996 con la elección del primer alcalde indígena del cantón, Auki Tituaña (Ortiz Crespo, 2004). Tras su elección, Tituaña convocó la primera Asamblea de Unidad Cantonal con el fin de discutir la realidad del municipio y formular su plan de desarrollo. Progresivamente, esta institución adquirió autonomía, conformándose en el órgano político de la planificación local, reconocido por el Concejo Cantonal (Cameron, 2010). El éxito del proceso se ha vinculado, entre otros factores, a la organización de asambleas cantonales con participación de diversos actores sociales, la revisión continua del funcionamiento del dispositivo y la asignación de potestades decisorias en materia de planificación del desarrollo (Ortiz Crespo, 2004).

Un mecanismo incorporado en la Constitución de 2008 para zanjar la dicotomía abierta en diversas experiencias participativas, incluida la de Cotacachi, entre mecanismos participativos e instituciones representativas, fue la Silla Vacía (SV). Se trata de uno de los instrumentos fundamentales para lograr la materialización institucional de la democracia

participativa, concebida para permitir la presencia con voz y voto de representantes sociales en los concejos municipales.

Tras su definición constitucional, este mecanismo despertó gran interés en la ciudadanía organizada (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012), cuyas demandas de activación fueron frenadas por la necesidad previa de reglamentación. Precisamente, mediante respectivas menciones en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD, 2010) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC, 2010) se estableció el marco jurídico a partir del cual se abrió el cauce a los procesos locales de reglamentación y activación. El análisis particular de la utilización de esta figura a nivel cantonal es precisamente un asunto hasta ahora poco desarrollado, que merece mayor atención, más cuando existe la apreciación de que su utilización hasta ahora ha sido escasa (Ramírez Gallegos, 2013a). En este trabajo, el estudio está centrado en el caso del cantón Pedernales, provincia de Manabí, durante el año 2015.

1.2. Formulación del problema

¿Cuáles son los factores que han limitado el uso de la Silla Vacía como medio de participación ciudadana en las sesiones del Concejo Municipal del cantón Pedernales durante el año 2015?

1.3. Preguntas directrices

- ¿De qué manera se ha conceptualizado la SV en la normativa constitucional y legal del Ecuador?
- ¿Cómo ha sido utilizado el dispositivo de la SV en el cantón Pedernales durante el año 2015?
- ¿Qué tipo de factores identifican los actores institucionales y sociales del cantón Pedernales como limitantes del uso de la SV en las sesiones del Concejo Municipal durante el año 2015?

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

- Analizar los factores que han limitado la aplicación de la SV como medio de participación ciudadana en las sesiones de Concejo Municipal del cantón Pedernales durante el año 2015.

1.4.2. Objetivos específicos

- Identificar los fundamentos constitucionales y legales de la SV como mecanismo de participación ciudadana en el Ecuador.
- Caracterizar la utilización de la SV en el cantón Pedernales durante el año 2015.
- Identificar los factores que los actores institucionales y sociales del cantón Pedernales consideran limitantes del uso de la SV en las sesiones del Concejo Municipal durante el año 2015.

1.5. Justificación

El presente trabajo propone analizar la activación efectiva de la figura de la SV como medio de participación ciudadana. Se trata de valorar la utilización de una figura específica dirigida a complementar la representación política convencional, consagrada a través de los concejales, con una representación social directa, establecida bajo la forma de una SV abierta para los ciudadanos interesados.

Algunos trabajos e investigaciones previas han abordado el análisis de esta figura, pero han tendido a concentrarse en su reglamentación por medio del estudio o proposición de reformas legales nacionales y ordenanzas cantonales (Domínguez, 2013; Leguizamo, 2015; Pilamunga, 2016; Toala, 2016). De modo implícito, en estos trabajos se enlaza la escasa utilización de la SV a su deficiente o inadecuada reglamentación. En cambio, otros trabajos, que discuten de forma más general a los diversos mecanismos participativos establecidos en la Constitución, han relacionado su escasa activación a la dependencia de la voluntad política de los gobernantes locales y la carencia de información adecuada por parte de la población sobre las posibilidades de participación y cómo utilizarlas (Carrera, 2015). Estos factores han sido

también observados en trabajos específicos sobre la SV como los desarrollados en los cantones de Cuenca (Zúñiga, 2015), Portoviejo (Toala, 2016) y Loja (Domínguez, 2013).

Con el presente trabajo se intenta aportar a una comprensión más profunda de los factores que pueden estar dificultando el acceso y activación de la SV en un caso empírico hasta ahora no estudiado, el del cantón Pedernales. Como advierte Welp (s.f.), la regulación jurídica “ofrece solo una cara de la moneda” de los mecanismos de participación, siendo también fundamental estudiar las prácticas y los contextos en los que estos son implementados. En particular, esto implica analizar la postura de las autoridades locales ante el mecanismo, así como los factores que inciden en su débil utilización por parte de los ciudadanos.

Diversos motivos justifican la selección del cantón Pedernales como caso de estudio. En primer lugar, se intenta extender el estudio de las dinámicas de participación ciudadana a la región Costa del país, generalmente ubicada en un segundo plano por la concentración de los estudios en la región Sierra, portadora de una mayor trayectoria participativa. En segundo lugar, y en razón de lo anterior, se busca poner a prueba en un contexto diferente –no solo geográfico sino social y político- los hallazgos de estudios previos que apuntan a la escasa aplicación del dispositivo constitucional de la SV. En particular, se procura someter a discusión estos hallazgos a partir de otras fuentes de información, específicamente de las generadas por los actores institucionales y sociales directamente vinculados a la SV y no por ciudadanos en general ni por alguna categoría de especialistas como serían los profesionales del derecho. Y, finalmente, en tercer lugar, se trata de valorar el alcance y la penetración de figuras como la de la SV, creadas a nivel nacional, en escenarios locales de la periferia, es decir, en ciudades pequeñas alejadas de los principales centros de decisión política y vida urbana del país.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

42.1. Fundamentación teórica

La participación se constituyó en tema central de la agenda política y académica de América Latina en el marco de los procesos de democratización desplegados en la región desde la década de 1980 (Avritzer, 2002). Este fenómeno ha estado asociado a la articulación de un proyecto político democrático-participativo, el cual arraigó en diversos sectores de la sociedad civil y la sociedad política, materializándose en un programa orientado a profundizar y ampliar los modos de expresión democrática. Su manifestación institucional más consistente se habría producido en Brasil, bajo el formato de presupuesto participativo (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).

La evolución de estas prácticas y debates sobre participación ha ocurrido en varias fases (Montecinos, 2009). En una primera etapa, marcadamente normativa, las investigaciones se habrían concentrado en destacar las virtudes y fortalezas de los mecanismos participativos, tanto en sus efectos deliberativos como en su impacto sobre la eficacia institucional. Una segunda fase, más analítica, se enfocó en la problematización del diseño institucional de los dispositivos participativos y su interacción con la diversidad de contextos a los que se expandió esta práctica. Se trata de una etapa marcada por la difusión y diversificación de los experimentos de participación; correspondiente al momento en que en el Ecuador emergieron los gobiernos indígenas alternativos y sus ensayos de participación local (Ortiz Crespo, 2004). Finalmente, una tercera fase se ha desplegado más recientemente; el interés principal se ha dirigido a analizar la forma en que las nuevas prácticas participativas interactúan, complementándose u oponiéndose, con las instituciones representativas tradicionales, derivadas del sufragio popular.

La interacción entre participación y representación se ha constituido así en un objeto central del diseño institucional y asunto privilegiado de la investigación académica. Si bien es cierto que la proliferación de instituciones participativas está asociada a la crisis de la representación, expresada en el deterioro de la representatividad y el debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas, también es cierto que estas nuevas instancias han sido

pensadas para facilitar el trabajo cooperativo entre sociedad civil y Estado y no para desplazar a este último (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012). El rol central del Estado ha quedado especialmente claro en los procesos constituyentes desarrollados en la región andina entre fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, los cuales terminaron por producir marcos constitucionales que estimulan y facilitan la participación ciudadana dentro de las instituciones estatales (Pérez Flores, Cunha Filho y Coelho, 2010).

Este renovado interés en la representación ha tenido diversas expresiones analíticas. Para Cameron, Hershberg y Sharpe (2012), las instancias de participación pueden ser consideradas mecanismos de incorporación de voz institucionalizada, es decir, espacios que permiten a los ciudadanos expresar sus demandas y preferencias directamente ante las instituciones representativas. La clave de su éxito no residiría así en la pura integración de participantes sino en un diseño institucional que asegure la efectividad, lo que implica crear estímulos y facilitar la preparación de los ciudadanos para que sean capaces de obtener información, deliberar, razonar y ejercer influencia sobre los decisores.

Una perspectiva similar es la de Avritzer (2010), quien, a partir de una teoría de las instituciones participativas, subraya que en la mayor parte de los casos, “la participación se da dentro de una institución diseñada para este propósito. Así pues, no estamos hablando de la participación en contraposición a la representación (...) sino más bien de instituciones diseñadas para promover la participación” (Avritzer, 2010: 13). La clave del éxito de los esfuerzos participativos residiría en la combinación de actores políticos comprometidos con la participación, una sociedad civil organizada y robusta, y un consecuente diseño institucional que conceda capacidad deliberativa a los participantes.

Finalmente, una tercera óptica analítica proviene de los trabajos sobre accountability y rendición de cuentas. En esta literatura, se asume la participación como otra forma de control social sobre lo público y se concentra su estudio en los espacios en los que convergen formas de participación y de representación, denominadas “interfaces socioestatales” (Isunza Vera, 2006a). Estas interfaces estarían determinadas por el tipo de política sectorial en la que se insertan y por los proyectos políticos dominantes en los actores estatales y societales

relacionados. En ellas se producirían dos tipos de interacción: de intercambio de información y de formación de acuerdos y toma de decisiones. Estas interfaces se vinculan con un tipo particular de rendición de cuentas, de carácter transversal. Se trata de mecanismos que si bien operan dentro de instituciones públicas, están conectadas de modo fundamental con la sociedad civil a través de la presencia especialmente protegida de representantes ciudadanos independientes y autónomos. El ejemplo presentado por el autor es el de los consejos ciudadanizados creados en el Instituto Federal Electoral de México (Isunza Vera, 2006b).

La figura de la SV tal como está establecida en la legislación ecuatoriana corresponde a estas diferentes categorías conceptuales: mecanismo de voz institucionalizada, institución participativa, interface socioestatal e instancia de rendición de cuentas transversal. En efecto, una dimensión central del tránsito participativo abierto tras la aprobación de la Constitución de 2008 es el de la configuración de la representación de la sociedad civil en los nuevos espacios participativos (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012). Este proceso ha estado acompañado de un desplazamiento del foco de análisis desde el incremento de la participación hacia el aumento de la representación ciudadana.

2.2. Antecedentes de la investigación

En Ecuador, se han desarrollado distintas investigaciones sobre la evolución de la participación tras la aprobación de la Constitución de 2008, etapa que, a juicio de Ramírez Gallegos y Espinosa (2012), ha estado marcada por un proceso de compleja y tensa innovación institucional.

A este respecto, el propio Ramírez Gallegos (2013a) ha destacado la necesidad analítica de diferenciar entre la participación política convencional, la participación en espacios sociales ajenos al Estado y la participación en esferas socioestatales, colocando su foco de interés en los modos en que esta última permite ampliar la influencia de los ciudadanos en los procesos de construcción, seguimiento y control de la política pública. En efecto, argumenta este autor, la Constitución de 2008 amplió significativamente la oferta participativa, activando una conflictiva dinámica de reconfiguración institucional, que avanza a distintos ritmos, mientras

que, por otra parte, la demanda participativa proveniente de la sociedad se ha mantenido en general débil.

Entre otros datos, el autor destaca que, para 2012, 83% de los cantones habían creado los Consejos de Planificación¹, mientras que un 92% había activado alguna de las instancias de participación ciudadana. En el ámbito legislativo y reglamentario, en el mismo 2012, un 34% de los cantones habían ya sancionado una ordenanza de regulación sobre el Sistema de Participación Ciudadana. En la rendición de cuentas, la mejora también ha sido considerable: en 2011 solo un 21,7% de los gobiernos cantonales cumplía con el requisito de rendición de cuentas que establece el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), mientras que en 2012 ese porcentaje se había incrementado al 64,7%. Por el lado de la demanda, a pesar de no existir evidencias concluyentes, el autor destaca los registros de LAPOP de acuerdo con los cuales la participación ciudadana en reuniones del gobierno municipal se había incrementado de un 4,90% en 2006 a 11% en 2012 (Ramírez Gallegos, 2013a).

Uno de los dispositivos a los cuales ha prestado particular atención Ramírez Gallegos es el de la Silla Vacía (SV) (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012; Ramírez Gallegos, 2013b). El carácter distintivo de esta figura reside en su potencial de anular la contraposición entre ciudadanos y élites políticas, otorgando, desde el principio de la participación popular, representación a la ciudadanía en un órgano deliberativo con poder de toma de decisiones (Ramírez Gallegos, 2013b). Limitándose a estudiar su diseño a nivel de la legislación nacional, el autor destaca que en la SV se configura una representación ciudadana conceptual e instrumentalmente diferente de los cánones liberal-representativos, tras lo cual detecta el desafío de construir legitimidad a esta nueva forma de representación. Dos problemas del diseño afectarían esta posibilidad: la inexistencia de un requisito explícito de autorización, lo que permite que el representante se sustente sobre grupos sociales de carácter ambiguo; y el riesgo de autonomización del delegado, debido a la carencia de especificaciones sobre los procesos de control social a los que tienen derecho las bases.

¹ Los Consejos de Planificación y las instancias de participación ciudadana son otros dispositivos participativos creados a nivel constitucional para incrementar la incidencia de los ciudadanos en la planificación del desarrollo local.

Desde otra postura, investigadores como Simón Pachano (NED et al., 2011) también cuestionan algunos elementos del diseño de la SV en la legislación nacional. En primer lugar, critican que se le asigne voto a este espacio, advirtiendo que su mayor utilidad residiría en incorporar elementos de juicio a la toma de decisiones, enunciados desde lugares ajenos a las estructuras político-partidarias. En segundo lugar, rechaza que se privilegie la ocupación de la SV por una única organización o postura, subrayando los riesgos de manipulación que pueden anidarse en los procesos de selección. En cambio, el autor aboga por la conversión de esta instancia en un espacio de expresión –no de decisión- de las diversas posiciones que existen en torno a un tema o asunto determinado. Castro Montero (2015), por su parte, destaca la necesidad de que los GAD establezcan mecanismos que prevengan la manipulación del dispositivo y velen por asegurar la legitimidad democrática de los delegados acreditados para utilizarlo.

En otro trabajo, Ramírez Gallegos y Espinosa (2012) discuten los procesos de adecuación, contestación y traducción de la nueva oferta participativa nacional que se producen en los ámbitos locales específicos. Mediante el análisis de dos casos muy diferentes en cuanto a sus trayectorias participativas previas, Cotacachi y Puerto Quito, los autores problematizan los modos en que los actores locales han procesado el diseño del mecanismo de la SV a la luz de sus experiencias previas de gestión local. En este trabajo, la SV es concebida en su doble dimensión de dispositivo de democracia deliberativa (uso de la voz en procesos de discusión pública) y mecanismo de representación de lo social en el espacio de la política (derecho a voto en toma de decisiones generales). Los autores caracterizan el dispositivo de la SV en función de tres principios generales:

- La designación asamblearia de los representantes ciudadanos, quienes, idealmente, deben validar su carácter de legítimos representantes de la sociedad civil en asambleas o consejos locales;
- La delineación de la representación por campos temáticos; de este modo, se espera la presentación en el foro público de problemas públicos y no de personas o territorios, como es el caso de la representación político-electoral convencional de los concejales;

- La imputación de responsabilidad política de los delegados, a quienes, si bien se les reconoce el derecho al voto en la toma de decisiones, también se les limita mediante la exigencia abierta de rendición de cuentas y la posibilidad de establecer sanciones de carácter civil, penal y administrativo.

Esta conjunción de participación como deliberación y como representación marcó los debates legislativos sobre su diseño jurídico a nivel nacional, cruzados por la tensión entre quienes defendían limitar el dispositivo a la deliberación y quienes demandaban, adicionalmente, asignar derecho a voto (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012). A pesar de posturas argumentadas en contra de esta segunda opción, que advertían de los riesgos de cooptación y manipulación que podían desplegarse detrás de la asignación a la SV de un voto equivalente al de los demás concejales electos popularmente (Corporación Participación Ciudadana, s.f.), finalmente fue esta alternativa la que se impuso. Vinculado con ello, la reglamentación en el COOTAD y la LOPC tendió a concentrarse en el procedimiento de activación y uso del mecanismo, obviando el desafío fundamental de cualificar las intervenciones ciudadanas y asegurar que aporten racionalidad a la deliberación.

A partir de estas observaciones, Ramírez Gallegos y Espinosa (2012) analizan los procesos locales de adopción de la SV. En Cotacachi, la creación del dispositivo se encuentra con una tradición local que le permitía al presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC) ocupar un puesto sin voto en el Concejo Cantonal. En este escenario, la tensión se desató entre quienes abogaban por adaptar el nuevo sistema de participación a la experiencia local y los que, desde la acera contraria, pedían adaptar la experiencia local a la normativa nacional; en esta disputa, terminó por imponerse la segunda opción, lo que se ha reflejado en la tendencia a ampliar el acceso a la SV más allá de la AUC, integrando a los no organizados.

En cambio, en Puerto Quito, localidad sin experiencias participativas relevantes, es la normativa nacional la que activa una política de participación, mediada por el apoyo técnico de la Escuela de Gestión Pública de la FLACSO. La opción escogida fue la de conformar una Asamblea Cantonal con fines representativos, de entre cuyos miembros se seleccionaron los ocho voceros habilitados para ocupar la SV, con presencia en las sesiones del Concejo

Municipal en función de los temas discutidos. La principal conclusión de los autores es que la creación de instituciones participativas tiende a generar procesos de negociación dentro de la sociedad civil local, cruzadas por distintas posturas con respecto a la legitimidad de la representación social.

En un segundo plano, otra serie de trabajos se centran en discutir los problemas y dificultades que ha enfrentado la activación de los mecanismos participativos constitucionalizados en el nivel local. A este respecto, Carrera (2015) identifica la combinación de dos factores de obstaculización: la dependencia de la voluntad política de los gobernantes locales y la falta de información a la población sobre la existencia de estos dispositivos y la manera de utilizarlos. En el ámbito específico de la SV, a estos dos factores suele sumarse la inadecuada o deficiente regulación legislativa. En efecto, Domínguez (2013) destaca que un factor que incide en la poca utilización de la SV es la carencia de ordenanzas cantonales, por lo cual propone incorporar en las leyes respectivas disposiciones que ordenen a los gobiernos cantonales legislar sobre este asunto, so pena de sanciones administrativas, civiles y penales.

En el mismo sentido, Leguízamo (2015) identifica la carencia de una ordenanza específica de regulación de la participación en el cantón Pelileo como factor determinante de la no activación del dispositivo. Pilamunga (2015), por su parte, desarrolla un trabajo de campo en el cantón Ambato, identificando a través de una muestra de habitantes la existencia de un elevado conocimiento y una valoración positiva de la SV, así como un fuerte cuestionamiento a su no activación en el cantón, derivada de la falta de aprobación de la ordenanza respectiva. Por otro lado, en un estudio del cantón Rumiñahui, Llumiquinga (2014) advierte que no solo es necesaria una ordenanza sino también un reglamento que establezca las disposiciones específicas para el uso de la SV.

Otros autores identifican problemas específicos en el diseño que estarían afectando el uso de la SV. Para Toala (2016), la asignación de responsabilidades administrativas, civiles y penales a los ciudadanos que ocupen la SV constituye un desincentivo, ya que genera temor por la exposición a sanciones. Para justificar esta postura, aplicó una encuesta a treinta abogados del cantón Portoviejo, quienes ubicaron como principales causas de la escasa participación en la

SV: la falta de promoción (53,33%); la existencia de trabas por parte de los gobiernos cantonales (30%) y la existencia de la disposición que asigna responsabilidades a quienes ocupen la SV en un momento determinado (6,67%).

Finalmente, en otro trabajo de investigación, Zúñiga (2015) realiza un análisis del uso del dispositivo en el cantón Cuenca, en uno de los pocos trabajos que avanza a analizar en un caso concreto el uso de la SV. De acuerdo con el autor, entre julio de 2009 y octubre de 2014, la SV fue ocupada 43 veces en dicho cantón. En particular, Zúñiga analiza el debate de la ordenanza de regulación del uso del espacio público para venta y consumo de alcohol, destacando el rol jugado por dos representantes barriales mediante el aporte de elementos a la discusión. Entre otros factores, el autor concluye que el uso de la SV está limitado por: el desconocimiento de la existencia del derecho; la inexistencia de directrices homogéneas para su implementación, así como de mecanismos de control por parte de alguna entidad nacional; el alto rechazo de solicitudes ciudadanas debido al incumplimiento de requisitos formales; el incumplimiento de la difusión del orden del día con la antelación establecida; y el riesgo de la utilización del espacio para avanzar alguna agenda política e incidir en las votaciones.

En general, como puede evidenciarse en los trabajos reseñados, se verifica una amplia disparidad en el uso del dispositivo en los cantones del país, aunque con una tendencia dominante hacia su débil utilización. Se identifican como causas directas o indirectas de este fenómeno la escasa voluntad política de los gobernantes locales, de la cual, lógicamente, deriva tanto la poca difusión de la figura entre la ciudadanía como la ausencia de reglamentaciones cantonales que faciliten su activación. Este trabajo busca avanzar en estos diagnósticos, aplicando el estudio al caso del cantón Pedernales para evidenciar los patrones que han predominado en el uso de la SV así como los factores limitantes que han imposibilitado una más continua activación.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1. Método de investigación

Este trabajo de investigación se ha construido sobre un diseño metodológico de tipo cualitativo. Corresponde a un estudio de caso, definido como “el análisis sistemático y estructurado a partir de fuentes primarias y secundarias, con base a conceptos centrales fundamentados teóricamente” (IAEN, 2016: 17). El caso estudiado está delimitado espacial y temporalmente: el cantón Pedernales en el período 2015. La selección del caso corresponde al interés analítico del investigador, teniendo en cuenta los criterios señalados previamente sobre antecedentes investigativos y fuentes de información priorizadas.

Además de la revisión de literatura teórica y sobre estudios empíricos antecedentes, en este trabajo se ha desarrollado una revisión documental sobre las normas jurídicas que rigen el dispositivo de la SV. De igual modo, se ha llevado a cabo un trabajo de campo dirigido a recoger información primaria. Esta labor ha incluido la revisión detallada del libro de actas de sesiones del Concejo Municipal y la aplicación de entrevistas y encuestas a funcionarios del GAD Pedernales y a algunos de los delegados ciudadanos que han ocupado la SV durante el período de estudio (11 de los 13 ocupantes), recogiendo así sus percepciones sobre el dispositivo, su potencial, la experiencia de su utilización y los factores que pudieran estar incidiendo en su limitado uso.

Los factores considerados han derivado de la revisión de la literatura. Para la caracterización del uso de la SV, se indagó sobre aspectos como: nivel de conocimiento y valoración de la SV; percepción del impacto de la SV sobre la deliberación de las decisiones y la toma de decisiones; grado de voluntad política de las autoridades y nivel de socialización del dispositivo; modo de acceso a la SV por parte de los ciudadanos; criterio de definición de la postura en la deliberación y votación; y valoración de la provisión de información y el tiempo de antelación de las convocatorias. Para el análisis de los factores limitantes del uso, se concentró la investigación en cuatro factores, considerados claves en las investigaciones

previas: falta de difusión o desconocimiento; inadecuada reglamentación; falta de voluntad política o existencia de obstáculos institucionales; e insuficiente interés ciudadano.

3.2. Técnicas de investigación

En primer lugar, se ha realizado una revisión detallada de las actas oficiales de las sesiones realizadas por el Concejo Municipal de Pedernales durante el año 2015. Esta revisión ha tenido como objetivo identificar las sesiones en las que se ha utilizado la SV, los temas o asuntos en discusión, el perfil de los delegados y el carácter y contenido de sus participaciones. Esto permite no solo caracterizar el nivel y alcance de la participación canalizada a través de la SV, sino también identificar el universo de personas a quienes interesa entrevistar.

En segundo lugar, las entrevistas han sido dirigidas a una muestra de conveniencia de funcionarios del GAD Pedernales, a quienes se les ha consultado sobre su percepción del dispositivo y los factores que inciden sobre su activación. Esta información ha servido para identificar las posturas dominantes en el ámbito institucional local sobre este mecanismo de participación. Estas entrevistas han incluido respuestas cerradas y abiertas.

En tercer lugar, a un grupo de ciudadanos que han fungido como delegados acreditados en la SV durante 2015 se les ha aplicado una encuesta (solo preguntas cerradas) para recoger su experiencia en el ejercicio de la representación y determinar sus percepciones sobre los factores que estarían incidiendo en la escasa utilización del mecanismo. En vista de que el estudio no pudo realizarse a todos los delegados acreditados durante el 2015, se ha trabajado con una muestra significativa (85% del total de delegados).

CAPÍTULO IV

LA SILLA VACÍA EN EL GAD DE PEDERNALES

4.1. Marco jurídico

La Constitución del Ecuador identifica la participación en los asuntos públicos como derecho humano esencial sujeto a la garantía y promoción por parte del Estado. En su artículo 1, se reconoce que la soberanía reside en el pueblo y puede ejercerse tanto por medio de los órganos del poder público como de las formas de participación directa previstas en el propio texto constitucional. Se trata de una concepción profundamente democrática de la participación, cuya materialización puede realizarse por medio de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, debiendo en cualquier caso orientarse “por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 95).

Este mismo artículo 95 establece de un modo amplio que “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”. Esta concepción extendida se complementa con el reconocimiento al que se obliga el Estado de todas las formas de organización de la sociedad, las cuales deben ser asumidas como manifestaciones de la soberanía popular con potestad para incidir en las políticas (art. 96).

En referencia a las instancias denominadas interfaces socioestatales, la Constitución precisa que en todos los niveles de gobierno deben crearse espacios en los que converjan autoridades electas, delegados del régimen dependiente y representantes de la sociedad, con el objeto de formular planes y políticas, definir agendas de desarrollo y planes de inversión, elaborar presupuestos participativos, consolidar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, y promover la formación ciudadana (art. 100). Estas instancias incluirían

audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y otros que provengan de la iniciativa ciudadana.

El artículo 101 avanza aún más en esta perspectiva orientada a complementar la representación política con la participación ciudadana, al precisar, en referencia a los gobiernos autónomos descentralizados, que sus sesiones deben ser 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”. La particularidad de la SV aparece así ligada a la posibilidad de que el ciudadano común tenga voz y voto dentro del Concejo Municipal, es decir, sea escuchado, participe en los debates y presente propuestas de ordenanzas no como agente externo sino como integrante temporal del cuerpo. Si bien el artículo 101 menciona que la SV será ocupada por “un representante ciudadano”, entre los artículos 112 y 116 de la Constitución se precisa que esta condición no es universal y se adquiere al haber resultado ganador de una elección popular, luego de haber cumplido con diversos requisitos previos.

Estas disposiciones generales contenidas en la Constitución fueron luego desarrolladas con la aprobación durante el 2010 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). Estos cuerpos legales constituyen el pilar normativo desde el que se activaría el conjunto de derechos e instituciones articulados a la promesa constitucional de ampliación de la participación popular en la vida pública del país (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012). Con estas normas, la participación se concretaría en multitud de formas tanto representativas como participativas, incorporando como sujetos de derechos a las personas colectivas y las nacionalidades (Colpari, 2011).

La LOPC tiene por objeto “propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda” (LOPC, 2010, art. 1). Dentro de sus objetivos se incluye garantizar la democratización de las

relaciones entre ciudadanía y Estado, así como la igualdad de oportunidades para acceder a las instancias de participación y el acceso de la ciudadanía a la información requerida para ejercer el control social; establecer las formas y procedimientos para el ejercicio de los mecanismos de democracia directa; instituir medidas de acción afirmativas a favor de grupos desaventajados; establecer los criterios de selección de los ciudadanos para su incorporación a las instancias de participación legalmente reconocidas; facilitar procesos de formación en función de la sostenibilidad y consolidación democráticas; proteger la expresión de las diferencias y, no menos importante, respaldar las distintas formas organizativas autónomas de la ciudadanía (art. 2). Estos objetivos se complementan con la batería de principios rectores del ejercicio de la participación, entre los que se incluyen la igualdad, la autonomía, la deliberación pública, la información y transparencia, y el pluralismo (art. 3).

Con relación al presente estudio es importante referirse al título VIII sobre los “Mecanismos de Participación Ciudadana”. En el artículo 77, referido específicamente a la SV, se precisa que:

Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones.

La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación.

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 gobiernos autónomos descentralizados.

La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto.

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.

El gobierno autónomo descentralizado mantendrá un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la silla vacía, en cual se clasificará las solicitudes aceptadas y negadas (LOPC, 2010, art. 77).

Como se desprende de este artículo, la norma reconoce la obligatoriedad de la SV, admite la posibilidad de que sea ocupada por una o varias personas y precisa un conjunto de aspectos procedimentales esenciales para su aplicación, entre los que se incluyen: 1. La convocatoria de las sesiones con “la debida anticipación”; 2. La selección de la persona a ocupar la SV en “asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas”, teniendo en cuenta el tema a

ser discutido; 3. El registro de la persona ante la secretaría del órgano deliberativo; 4. El reconocimiento de voz a todos los ocupantes; 5. La asignación de voto siempre que se acredite una sola persona y/o exista acuerdo sobre la postura a adoptar entre los distintos acreditados; 5. La obligación del órgano de llevar un registro de las solicitudes presentadas, aceptadas y denegadas.

En principio, el ciudadano tendría las mismas facultades que los otros integrantes del cuerpo colegiado de gobierno. Sin embargo, es necesario precisar que los ocupantes de la SV no formarían parte de los concejos de los GAD, de acuerdo a la composición orgánica contenida en el COOTAD.

A pesar de entrar en aspectos de procedimiento, la norma ratifica que la participación mediante la SV “se sujetará a (...) ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados”. En la medida en que aspectos claves como los procesos de divulgación de convocatorias, las instancias y modos de selección de los participantes y el margen de discrecionalidad en la aprobación o denegación de la acreditación, quedan intencionalmente abiertos, otras normas regulatorias, sobre todo de ámbito cantonal, se presentan como definitorios del alcance y capacidad del dispositivo.

Otra norma complementaria que hace referencia a la SV es el COOTAD, publicado en el Registro Oficial 303 del 19 de octubre de 2010 y posteriormente sometido a sucesivas reformas. En su artículo 29, sobre las funciones de los GAD, se establece “la participación ciudadana y control social”, mientras que en el artículo 54 se precisa la obligación de todos los GAD de “implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal”. Como mecanismo específico de participación, el artículo 311 recoge la SV, adicionando a lo establecido en la LOPC que “las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente” a la vez que ratificando que “el ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado” (COOTAD, 2010, art. 311). Por otro lado, en el artículo 312 se ata el incumplimiento de las disposiciones sobre participación ciudadana contenidas en el Código a responsabilidades y sanciones

políticas y administrativas, entre las cuales se incluye la remoción del cargo y la revocatoria del mandato.

Además, en los artículos 318 y 319 se precisan los plazos de convocatoria para las sesiones: al menos cuarenta y ocho (48) horas para las ordinarias y al menos veinticuatro (24) horas para las extraordinarias. Estos plazos tan cortos deberían servir para la validación del representante, la deliberación y definición de su postura en el foro colectivo y la realización de los trámites requeridos para su acreditación ante la Secretaría. La desatención que esta norma implica para la dimensión “deliberativa” del dispositivo es acertadamente señalada por Ramírez Gallegos (2013b) como un factor contradictorio con el espíritu de la figura.

Como se revela en estas disposiciones, la obligatoriedad de adoptar la figura de la SV para las autoridades cantonales, sumada a la concesión de discrecionalidad en su configuración específica, abre un proceso complejo de disputa en torno al dispositivo, cruzado por múltiples factores que inciden sobre su más o menos efectivo despliegue en los procesos de deliberación y toma de decisiones en cada cantón. En esta investigación, interesa identificar y analizar algunos de los factores que, para el caso del cantón Pedernales, están influyendo en la aun débil utilización de este mecanismo constitucional.

En el cantón Pedernales, estas disposiciones han sido desarrolladas a través de la Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedernales. En esta norma, se precisa que el Sistema de Participación debe orientarse “a la participación individual y colectiva de los ciudadanos y las ciudadanas, que en forma protagónica tienen derecho a participar en las decisiones del Concejo Municipal” (2015, art. 3). Los sujetos de participación son definidos de modo amplio para incluir a todas las personas domiciliadas en el cantón, las personas jurídicas, asociaciones comunales, organizaciones sociales, grupos poblacionales y grupos de atención prioritaria (art. 4). En el artículo 7, se fijan los derechos de los ciudadanos, entre los que se incluyen: solicitar y recibir información pública, conocer las decisiones municipales y el funcionamiento del gobierno cantonal, intervenir en la definición de políticas locales,

participar en la Asamblea Ciudadana, fiscalizar los actos del poder municipal y ejercer el control social.

El artículo 24 identifica las instancias del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social, entre las que se incluyen los espacios de diálogo y coordinación, la Asamblea Cantonal, el Consejo Cantonal de Planificación, las veedurías ciudadanas y la silla vacía. En particular, la Asamblea Cantonal se define como la “máxima instancia de deliberación, de decisión e interlocución para incidir en las políticas públicas locales, la prestación de servicios y en general, en toda la gestión territorial” (art. 30). Conformada por el alcalde, un concejal, un representante de los gobiernos parroquiales rurales, el director de Planificación, un delegado de las instituciones dependientes del gobierno central, y representantes ciudadanos de los Espacios de Diálogo y Coordinación, uno por cada sistema del régimen de desarrollo (art. 32), entre sus funciones destaca la de “registrar y acreditar a las ciudadanas y los ciudadanos que deseen participar en la Silla Vacía en las sesiones del Concejo Municipal”.

Debido a su relevancia, en la Ordenanza se confiere un capítulo (11 artículos) a regular la SV.

En esta norma, la SV es definida como:

un mecanismo de participación en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados, que tiene como propósito la participación de un o una representante de la ciudadanía en forma individual o colectiva, representantes de la Asamblea Cantonal, del Consejo Cantonal de Planificación, de los Espacios de Diálogo y Coordinación y de otras formas de organización ciudadana establecidas como mecanismos de participación, que en función de los temas a tratarse, hayan cumplido con los requisitos para ser registrados por la Secretaría General del Concejo Municipal para participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general en las sesiones del Concejo Municipal (art. 54).

Como se revela en este apartado, la definición de los sujetos habilitados a utilizar la SV es bastante amplia: desde cualquier “representante” de la ciudadanía hasta delegados de instancias bien definidas (Asamblea Cantonal, Consejo Cantonal de Planificación, Espacios de Diálogo y Coordinación), pasando por delegados de otras “formas de organización ciudadana”, aunque siempre que estas estén reconocidas como mecanismos de participación. Los requisitos fundamentales serían, en todo caso, evidenciar algún interés en los temas a tratarse y registrarse satisfactoriamente ante la Secretaría del Concejo.

En el artículo 55, se establece el procedimiento para participar en la SV. Hasta con dos (2) días de antelación a la sesión, el interesado deberá presentar una solicitud escrita, en la que argumenta las razones de su interés o de la comunidad que representa; esta deberá estar acompañada de copia de la cédula, papeleta de votación, comprobante de dirección domiciliaria y certificado de no adeudar a la municipalidad, así como carta que certifique su carácter de representante de la organización ciudadana, si fuera el caso. Además, se solicita presentar hoja de vida, para evidenciar su ámbito de conocimiento y experticia. Cumplidos estos requisitos, el Secretario o Secretaria del Concejo registrará y acreditará a la persona con un oficio, en el que deberá precisarse el punto de agenda en el que intervendrá. Adicionalmente, el secretario deberá remitir esta nómina de delegados acreditados a los miembros del Concejo, acompañándola de las hojas de vida.

Como factores a considerar en el proceso de acreditación, la norma establece los principios de interculturalidad, generación, autonomía, inclusión, paridad de género y alternabilidad, así como la prevalencia del interés público sobre el particular en los temas a tratar. Esto porque “los asuntos de orden particular, que dependiendo de su naturaleza también son tratados por el Concejo Municipal, tienen otros momentos en los que las partes involucradas pueden participar” (art. 55).

Esta definición amplia de los sujetos de participación se ve, sin embargo, inmediatamente restringida, al reglamentarse que existen “personas hábiles” para participar y otras que no. Las primeras serían las que tengan al menos dos años de residencia en el cantón, que consten en el padrón electoral del cantón y estén en pleno goce de sus derechos. Los inhabilitados serían no solo quienes incumplan estos requisitos sino, además: “quienes tengan interés particular, conflictos de orden político electorales con los dignatarios municipales o que tengan litigios contra la municipalidad, ni quienes sean funcionarios públicos” (art. 56). En particular, la exclusión de quienes tengan “conflictos de orden político electorales” con las autoridades locales, si bien parece tener por objetivo evitar la contaminación del espacio por intencionalidades partidistas, representa una disposición fácilmente manipulable, que puede servir para coartar el ejercicio del derecho.

El incumplimiento de los requisitos impide el uso del mecanismo y será notificado por el secretario al solicitante, de manera razonada, existiendo la posibilidad de impugnar la decisión entregando documentación adicional al mismo Concejo (art. 57). Por su parte, cuando el Concejo concluye que el participante cumple los requisitos para participar, el secretario deberá notificarle por escrito con al menos 24 horas de antelación a la fecha de la sesión.

En caso de que existan varias solicitudes para un mismo punto de agenda, el secretario deberá convocar a los solicitantes y procurar que acuerden la selección de entre ellos de un solo representante; en caso de que no se logre acuerdos, se podrá proceder al sorteo o, en su defecto, todos los inscritos podrán participar con voz pero sin voto (art. 59). El derecho a participar se limita al tema o punto específico de agenda para el cual se realizó la acreditación (art. 60); ello implica que, en su intervención, el delegado no podrá referirse a otros temas o “efectuar afirmaciones o presunciones afrentosas o injuriosas” contra el alcalde, los concejales, los servidores municipales, otros funcionarios o cualquier ciudadano. En tal supuesto, el alcalde podrá llamar al delegado a orden o suspenderle definitivamente el uso de la palabra (art. 61). A esto se suma la atribución en el ejercicio del derecho al voto de las responsabilidades de índole administrativa, civil y penal mencionadas en el COOTAD.

Otra restricción muy relevante para el uso de la SV tiene que ver con limitaciones temáticas. En ese sentido, la SV no podrá ser ocupada cuando se debatan proyectos de ordenanzas de carácter económico y tributario, relativas a la modificación de la organización territorial, política y administrativa del cantón y la aprobación del presupuesto, el plan de desarrollo y el de ordenamiento territorial. Además, tampoco podrá utilizarse cuando se aborden temas “que afecten intereses individuales” o sean de carácter estrictamente institucional, como la elección del vicealcalde, la conformación de comisiones y la aprobación de reglamentos e instructivos (art. 64).

Finalmente, se estipula que los ocupantes de la SV no recibirán dietas (art. 63) y que el secretario llevará un registro de las sesiones en las que se utilice, el cual será enviado semestralmente a la autoridad electoral cantonal y al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 62).

Un grave vacío dejado en la norma es la confusión en el proceso de acreditación de los ciudadanos: en algunas disposiciones, se entiende que la solicitud puede realizarse directamente al Concejo Municipal, sin embargo, en otras, parece existir el requisito previo o paralelo de la acreditación en la Asamblea Cantonal. Se trata de una regla imprecisa que puede servir para manipular la acreditación y afectar el derecho ciudadano a la participación.

De igual modo, puede considerarse que esta regulación tiende a dificultar el ejercicio del derecho por otro conjunto de factores, que pueden resumirse en: la definición de un proceso de acreditación exigente, fuertemente dependiente de la discrecionalidad de la Secretaría; la configuración de restricciones imprecisas y manipulables a los sujetos participantes; y el establecimiento de restricciones temáticas que, particularmente por la figura de la afectación a intereses individuales, pueden dar lugar también a procesos de exclusión selectiva.

4.2. La utilización de la Silla Vacía en el cantón Pedernales: caracterización

El Concejo Municipal del cantón Pedernales está integrado por siete concejales y el alcalde-presidente. Durante el año 2015, este órgano tuvo una dinámica muy activa, desarrollando durante el período un total de cincuenta y un (51) sesiones, en las cuales fueron abordados y tratados 331 puntos de agenda, tanto procedimentales como de discusión sustantiva (tabla 1).

Tabla 1. Sesiones del Concejo Municipal de Pedernales (2015)

Mes	Número de sesiones	Número de puntos de agenda
Enero	3	22
Febrero	4	24
Marzo	4	26
Abril	4	24
Mayo	5	18
Junio	5	38
Julio	4	31
Agosto	5	30
Septiembre	5	37
Octubre	3	25
Noviembre	5	36
Diciembre	4	26
Total	51	331

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de sesiones del Concejo Municipal de Pedernales (2015).

En este período, la SV fue ocupada en nueve (9) sesiones, en las cuales la participación se materializó sobre diecisiete (17) puntos de agenda (tabla 2). Estos datos confirman la escasa utilización del dispositivo, el cual solo habría sido activado en el 17,6% de las sesiones y con respecto al 5,1% de los puntos en discusión. Incluso considerando los puntos de procedimiento (verificación de quorum, aprobación del acta de la sesión anterior, clausura de la sesión) y aquellos asuntos que excluyen explícitamente el uso de la SV (decisiones particulares), se trata de una proporción baja si atendemos el al supuesto ideal planteado tras la aprobación de la Constitución de 2008 según el cual la SV despertaría un gran interés y movilización ciudadanas (Ramírez Gallegos y Espinosa, 2012)

Tabla 2. Utilización de la Silla Vacía en el Concejo Municipal de Pedernales (2015)

Fecha de la sesión	Punto en discusión	Delegado participante	Uso de voz	Uso de voto
16 de enero	Conocimiento y aprobación en segundo debate de la Ordenanza sustitutiva que crea el Concejo Cantonal de Prevención, Protección, Seguridad y Convivencia Ciudadana con su respectiva tasa por los servicios de seguridad y convivencia ciudadana	Otilia Vera, representante de la cámara de la empresa privada del cantón Pedernales	X	X
	Conocimiento y aprobación en segundo debate de la Ordenanza que regula el servicio de transportación terrestre comercial en tricimotos	Héctor Mero, representante de le las compañías de transporte alternativo comercial en tricimoto en el cantón Pedernales	X	X
	Conocimiento y aprobación en primer debate de la Ordenanza de control de expendio y consumo de bebidas alcohólicas y la regulación del funcionamiento de locales que expenden y comercializan las mismas	Tito Parrales, representante de Asociación de Cockteleros Playa Vivas	X	X
	Conocimiento y aprobación en primer debate de la Ordenanza que regula el uso de los espacios públicos en el cantón Pedernales, en cuanto a la compra, venta, entrega gratuita y consumo de bebidas alcohólicas	Jimmy Loor, representante de puntos de venta de bebidas alcohólicas de Pedernales	X	X
	Conocimiento del informe de la Comisión de Legislación y aprobación en primer debate de la Ordenanza que determina la existencia, funcionamiento y administración de la Sala de Velaciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedernales	Carlos Alberto Pino, representante de la sociedad civil	-	X
	Conocimiento del informe de la Comisión de	Miguel Moreira	-	X

17 de junio	Legislación y aprobación en primer debate de la Ordenanza que reglamenta el pago de viáticos, subsistencia, movilizaciones y alimentación para las trabajadoras, trabajadores, los servidores, servidoras y dignatarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedernales	Robles representante sindical del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pedernales		
	Conocimiento del informe de la Comisión de Legislación y aprobación en primer debate de la Ordenanza que reglamenta el funcionamiento del Comité Obrero-Patronal del Gobierno Autónomo Descentralización Municipal del cantón Pedernales	Nery Carriel representante sindical del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pedernales	-	X
05 de agosto	Conocimiento y aprobación en segundo debate de la Ordenanza que regula el proceso de adjudicación, escrituración y ventas de terrenos mostrencos, fajas y lotes ubicados en la zona urbana, zonas de expansión urbana, cabeceras parroquiales y centros poblados del cantón Pedernales	Felipe Gallardo, abogado Representante del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Cojimies	X	X
13 de agosto	Conocimiento y aprobación en primer debate de la Ordenanza que regula la emisión de títulos habilitantes del transporte terrestre	Héctor Mero, representante de le las compañías de transporte alternativo comercial en tricimoto en el cantón Pedernales	X	*
	Conocimiento y aprobación en primer debate de la Ordenanza que norma las excepciones de tributos a favor de las personas adultas mayores	Carlos Alberto Pino, representante de adultos mayores	X	*
20 de agosto	Conocimiento y aprobación en segundo debate de la Ordenanza que reglamenta el funcionamiento del Comité Obrero-Patronal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedernales	Leandro Alcívar Loor, representante sindical Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pedernales	X	X
24 de agosto	Conocimiento y aprobación de Resolución que transitoriamente regula la movilidad del transporte terrestre	Colon Celorio, representante de choferes de camionetas de transporte particular del cantón Pedernales	X	^
03 de	Conocimiento y aprobación en primer debate de la Ordenanza que reglamenta la determinación,	Frowen Nepalí Cobeña	-	X

septiembre	recaudación y cobro de impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedernales	Anchundia, representante de del departamento de recaudación del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Pedernales		
25 de septiembre	Conocimiento y aprobación en primer debate de la Ordenanza para la utilización de los vehículos, distribución, control y consumo de combustible y lubricantes del parque automotor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedernales	Carlos Sánchez, jefe de maquinaria municipal	X	X
	Conocimiento y aprobación en segundo debate de la Ordenanza que regula las exenciones de tributos a favor de las personas adultas mayores en el cantón Pedernales	Carlos Alberto Pino, representante de adultos mayores	X	X
30 de septiembre	Conocimiento y aprobación en segundo debate de la Ordenanza para la utilización de los vehículos, distribución, control y consumo de combustible y lubricantes del parque automotor del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pedernales	Carlos Sánchez, jefe de maquinaria municipal	X	*
	Conocimiento y aprobación en primer debate de la reforma a la Ordenanza que reglamenta la administración, control y recaudación de la tasa por la licencia única anual de funcionamiento (LUAF) de establecimientos turísticos	Tito Parrales, representante de Asociación de Cockteleros Playa Vivas	-	X

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de sesiones del Concejo Municipal de Pedernales (2015).

X: Ejerció;

-: No ejerció;

*: No consta en el acta el voto de la SV.

^: Votó a favor pero con observaciones.

Algunas limitaciones de información afectan la posibilidad de enriquecer el análisis, causadas mayormente por la pérdida de documentos como consecuencia del terremoto producido en la zona en abril de 2016. En principio, no se cuenta con registros sobre si se presentaron otras solicitudes que no hayan sido aceptadas, bien simultáneamente a las aprobadas o bien para otras sesiones o puntos de agenda. En segundo lugar, no existe mayor precisión sobre el tipo de organizaciones o sectores sociales representados, lo que limita la posibilidad de evaluar más a fondo los criterios de selección.

A pesar de ello, distintos aspectos pueden analizarse a la luz de la información disponible. En primer lugar, se puede destacar que la utilización del dispositivo se concentra en pocas sesiones, especialmente en las que se llevaron a cabo entre los meses de agosto y septiembre.

En general, en las sesiones en que se activó la SV, esta aplicó para al menos dos puntos de la agenda.

En segundo lugar, la participación ha tendido a centrarse en la función de legislación: de las 17 ocasiones en que se utilizó la SV, 16 estuvieron relacionadas con la discusión de alguna ordenanza y una con el debate de una resolución transitoria. En cuanto a las ordenanzas, la participación se centró mayoritariamente en el momento del primer debate (62,5%), aunque también se registraron intervenciones en el segundo y definitivo debate (37,5%).

En tercer lugar, los temas de discusión son otro aspecto a considerar. Se identifican seis grandes asuntos de la competencia cantonal en torno a los cuales se produjo la participación mediante la SV. Paradójicamente, los dos más frecuentes constituyen temas sobre los cuales la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana y Control Social explícitamente denegaba el uso del dispositivo: administración interna y gestión del personal municipal, correspondiente al 40% de las ocasiones; y tributación y finanzas locales, abordada en el 20% de los casos. Los otros temas discutidos fueron: transporte y movilidad (20%), convivencia y orden público (13,3%), seguridad ciudadana (6,67%) y ordenamiento y planificación urbana (6,67%). En este mismo aspecto, destaca el hecho de que, en general, la intervención ciudadana tendió a producirse en una de las dos discusiones, a excepción de tres ordenanzas que concitaron participación en ambas instancias: la de creación del Comité Obrero-Patronal del municipio, la de exenciones tributarias a los adultos mayores y la de regulación de la utilización de los vehículos municipales. Mientras en la primera, los delegados a la discusión fueron dos personas diferentes, para las otras dos, la misma persona participó en ambos debates.

Un cuarto aspecto de interés tiene que ver con el perfil y el desempeño de los delegados ciudadanos a la SV. En las 17 ocasiones en las que la SV fue utilizada, 13 personas diferentes fungieron como representantes: una persona participó en tres discusiones y otras dos personas participaron en dos ocasiones. Este dato pone en duda el principio de la alternabilidad establecido en la normativa. Por otro lado, el principio de la paridad de género está aún más

vulnerado, al punto que solo una mujer utilizó la SV durante el período, frente a doce hombres.

El estatuto de la representación de los delegados es, a lo menos, difuso. En las actas, no se precisa la procedencia de cuatro delegados. En los que sí aparece, el carácter y la fuente de su representación es muy variable: desde algunos genéricamente denominados “representantes ciudadanos”, “de la sociedad civil” o de algún grupo poblacional como los adultos mayores, a otros avalados por una representación gremial más o menos clara (transportistas, asociación de comerciantes, sindicato municipal), pasando por otros delegados cuya participación aparece más asociada a criterios profesionales, técnicos o burocráticos (abogado, jefe de maquinaria municipal). Este último escenario apunta a la utilización del dispositivo para otros fines a los previstos normativamente. En ese sentido, en lugar de limitar la instancia a la representación de algún sector social, pareciera utilizarse para incorporar criterios técnicos o del propio funcionariado municipal, para lo cual existen otros mecanismos.

En ninguna ocasión se produjo la participación simultánea de dos o más delegados, lo que implica que todos los participantes tuvieron asignado el derecho al voto. En general, el ejercicio del voto respondió a un patrón muy claro: un sufragio afirmativo o de aprobación, siempre en el marco de votaciones unánimes de las normas en discusión. Sin embargo, en una ocasión, el voto afirmativo se presentó condicionado al acuerdo de palabra sobre la incorporación de una serie de enmiendas presentadas por el delegado, mientras que en otros tres casos, el acta de la sesión no registró el voto del delegado, lo que deja dudas sobre si efectivamente votó. A pesar de no registrarse, en general, las intervenciones de dichos delegados daban cuenta de su respaldo.

En cuanto al ejercicio de la voz en las discusiones, se registran intervenciones de los delegados en el 70% de los casos, con casi un 30% en las que las actas de sesiones no registran ninguna intervención de los delegados acreditados y presentes. Es un hecho muy paradójico, ya que, como mínimo, se espera que la persona registrada utilice su espacio para incidir en la discusión.

Un aspecto que merece atención detallada es el contenido y propósito de las intervenciones realizadas. En general, estas intervenciones se debaten entre la presentación de sugerencias más o menos sistemáticas (de fondo y de forma) sobre el contenido de las propuestas legislativas en discusión y el reconocimiento, celebración y agradecimiento por la oportunidad de participar. Curiosamente, algunos delegados admiten en sus intervenciones haber sido “invitados” a participar, lo que constituye una clara violación al espíritu de la norma. Los intercambios entre delegados y concejales son también destacables, incluyendo casos en los que los concejales reconocen como valiosos los aportes presentados por los representantes ciudadanos y se suman a la solicitud de su incorporación. En actas, esta situación consta explícitamente en tres ocasiones, es decir, un 25% de las veces en las que los delegados hicieron uso de la voz.

Del mismo modo, hay una gran variabilidad en cuanto a la postura y alcance de las intervenciones de los delegados. Mientras que algunos, como el caso de los voceros gremiales, reconocen la necesidad de corregir algunos comportamientos de sus representados y se ofrecen a colaborar en la aplicación de las normas en discusión (el caso de un 30% de los delegados), otros expresan más claramente una postura particularista, como ocurre con el rechazo a la restricción para la adquisición de terrenos mostrencos² adicionales en el área urbana. En esta categoría podría incluirse la intervención de un 15% de los delegados que hicieron uso del derecho a la voz.

Finalmente, más allá de su efectiva utilización, la figura de la SV se ha encontrado en el centro de algunas discusiones desarrolladas entre los concejales durante el 2015. Al menos en tres ocasiones, se abrieron debates tras la exigencia de algunos concejales de dar cumplimiento a la norma sobre la SV en algunos asuntos en discusión. En junio, durante el segundo debate de una ordenanza en materia ambiental, un concejal planteó la necesidad de socializar la norma mediante el uso de la SV; en la votación, consignó su voto negativo debido al incumplimiento de esta disposición constitucional.

² Terrenos sin propietarios.

Un par de sesiones después, el debate se repitió con motivo de la discusión de una reforma presupuestaria; en esta ocasión, desde la asesoría jurídica se argumentó que no sería factible activar la SV debido a que se trata solo de una reforma y que, además, los plazos presupuestarios no lo permiten. Finalmente, en diciembre, el planteamiento sobre la necesidad de la SV se produjo en el marco del debate sobre la ley presupuestaria 2016. En esta ocasión, el síndico advirtió que la participación ya se había producido a nivel de la Asamblea Cantonal, por lo cual sería innecesaria. Esto refleja la posibilidad de que las instancias participativas se superpongan entre sí y puedan ser estratégicamente utilizadas por los decisores políticos para anular sus impactos, un asunto de interés que merecería investigación posterior. De igual modo, revela una contradicción con la doctrina neoconstitucional, de acuerdo con la cual el ejercicio de los derechos debe estar por encima de la formalidad legal.

Estas discusiones evidencian la importancia del dispositivo en la propia agenda política del cantón, lo que lo convierte en un objeto de disputa entre las fuerzas políticas establecidas en el Concejo Municipal. En general estas discusiones parecen apuntar a la falta de voluntad de las autoridades para dar impulso a la participación ciudadana, un supuesto sobre el que se indaga en la siguiente sección.

4.3. La utilización de la Silla Vacía en el cantón Pedernales: factores claves

En esta investigación, se han realizado entrevistas a nueve (9) funcionarios, tanto electos como designados, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pedernales, las cuales han sido complementadas con encuestas aplicadas a once (11) de los trece (13) delegados ciudadanos que utilizaron la SV en las sesiones del Concejo Municipal desarrolladas durante 2015. Con estos instrumentos, se ha recogido información sobre diversas dimensiones de la SV.

4.3.1. Conocimiento y valoración de la SV

En este ámbito, se consultó a los funcionarios y delegados ciudadanos sobre el nivel de conocimiento que consideraban tener con respecto al dispositivo. A este respecto, y contrario a lo que cabría esperar, solo un 20% aseguró conocer “mucho” sobre este mecanismo,

mientras que un 80% señaló conocer “poco” o, incluso, “nada” del dispositivo. Esto es llamativo, debido a que el público al que se está consultando, tanto a nivel institucional como social, está directa o indirectamente vinculado a la SV; estos resultados ponen en duda, precisamente, la eficacia de la difusión y socialización de este instrumento en las entidades municipales y entre la ciudadanía más concernida con su aplicación (tabla 3).

Tabla 3. Nivel de conocimiento sobre el mecanismo de la Silla Vacía

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MUCHO	4	20%
POCO	14	70%
NADA	2	10%
TOTAL	20	100%

Fuente: elaboración propia.

Más específicamente, se indagó sobre el conocimiento del procedimiento para la activación de la SV. Con los datos, si bien se confirma en una dimensión más concreta y operativa que el conocimiento es limitado, se revela una mayor atribución de conocimiento: 30% asegura conocer mucho sobre el procedimiento; 55%, poco y solo 15%, nada (tabla 4).

Tabla 4. Nivel de conocimiento sobre el procedimiento para utilizar la Silla Vacía

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MUCHO	6	30%
POCO	11	55%
NADA	3	15%
TOTAL	20	100%

Fuente: elaboración propia.

También se investigó sobre la valoración que realizan los entrevistados, tanto funcionarios como delegados, de la idoneidad de la SV y su impacto sobre las dos dimensiones claves del dispositivo: la deliberación y la toma de decisiones. En general, y sin que existan diferencias

entre ambos grupos, la percepción de la SV como mecanismo de participación es muy favorable, al punto que un 75% de los entrevistados considera al dispositivo “positivo” o “muy positivo” (tabla 5).

Tabla 5. Valoración de la SV como mecanismo de participación ciudadana

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MUY POSITIVA	8	40%
POSITIVA	7	35%
NEGATIVA	2	10%
MUY NEGATIVA	1	5%
TOTAL	20	100%

Fuente: elaboración propia.

Ante la pregunta, ¿cómo evalúa el impacto de la SV sobre la deliberación de las políticas locales?, una proporción muy elevada de los entrevistados, que alcanza el 90%, asegura que la SV permite aumentar y ampliar la deliberación sobre las decisiones municipales, mientras que solo un 10% advierte que la misma podría servir para manipular o sesgar la discusión colectiva sobre las alternativas de política en el ámbito cantonal (tabla 6).

Tabla 6. Percepción del impacto de la SV sobre la deliberación de las decisiones

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
POSITIVO / Aumenta y amplía la deliberación	18	90%
NEGATIVO / Sirve para manipular y/o sesgar la deliberación	2	10%
TOTAL	20	100%

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al indicador de la eficacia de las decisiones, a partir de la pregunta sobre ¿cómo evalúa el impacto de la SV sobre la toma de decisiones en el Concejo Municipal?, la proporción de opiniones favorables se reduce, lo que parece indicar que existe menor apoyo a la atribución de derecho a voto a los delegados acreditados en el mecanismo, algo lógicamente

esperable entre los funcionarios municipales. Mientras que un 70% considera que la SV permite mejorar la eficacia de las decisiones, un 30% se siente más identificado con la idea de que la SV puede complicar la toma de decisiones o facilitar la imposición de algunos intereses particulares sobre las decisiones que son de interés colectivo; aquí se asoma la idea de que la administración burocrática impersonal, más que la participación ciudadana, es la clave para una gestión al servicio del interés público (tabla 7).

Tabla 7. Percepción del impacto de la SV sobre la toma de decisiones

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
POSITIVO / Mejora la calidad y la eficacia de las decisiones	14	70%
NEGATIVO / Complica la toma de decisiones y/o permite la imposición de intereses particulares	6	30%
TOTAL	20	100%

Fuente: elaboración propia.

4.3.2. La experiencia en la utilización de la Silla Vacía

Esta sección recoge información obtenida mediante la aplicación de encuestas a once (11) delegados ciudadanos que hicieron uso de la SV durante el 2015. En particular, se buscó determinar las percepciones sobre su experiencia de participación, así como sus perspectivas sobre el modo en que el dispositivo es aplicado en el cantón.

En primer lugar, se interrogó sobre las estrategias de divulgación y socialización que aplican las autoridades locales para incentivar el uso de la SV. A partir de la pregunta ¿Cómo evalúa la socialización de la normativa de la Silla Vacía por parte de las autoridades municipales del cantón Pedernales?, se identificó que, a pesar de que la mayoría considera las estrategias de divulgación “adecuadas” o “muy adecuadas” (casi dos tercios) una proporción nada despreciable de los entrevistados (poco más de 36%) considera que el esfuerzo de socialización no ha sido apropiado o suficiente (tabla 8).

Tabla 8. Evaluación de la socialización de la SV en el cantón Pedernales

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
----------	------------	------------

MUY ADECUADA	3	27,3%
ADECUADA	4	36,4%
INADECUADA	3	27,3%
MUY INADECUADA	1	9,1%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

Además, se interrogó a los participantes sobre el grado de voluntad política que perciben en las autoridades locales para facilitar la participación en la SV. Esto tiene que ver con el grado de apertura y las facilidades que brindan los representantes del Concejo a la utilización del dispositivo. A este respecto, un mayoritario 63,6% de los entrevistados considera que las autoridades tienen “mucho” voluntad política para facilitar el uso del espacio. Es destacable que todos los que seleccionaron esta opción realizaron intervenciones en sus participaciones y su voto afirmativo consta en el libro de actas. Además, esta opción fue escogida por todos los que asistieron bajo invitación institucional, lo que evidencia el reconocimiento de la dependencia de su experiencia participativa de la iniciativa de las autoridades. A pesar de ello, llama la atención que, siendo personas que hicieron uso efectivo del dispositivo, un 27,3% considere que hay “poca” voluntad política y un 9,1% que no hay “nada” de voluntad (tabla 9). Tabla 9. Percepción de la voluntad política de las autoridades cantonales para facilitar el uso de la SV

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MUCHA	7	63,6%
POCA	3	27,3%
NINGUNA	1	9,1%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

En lo relativo más específicamente a la experiencia, se les consultó sobre tres aspectos: de qué modo accedieron al ejercicio de la representación en la SV, a través de qué procedimientos definieron la postura planteada en el seno del órgano y qué opinión les merece la antelación de la convocatoria y la provisión previa de información.

En el primer aspecto, destaca que, en contravención de lo establecido en la norma, la principal vía de acceso al dispositivo fue la invitación por parte del propio Concejo Municipal (36,4%), cuyas autoridades desplazarían así a la ciudadanía en la atribución de la delegación ciudadana.

Las otras vías, que derivan de la iniciativa social, son: por iniciativa personal (27,3%), por iniciativa de alguna organización o movimiento (18,2%) y por designación en la Asamblea Cantonal (18,2%) (tabla 10).

Tabla 10. Modo de acceso a la SV

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
INVITACIÓN INSTITUCIONAL	4	36,4%
INICIATIVA PERSONAL	3	27,3%
INICIATIVA DE SU ORGANIZACIÓN O MOVIMIENTO	2	18,2%
DESIGNACIÓN EN ASAMBLEA CANTONAL	2	18,2%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

En contraste con los datos anteriores, en cuanto a la definición de la postura asumida tanto en la deliberación como en la votación, la mayor parte de los entrevistados (45,4%) asegura haberla discutido y acordado de algún modo con los miembros de su organización o de la Asamblea Cantonal. Esto incluye a un delegado que inicialmente fue invitado por el Concejo, pero que, previo a su asistencia, tuvo oportunidad de intercambiar puntos de vista de manera colectiva. A pesar de esto, una proporción nada despreciable del 36,4% de los delegados fijó la postura de manera individual, rompiendo con el espíritu “representativo” del dispositivo, mientras que un 18,2% confiesa haber conversado previamente su intervención con algunas autoridades del Concejo (tabla 11).

Tabla 11. Definición de la posición en la deliberación y votación

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
ACUERDO EN ORGANIZACIÓN/ASAMBLEA	5	45,4%
DECISIÓN PERSONAL	4	36,4%
ACUERDO CON AUTORIDADES	2	18,2%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

Un requisito clave para el buen uso del dispositivo es la preparación previa de los delegados, lo que exige tanto la provisión de información como la asignación de suficiente tiempo para la

planificación de las intervenciones. En ese sentido, la provisión de información adecuada y suficiente a los delegados sobre el asunto en discusión habría ocurrido con el 72,7% de los entrevistados. En cambio, un 18,2% asegura que la información entregada fue deficiente y/o inadecuada, mientras que un 9,1% señala que no recibió ninguna información previa (tabla 12).

Tabla 12. Evaluación de la provisión de información previa

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SUFICIENTE/ADECUADA	8	72,7%
DEFICIENTE/INADECUADA	2	18,2%
INEXISTENTE/ SIN INFORMACIÓN	1	9,1%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

Además de la entrega de información, los delegados necesitan que las convocatorias se realicen con un tiempo prudencial de antelación de modo que puedan procesar esta información, analizarla y construir deliberativamente una postura colectiva razonada. En efecto, un 63,6% de los entrevistados calificó la antelación de la convocatoria como “suficiente”, mientras que un 36,4% la tachó de “insuficiente”. Como se ha anotado antes, este es un elemento clave, determinante de la calidad y efectividad del dispositivo. El que una proporción tan significativa de los delegados considere inadecuada la antelación de las convocatorias es un factor que erosiona el potencial de la SV (tabla 13).

Tabla 13. Evaluación de la antelación de la convocatoria a la sesión

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SUFICIENTE	7	63,6%
INSUFICIENTE	4	36,4%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una última cuestión consultada tiene que ver con el balance general de la participación en la SV por los propios delegados, lo que se procesó a través de dos

interrogantes. En primer lugar, se pidió calificar su percepción del grado de incidencia que tuvieron en la discusión del asunto sobre el que participaron: si bien un 45,4% aseguró haber ejercido una “alta” incidencia en la discusión, la mayoría (54,5%) reconoció que su influencia fue baja o, incluso, que no tuvo ninguna incidencia. Es destacable la existencia de una correlación clara entre quienes aseguraron haber ejercido “alta” incidencia y quienes realizaron intervenciones con contenido propositivo, según consta en el libro de actas (tabla 14).

Tabla 14. Evaluación de la incidencia del delegado en la discusión

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
ALTA	5	45,4%
BAJA	4	36,4%
NINGUNA	2	18,2%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se inquirió sobre una valoración general de la participación, incluyendo todos sus aspectos y dimensiones. Obligados a presentar una respuesta única, los entrevistados optaron por destacar más los aspectos positivos que las dificultades y falencias, lo que indica la valoración favorable del dispositivo y de su potencial. De este modo, un 91% calificó la experiencia de “buena” o “muy buena” (tabla 15).

Tabla 15. Evaluación general de la experiencia como delegado en la SV

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
MUY BUENA	5	45,4%
BUENA	5	45,4%
MALA	1	9,1%
MUY MALA	0	0%
TOTAL	11	100%

Fuente: Elaboración propia.

4.3.3. Factores determinantes del uso de la SV

En esta última sección, se indagó sobre los factores determinantes del uso de la SV, con el objeto de desentrañar los motivos que inciden en la relativamente baja³ tasa de aplicación del dispositivo en las sesiones del Concejo Municipal de Pedernales. Esta parte se construyó con preguntas de selección cerrada y otras preguntas abiertas, estas últimas dirigidas al subgrupo de los funcionarios.

En primer lugar, se interrogó a todos los entrevistados sobre si consideraban que existen factores que limitan el ejercicio del derecho a la participación a través de la SV. En general, sin diferencias significativas entre ambos grupos de entrevistados, se encontró que un 60% de los consultados percibía estas limitantes, con un significativo 40% que no contemplaba su existencia (tabla 16).

Tabla 16. Existencia de factores limitantes al ejercicio de la participación a través de la SV en el cantón Pedernales

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ	12	60%
NO	8	40%
TOTAL	20	100%

Fuente: Elaboración propia

Acto seguido, se interrogó a los que respondieron afirmativamente a la pregunta anterior sobre los factores a los que atribuyen esta deficiencia. Se le presentaron opciones derivadas de la literatura previamente producida en torno al tema, obteniendo los siguientes resultados: una mayoría de 58,3% considera que el principal factor que incide en la débil utilización del dispositivo es la falta de difusión del mismo por parte del gobierno local, vinculado al amplio desconocimiento de la ciudadanía; un 25% señala la falta de voluntad política, manifestada en el establecimiento de obstáculos institucionales (sobre convocatorias, requisitos, aprobación) al acceso a la instancia; y, finalmente, 16,6% se debate entre la existencia de una inadecuada reglamentación y, como único caso en el que se atribuye mayor responsabilidad a la

³ Como se señaló previamente, el uso de la SV se limitó al 17,6% de las sesiones y 5,1% de los puntos de agenda. Para ser el primer año de aplicación del dispositivo, etapa inicial en la que suele generarse gran entusiasmo en torno al uso de los mecanismos participativos (ver Welp s/f), y teniendo en cuenta la relevante agenda de discusiones de ordenanzas desarrollada en el Concejo Municipal durante el período, se considera que la tasa de utilización fue baja, aunque no despreciable.

ciudadanía que a las autoridades, la carencia de interés y disposición por parte de la ciudadanía (tabla 17).

Tabla 17. Factores limitantes del uso de la SV en el cantón Pedernales

OPCIONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Falta de difusión / Desconocimiento de la ciudadanía	7	58,3%
Inadecuada reglamentación	1	8,3%
Falta de voluntad política / Obstáculos institucionales	3	25%
Insuficiente interés ciudadano	1	8,3%
TOTAL	12	100%

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia entre delegados y funcionarios en esta respuesta sí es relevante. Mientras que los delegados señalaron todos a la falta de difusión, los funcionarios se distribuyeron entre las distintas opciones, ofreciendo una imagen más compleja de los factores relevantes. En la siguiente caracterización de cada opción, seguiremos las respuestas ofrecidas por estos funcionarios.

Falta de difusión y desconocimiento de la ciudadanía

A pesar de que las normas establecen el derecho a la participación ciudadana, el desconocimiento de esta es el principal inconveniente al tratar de ejercerlo. Dos funcionarios cantonales reconocen que, desde la institución, no se han hecho esfuerzos suficientes para divulgar la existencia de esta figura, tarea a la cual tampoco habrían contribuido en este municipio entidades nacionales como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social o asociaciones civiles que tienden a promover el ejercicio del derecho a la participación. Consecuencia de esta ausencia de esfuerzos sistemáticos, la ciudadanía en el municipio, tanto la que participa en organizaciones sociales como la que no, tendría poca información sobre la existencia del dispositivo y, menos aún, sobre los procedimientos para activarlo y su potencial para incidir en la toma de decisiones colectivas sobre el desarrollo local.

Cuestionados sobre las razones que influirían en esta escasa difusión, los entrevistados apuntan a la falta de interés o el desdén con que algunos funcionarios perciben la participación –más como un problema que un beneficio-, así como la carencia de recursos e instrumentos

adecuados para desarrollar estrategias de promoción y capacitación. Estos resultados coinciden con los recogidos y tabulados previamente.

Inadecuada reglamentación

Uno de los funcionarios entrevistados señaló como factor determinante la inadecuada reglamentación, con respecto a la cual señaló dos problemas: la asignación de voto al ocupante de la SV y la existencia de un procedimiento engorroso y muy discrecional para la activación del mecanismo. Con respecto al primer asunto, se precisó que el reconocimiento de derecho a voto al ocupante de la SV, sumado a la existencia de responsabilidades por dicho ejercicio, tiende a desestimular el uso del mecanismo y, sobre todo, a convertir el dispositivo en un instrumento de disputa política entre partidos y grupos de poder. En segundo lugar, se señala que, a nivel de ordenanza, la disposición de un procedimiento para la solicitud con muchos requisitos, tras el cual la decisión de aprobación queda a potestad discrecional de la Secretaría, también afecta la posibilidad de utilizar el mecanismo. A pesar de ello, no se pudo contar con acceso al registro de solicitudes denegadas para comprobar este supuesto, debido a la pérdida de información generada por los trágicos sucesos del terremoto de abril de 2016.

Falta de voluntad política y existencia de obstáculos institucionales

Tres funcionarios entrevistados coincidieron en señalar como principal factor limitante del uso de la SV la escasa voluntad política de las autoridades y la existencia de obstáculos institucionales. Este factor es más general que los anteriores, ya que, precisamente, la falta de voluntad política puede traducirse en términos prácticos en el establecimiento de procedimientos complejos y la ausencia de difusión. Sin embargo, al consultar a estos entrevistados, identificaron también otras manifestaciones: la difusión con escaso tiempo de antelación de las convocatorias; los intentos de controlar el acceso mediante invitaciones dirigidas a determinados representantes gremiales o sociales; y la limitación en el acceso a información necesaria para desarrollar una participación informada. Estos elementos serían los que habrían suscitado debates entre concejales sobre la ausencia de delegados ciudadanos en algunas sesiones, como se evidenció previamente.

Insuficiente interés ciudadano

Finalmente, uno de los entrevistados apuntó a la carencia de interés de los ciudadanos para el uso del dispositivo. En este sentido, se señala que los ciudadanos, tanto organizados como no organizados, no han mostrado disposición para aprovechar el espacio, en parte, se presume, debido a que desconocen su utilidad y en parte a que no creen que sea factible incidir en la toma de decisiones. Sin duda, la discusión sobre las dinámicas internas de la sociedad civil y los modos de articulación de sus demandas participativas quedan como aspectos de interés pendientes para futuras investigaciones, teniendo en cuenta que la actual indagación se enfocó fundamentalmente en la dinámica de uso del dispositivo dentro del ámbito institucional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Entre las conclusiones, se destacan:

- La Silla Vacía constituye uno de los mecanismos de participación más relevantes creados en la Constitución de 2008 y reglamentado mediante diversas normas legales. Su carácter distintivo reside en su doble faceta como mecanismo de deliberación y de representación, derivado del reconocimiento del derecho a ejercer voz y voto a delegados ciudadanos en el seno de los concejos municipales.
- En el cantón Pedernales durante el 2015, la utilización de la SV ha sido escasa, al ser activada solo en un 17% de las sesiones y con respecto a un 5% de los puntos en discusión. En general, su uso ha sido muy diverso, aunque pueden identificarse algunos patrones: predominio de representación masculina; tendencia al uso de la voz para agradecer o felicitar tanto como para formular propuestas puntuales, las cuales son generalmente adoptadas por el órgano; y propensión a votar a favor de las mociones en discusión.
- Estos hallazgos ratifican las dificultades y tensiones generadas por la introducción de nuevas formas de representación social en las instancias de toma de decisiones políticas. En efecto, se revela que estos nuevos dispositivos no siempre mejoran la “representatividad”, ya que no existen garantías de que la participación sea plural, accesible a todos y permita incorporar las distintas perspectivas existentes en torno a cualquier asunto público. De igual modo, tampoco está garantizada la contribución a la deliberación pública ni la propia eficacia de la participación, la cual puede ser limitada a una simple presencia testimonial con fines de legitimación. En este análisis se ha podido reconocer que la existencia del dispositivo no asegura la mejora de la participación y que el tipo de normas que rijan las relaciones entre estos nuevos mecanismos y las instituciones representativas tradicionales es determinante de la calidad democrática y la eficacia decisoria de estas innovaciones.
- Mediante una investigación con algunos delegados que hicieron uso del dispositivo y algunos funcionarios municipales, se pudo comprobar que la valoración del mecanismo tiende a ser en general positiva, tanto en su dimensión deliberativa como decisoria. La experiencia de la participación tiende, además, a ser gratificante y

positiva para los delegados. Sin embargo, se reconoce que existen factores que limitan el uso del mecanismo, entre los que se destacan cuatro, tres atribuidos a la institucionalidad y uno a la ciudadanía: falta de difusión y desconocimiento por parte de la ciudadanía; falta de voluntad política y existencia de obstáculos institucionales; inadecuada reglamentación; e insuficiente interés ciudadano.

En cuanto a las recomendaciones, se puede alegar que:

- En general, no existen estudios sistemáticos que den cuenta del uso que se ha hecho de la SV en los cantones del país, particularmente analizando sus impactos reales sobre la deliberación y la toma de decisiones. Por ello, un reto fundamental es impulsar estudios que, al menos a nivel de cada cantón o grupo de cantones, revelen cómo se han desempeñado los delegados ciudadanos y cómo ha interactuado este dispositivo con otros mecanismos participativos.
- Del mismo modo, existe un vacío en el conocimiento sobre el diseño institucional de la SV en cada cantón. El desafío es promover modelos de regulación que sean abiertos y prácticos, y que contemplen mecanismos de promoción y difusión, de modo que permitan la mayor participación de los ciudadanos.
- En cuanto a la superación de los factores limitantes que operan en el cantón Pedernales, el esfuerzo debe concentrarse en crear mecanismos de socialización por medio de los cuales se difundan las ventajas y beneficios del dispositivo, así como mostrar los resultados favorables que ha tenido en experiencias previas. Más allá, el reto es socializar a las propias autoridades y funcionarios cantonales en el valor de este mecanismo, propiciando que entiendan la promoción de la participación como un elemento favorable tanto a su desempeño público como al desarrollo de su carrera política.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

_____ (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Cameron, John (2010). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Boulder: FirstForumPress Book.

Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2012). “Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina”. En Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, México D.F.: FLACSO: 13-38.

Carrera, Frankz (2015). “La participación ciudadana y control social en Ecuador”. *Uniandes Episteme, Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, n°. 2, vol. 1: 1-19.

Castro Montero, José Luis (2015). “La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador” *Ius Humani, Revista de Derecho*, vol. 4: 299-330.

Colpari, Otto (2011). “La nueva participación ciudadana en el Ecuador y Bolivia”. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* n° especial: 1-13.

Corporación Participación Ciudadana (s.f.). “Postura frente a la regulación de la Silla Vacía”. Documento PDF.

Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006). “Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”. En Dagnino, Evelina Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México D.F.: FCE / CIESAS / Universidad Veracruzana: 15-99.

Domínguez, Luis (2013). “Necesidad de reformar la Ley Orgánica de Participación Ciudadana para efectivizar el derecho de participación en democracia del representante de los ciudadanos

en ocupar la silla vacía en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”. Tesis de grado. Loja: Universidad Nacional de Loja.

Goldfrank, Benjamin (2015). “Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos”. En Minnaert, Anja y Gustavo Endara (coords.). *Democracia participativa e izquierdas: Logros, contradicciones y desafíos*, Quito: FES-ILDIS: 94-119.

IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales) (2016). “Instructivo para la elaboración de trabajos de titulación”. Quito: IAEN.

Isunza Vera, Ernesto (2006a). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Ángel Porrúa, 265-292.

_____ (2006b). “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los Consejos Electorales Federales en la contienda de 2000 en México”. En Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: CIESAS / Universidad Veracruzana / Miguel Ángel Porrúa, 545-570.

Leguízamo, Freddy (2015). “Instancia de participación ciudadana en los GADs cantonales para la participación ciudadana en la organización del poder”. Tesis de maestría. Ambato: UNIANDES.

Libro de actas del Concejo Municipal de Pedernales. Período de sesiones 2015. Pedernales, Ecuador. Documento PDF.

Llumiquinga, Juan (2014). “Incidencia del Derecho Constitucional de Participación Ciudadana en las Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Rumiñahui, período 2011-2013”. Tesis de grado. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Montecinos, Egon. 2009. “El presupuesto participativo en América Latina: ¿complemento o subordinación a la democracia representativa?”. *Reforma y Democracia* n°. 44: 51-87. <http://siare.clad.org/fulltext/0062100.pdf>

Ortiz Crespo, Santiago. 2004. *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO Ecuador.

NED, CEDA, Fundación Esquel, Participación Ciudadana y Grupo Faro. 2011. *La silla vacía: el nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. Un diagnóstico*. Quito: Fundación Esquel.

Pérez Flores, Fidel, Clayton Cunha Filho y André Coelho (2010). “Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”. *OSAL* n°. 17: 73-95.

Pilamunga, Kléver (2016). “La silla vacía y el derecho constitucional de participación ciudadana”. Tesis de grado. Ambato: Universidad Técnica de Ambato.

Ramírez Gallegos, Franklin y Alejandra Espinosa (2012). “Ocupando la silla vacía: representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”. *Cuadernos del CENDES* n°. 81, vol. 29: 109-140.

Ramírez Gallegos, Franklin (2013a). *Nuda política: democracia, participación y conflictos. Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS / FLACSO Ecuador.

_____ (2013b). “¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana”. *LasaForum* n°. 1, vol. 44: 13-15.

Toala, Edgar (2016). “Ocupación de la Silla Vacía en las sesiones públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la República del Ecuador y su incidencia en la participación ciudadana contemplada en la Constitución ecuatoriana y sus leyes conexas”. Tesis de grado. Loja: Universidad Nacional de Loja.

Umaña, Milena. (2016). “La participación ciudadana: ¿bloqueo o estímulo para el desarrollo?”. Entrada en Silla Llena (blog), 18 de noviembre. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/la-participacion-ciudadana-bloqueo-o-estimulo-para-el-desarrollo>

Welp, Y (s.f.). “Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina”. Artículo en Reformas Políticas en América Latina (sitio web). Recuperado de: <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>

Zúñiga, René (2015). “La Silla Vacía como nueva forma de participación ciudadana en el municipio de Cuenca”. Tesis de grado. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Normas jurídicas

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplementario 175, Quito, Ecuador, 20 de abril de 2010.

Ordenanza que norma el Sistema de Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pedernales. Registro Oficial 569, Quito, Ecuador, 20 de agosto de 2015.

ANEXO 1. ENCUESTA (DELEGADOS)

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

Encuesta sobre “La silla vacía como medio de participación ciudadana y su incidencia en las sesiones de concejo municipal del cantón Pedernales, en el año 2015”.

Objetivo.- Recoger los criterios de personas que han participado en las sesiones del Concejo Municipal del cantón Pedernales aplicando el mecanismo de la silla vacía como una de las formas de participación ciudadana en el país.

Instrucción.- Para cada elemento identificado, responda cada pregunta y marque con una X la respuesta que usted considere más acorde con su criterio. Esta información se utilizará solo para fines académicos; sus respuestas son anónimas.

1. **¿Cuánto conoce usted sobre el mecanismo de participación ciudadana de la Silla Vacía?**
 - Mucho
 - Poco
 - Nada
2. **¿Cuánto conoce usted sobre el procedimiento que deben seguir los ciudadanos para utilizar la Silla Vacía?**
 - Mucho
 - Poco
 - Nada
3. **¿Cuál es su valoración de la Silla Vacía como mecanismo de participación ciudadana?**
 - Muy positiva
 - Positiva
 - Negativa
 - Muy negativa
4. **¿Cómo evalúa el impacto de la Silla Vacía sobre la deliberación de las políticas locales?**
 - Positivo; aumenta y amplía la deliberación
 - Negativo; sirve para manipular y/o sesgar la deliberación
5. **¿Cómo evalúa el impacto de la Silla Vacía sobre la toma de decisiones en el Concejo Municipal?**
 - Positivo; mejora la calidad y la eficacia de las decisiones
 - Negativo; complica la toma de decisiones y/o permite la imposición de intereses particulares
6. **¿Cómo evalúa la socialización de la normativa de la Silla Vacía por parte de las autoridades municipales del cantón Pedernales?**
 - Muy adecuada
 - Adecuada
 - Inadecuada
 - Muy inadecuada
7. **A su juicio, ¿Cuánta voluntad política muestran las autoridades del cantón Pedernales para facilitar el uso de la Silla Vacía?**
 - Mucha
 - Poca

- Ninguna
- 8. ¿Cómo accedió usted a ocupar la Silla Vacía?**
 - Por invitación institucional / del Concejo Municipal
 - Por iniciativa personal / solicitud individual
 - Por iniciativa de su organización o movimiento
 - Por designación en Asamblea Cantonal
- 9. ¿Cómo fue definida la postura que usted asumió en el debate y la votación en el Concejo Municipal en su condición de ocupante de la Silla Vacía?**
 - Por acuerdo en organización o asamblea
 - Por decisión personal
 - Por acuerdo / negociación con las autoridades
- 10. ¿Cómo considera fue la información entregada a usted por el Concejo Municipal previo a la sesión en la que participó?**
 - Suficiente / adecuada
 - Deficiente / inadecuada
 - Inexistente / no se me entregó información previamente
- 11. ¿Cómo evalúa el plazo de antelación con el que se realizó la convocatoria a la sesión en la cual usted participó?**
 - Suficiente
 - Insuficiente
- 12. ¿Cómo evalúa su influencia en el debate desarrollado en la sesión en la que usted ocupó la Silla Vacía?**
 - Alta
 - Baja
 - Ninguna
- 13. Tomando en cuenta todos los aspectos ¿cómo evalúa de forma general su experiencia como delegado ciudadano en la Silla Vacía?**
 - Muy buena
 - Buena
 - Mala
 - Muy mala
- 14. A su juicio, ¿en el cantón Pedernales existen factores que limitan el ejercicio del derecho a la participación ciudadana a través de la Silla Vacía?**
 - Sí
 - No
- 15. SOLO PARA LOS QUE RESPONDIERON “SÍ” EN LA PREGUNTA ANTERIOR, ¿cuál es el factor limitante del uso de la Silla Vacía que usted considera más relevante? Elegir una sola opción.**
 - Falta de difusión por parte del gobierno / desconocimiento por parte de la ciudadanía
 - Inadecuada reglamentación legal
 - Falta de voluntad política / existencia de obstáculos institucionales
 - Falta de interés y disposición de los ciudadanos para hacer uso de este instrumento

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN
ANDRÉS LENIN ULLOA GUTIÉRREZ

ANEXO 2. ENTREVISTA (FUNCIONARIOS)

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

Encuesta sobre “La silla vacía como medio de participación ciudadana y su incidencia en las sesiones de concejo municipal del cantón Pedernales, en el año 2015”.

Objetivo.- Recoger los criterios de funcionarios municipales del cantón Pedernales sobre el mecanismo de la silla vacía como una de las formas de participación ciudadana en el país.

Instrucción.- Para cada elemento identificado, responda cada pregunta y marque con una X la respuesta que usted considere más acorde con su criterio. Esta información se utilizará solo para fines académicos; sus respuestas son anónimas.

PRIMERA PARTE.

1. **¿Cuánto conoce usted sobre el mecanismo de participación ciudadana de la Silla Vacía?**
 - Mucho
 - Poco
 - Nada
2. **¿Cuánto conoce usted sobre el procedimiento que deben seguir los ciudadanos para utilizar la Silla Vacía?**
 - Mucho
 - Poco
 - Nada
3. **¿Cuál es su valoración de la Silla Vacía como mecanismo de participación ciudadana?**
 - Muy positiva
 - Positiva
 - Negativa
 - Muy negativa
4. **¿Cómo evalúa el impacto de la Silla Vacía sobre la deliberación de las políticas locales?**
 - Positivo; aumenta y amplía la deliberación
 - Negativo; sirve para manipular y/o sesgar la deliberación
5. **¿Cómo evalúa el impacto de la Silla Vacía sobre la toma de decisiones en el Concejo Municipal?**
 - Positivo; mejora la calidad y la eficacia de las decisiones
 - Negativo; complica la toma de decisiones y/o permite la imposición de intereses particulares
6. **A su juicio, ¿en el cantón Pedernales existen factores que limitan el ejercicio del derecho a la participación ciudadana a través de la Silla Vacía?**
 - Sí
 - No
7. **SOLO PARA LOS QUE RESPONDIERON “SÍ” EN LA PREGUNTA ANTERIOR, ¿cuál es el factor limitante del uso de la Silla Vacía que usted considera más relevante? Elegir una sola opción.**
 - Falta de difusión por parte del gobierno / desconocimiento por parte de la ciudadanía

- Inadecuada reglamentación legal
- Falta de voluntad política / existencia de obstáculos institucionales
- Falta de interés y disposición de los ciudadanos para hacer uso de este instrumento

PARTE II (dependiendo de la opción escogida en la pregunta anterior, se formula alguna de la siguiente combinación de preguntas)

8. ¿Por qué cree usted que no hay suficiente difusión del mecanismo de la Silla Vacía en el cantón? ¿qué factores estarían influyendo sobre este fenómeno? ¿qué rol pudiera jugar el gobierno cantonal y otras entidades del gobierno central o de la sociedad civil sobre este problema?
9. ¿Cómo se expresa esta inadecuada reglamentación legal? ¿qué disposiciones legales cree usted que afectan la utilización de la Silla Vacía?
10. ¿Por qué cree usted que no existe voluntad política para impulsar el uso de la Silla Vacía? ¿Qué obstáculos institucionales identifica usted que impidan o mermen el uso de la Silla Vacía?
11. ¿Por qué cree usted que los ciudadanos del cantón no tiene interés de hacer uso de la Silla Vacía? ¿qué factores pudieran estar incidiendo sobre esta negativa a aprovechar este instrumento de participación?

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN
ANDRÉS LENIN ULLOA GUTIÉRREZ