

## LA SILLA VACÍA Y EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ECUADOR

THE EMPTY CHAIR AND THE CITIZEN PARTICIPATION'S DILEMMA IN ECUADOR

*José Luis Castro-Montero*\*

---

**Resumen:** Este artículo describe, explica e interpreta el funcionamiento del mecanismo constitucional “silla vacía”, a través del análisis de la evidencia empírica. En un primer momento, se realizan precisiones conceptuales y normativas sobre la configuración institucional del mecanismo, para luego mostrar cómo ha sido aplicado en los gobiernos municipales de la provincia de Pichincha, desde 2010 hasta 2013. Posteriormente, se evalúa la dinámica de votación del ocupante de la silla vacía en los gobiernos locales, a partir del análisis documental de actas y entrevistas semiestructuradas. Las conclusiones sugieren que, a pesar de que el derecho al voto puede constituir un incentivo para la participación ciudadana, también genera comportamientos sociales que tienden al autoritarismo, a la monopolización y a la discriminación en el uso de este mecanismo participativo. Finalmente, se evidencia que la silla vacía no necesariamente favorece la representación de la ciudadanía en gobiernos locales con mayorías partidista dominantes y modelos de ocupación cerrados.

**Palabras clave:** ciudadanía, democracia participativa, democracia directa, participación política, gobernabilidad

---

---

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Quito). Estudios en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito). LL.M. (c) por la Universidad de Tilburg (Holanda) y la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). [j.l.castromontero@tilburguniversity.edu](mailto:j.l.castromontero@tilburguniversity.edu)

**Abstract:** *This article describes, explains and interprets through an empirical dataset analysis, how the constitutional mechanism “empty chair” operates. Initially, the conceptual and normative foundations for the institutional configuration of this mechanism are presented which in turn are forming the basis for the demonstration of its functioning among decentralized local governments (DLG) of Pichincha between 2010 and 2013. Based on the occupants’ voting dynamics, the performance of the empty chair within a setting of participatory democracy is evaluated. Both documentary analysis and semistructured interviews are used to gather information. The conclusions suggest that highly dominant political parties among local governments may influence the occupants’ votes in the empty chair. In this context, most citizens will have low understanding of their political rights and little awareness of their responsibilities. The results also show that the “empty chair” does not necessarily strengthen the representation of civil society forces in local governments with dominant party majorities as well as in those governments where the “empty chair” is appointed in a closed way.*

**Key words:** *Citizenship, Participative Democracy, Direct Democracy, Political Representation, Governance*

---

**Sumario.** *I. ¿Qué es la silla vacía?. II. ¿Cómo funciona la silla vacía? III. La silla vacía en los Gobiernos Autónomos Descentralizados de la provincia de Pichincha. III.1. Sobre la implementación de la Silla Vacía. III.2. Sobre el funcionamiento de la Silla Vacía. III.2.1. La silla vacía en el cantón Puerto Quito. III.2.2. La silla vacía en el cantón Pedro Vicente Maldonado. III.2.3. La silla vacía en el cantón Pedro Moncayo. III.2.4. La silla vacía en el cantón Cayambe. III.3. Análisis de los resultados. Conclusiones. Referencias. Anexo 1.*

## **I. ¿QUÉ ES LA SILLA VACÍA?**

La silla vacía (SV) es un novedoso mecanismo de participación ciudadana incorporado en el artículo 101 la Constitución de la República del Ecuador de 2008. Por un lado, la SV busca ga-

rantizar la participación de los individuos y de los colectivos en los debates y toma de decisiones en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)<sup>1</sup>. Por otro, la atribución señalada en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), confiere al ocupante de la SV la facultad de adoptar decisiones con voz y voto, del mismo modo que los alcaldes y concejales.

Evidentemente, el ocupante de la SV no posee la calidad de representante político, adquirida al ganar una elección popular de carácter universal y directa. En consecuencia, su elección es fruto de un proceso indirecto de designación de representantes<sup>2</sup> que, como cualquier designación indirecta, puede ser objeto de manipulaciones (Bovero, 2012, pág. 336). Desde esta perspectiva, la SV podría convertirse en un mecanismo clientelista, peligroso e incluso antidemocrático. Este señalamiento no debe pasar desapercibido, debido a que la presencia de ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil en a nivel público no necesariamente desemboca en el reforzamiento de la participación ciudadana (Schmitter, 1992, pág. 640; O'Donnell, 1977, pág. 49). Al contrario, la presencia de asociaciones voluntarias de toda índole, dentro de las instancias públicas, podría robustecer el *corporatismo*. Todo esto, detrás de una máscara llamada “ciudadanía” (Arteaga y Martuccelli, 2012, pág. 385).

---

<sup>1</sup> De acuerdo al art. 238 de la Constitución de la República del Ecuador, constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales. En este sentido, en el Ecuador se ha utilizado dicha denominación para referirse al conjunto de gobiernos regionales y locales.

<sup>2</sup> El art. 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana señala que 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. Ahora bien, resulta impreciso catalogar como representantes políticos a ciudadanos elegidos en asambleas en las que no participa gran parte de la ciudadanía. Por otro lado, cuán legítimo resulta que se tome en cuenta el voto de un ocupante de la SV que defiende una posición particular y no un tema de interés de la comunidad.

Al respecto, la Constitución señala que quien ocupa la SV lo hace con el objetivo de “participar en su debate y en la toma de decisiones”, nada menciona sobre si la participación se ejerce o no con voto<sup>3</sup>. En cambio, la LOPC, al disponer que la participación se ejerce con voz y voto, insta —en nuestro criterio— una facultad que desnaturaliza al mecanismo. En primer lugar porque desde ningún punto de vista parece justo ni igualitario que ciertas personas puedan votar y otras no. En segundo lugar, si se acepta que todos puedan votar, el procesamiento de la votación podría ser engorroso, lo que dificultaría el funcionamiento de la SV (Pachano, 2010, pág. 26).

En cualquiera de los dos casos, el derecho de voto, con el que legalmente cuenta el ocupante, constituye, primero, una desestimación de la voluntad popular, que eligió previamente a sus representantes en elecciones universales y, segundo, una violación a la igualdad democrática, principio que busca la exclusión de las diferencias arbitrarias o irrazonables de los sistemas políticos (Scherz, 2013, pág. 3).

La solución parece clara, la SV debería ser un espacio estructurado dentro de un sistema de participación ciudadana nacional y local, que permita a todos los sectores, sin exclusión, repre-

---

<sup>3</sup> Sobre esta particularidad se han analizado las Actas de la Asamblea Constituyente de Montecristi (2008) y los informes emitidos por la Mesa 2 que trató los temas relativos a la participación en democracia. Se ha determinado que en el texto presentado en primer debate no se incluyó la facultad de voto, a diferencia del texto presentado para segundo debate que sí establecía “la toma de decisiones mediante el voto que no será decisivo”. Sin embargo, al aprobar todo el texto se suprimió la mención expresa de participación con voto. Lastimosamente, advierto que hasta la actualidad, las actas y convocatorias de dicha Mesa 2 no han sido entregadas al Archivo-Biblioteca de la Asamblea Nacional. En efecto, solo se cuenta con el Acta de entrega-recepción de 23 de julio de 2008, suscrito por el Ex Secretario Relator de la Mesa 2, Fausto Camacho Zambrano y por el Jefe de Archivo del Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa, Pedro Galarza Benalcázar, en la que se hace constar: “las actas y convocatorias se entregará (sic) oportunamente”. Estas circunstancias obstaculizan el desarrollo de investigaciones jurídicas en el Ecuador.

sar sus posiciones y participar en los debates públicos sin voto. Solo de esta manera se logrará una verdadera deliberación que no dependa de estrategias políticas previas, sino que articule a los diversos actores de un sistema de gobierno. Desde esta perspectiva, parece un craso error conceptuar a la SV como una forma de poder político negativo<sup>4</sup> (Noguera, 2013, pág. 81). Al contrario, la SV debería ser un espacio que permita la exposición de distintos puntos de vista y la inclusión de la ciudadanía en los debates en torno a temas de interés, en un contexto de igualdad democrática (Fung et al., 2003, pág. 23).

Así expresado, la SV constituye una instancia participativa-consultiva que promueve la actuación de los ciudadanos en determinados espacios públicos (Ramírez y Espinosa, 2012, pág. 116). Este mecanismo de participación ciudadana admitiría, entonces, la confluencia de lo público y lo privado, de lo estatal y lo no estatal, en un espacio que no se oponga, sino que complemente al modelo de representación democrática tradicional (Ramírez, 2013, pág. 13). Adicionalmente, la SV se configura como un mecanismo de concreción de la democracia participativa, al constituirse en un espacio público que permite el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

## **II. ¿CÓMO FUNCIONA LA SILLA VACÍA?**

Con estos antecedentes, es necesario revisar nuevamente el artículo 101 de la Constitución que menciona que la SV será ocupada por “un representante ciudadano”. Ahora bien, notamos desde ya, cierta inconsistencia en el manejo de los conceptos. Justa-

---

<sup>4</sup> Para Noguera Fernández, un poder negativo es “una forma diversa de ejercicio (directo o indirecto) de la soberanía por parte del pueblo, tendente a sostener su voluntad constituyente (control de constitucionalidad), contra tentativas de subversión de la misma por parte de los que habiendo asumido el poder actúan contra la Constitución, o de los que desde el enfrentamiento al régimen pretenden violar la soberanía popular”.

mente, entre los artículos 112 y 116 de la Constitución, se precisa que la calidad de representante ciudadano se adquiere al haber resultado ganador de una elección popular universal, luego de haber cumplido con diversos requisitos de modo previo. En tal virtud, el uso del término “representante ciudadano” en el artículo 101 de la Constitución resulta, cuando menos, debatible.

Con el afán de legitimar una supuesta calidad de “representante ciudadano”, el artículo 77 de la LOPC instituye un sistema de elección de delegados en órganos locales. Así pues, se dispone que sean las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, los espacios en donde se determine a la persona que deberá intervenir en la sesión, de acuerdo con el tema que sea tratado en los concejos de los GAD. Frente a esta previsión normativa debería considerarse el grado de legitimidad democrática de quienes han sido elegidos por órganos en los que no participa gran parte de la ciudadanía (Cárdenas, 2014, pág. 74). En efecto, se considera que la convocatoria para ocupar la SV debe ser abierta. Obviamente, cada GAD debe instituir procesos de acreditación para aquellos que quieran ocupar la SV, sin que ello implique limitar de ningún modo los derechos de participación y el carácter democrático del mecanismo, nombrando delegados exclusivos o permanentes en organismos que no representan a la ciudadanía.

Por ello, con el fin de precautelar el espíritu democrático del mecanismo, debería permitirse que la SV sea ocupada por la ciudadanía en general, sin necesidad de intervenir en procedimientos electorales previos, ya sea de forma individual o colectiva, tomando en cuenta la prohibición constitucional de dirigir peticiones a nombre del pueblo<sup>5</sup>.

Continuando con el análisis, conviene preguntarse sobre el ámbito de intervención pública de los ocupantes. En concreto, cuáles son las atribuciones puntuales del ciudadano. En principio, el ciudadano tendría las mismas facultades que los otros integrantes del cuerpo colegiado de gobierno. En este punto, conviene

---

<sup>5</sup> Art. 66, num. 23, de la Constitución de la República del Ecuador (CRE).

analizar la respuesta de la Procuraduría General del Estado (PGE) ante la consulta planteada por la Municipalidad del Cantón Puyango sobre la participación del ocupante de la SV. En esta consulta, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GAD-MU) de Puyango inquirió a la PGE si el ocupante de la SV puede intervenir en cuestiones “de interés político como en el caso de la designación de vicealcalde o vicealcaldesa, de las comisiones del concejo municipal u otros similares”, frente a lo cual la PGE señaló que el ciudadano debe ser convocado para tratar temas de interés general, y no de carácter político (PGE, 2011)<sup>6</sup>.

Queda claro que la respuesta de la Procuraduría es demasiado imprecisa, dado que no determina en modo alguno el alcance de la participación de los ciudadanos en la SV. Cabe entonces preguntarse qué interés general no tiene un carácter político. La respuesta, por ello, resulta inexacta. Sin embargo, conviene inferir que los ocupantes de la SV no forman parte de los concejos de los GAD, de acuerdo a la composición orgánica contenida en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Administrativo Descentralizado (COOTAD). Por lo demás, los ocupantes podrían intervenir con voz en las sesiones y deliberaciones de los GAD, presentar proyectos normativos, en el ámbito de competencia del GAD y fiscalizar las acciones del ejecutivo local. En conclusión, la ciudadanía podría participar en la elaboración de políticas pú-

---

<sup>6</sup> El oficio de la PGE N° 01262, de 7-IV-2011, señala: “El representante ciudadano que ocupa la silla vacía debe ser convocado para tratar temas de interés general, y no de carácter político como son la designación de vicealcalde, o la integración de las comisiones del concejo municipal, u otros similares cuya elección corresponde a los miembros del Concejo Municipal (...) corresponderá al Concejo Municipal de Puyango, expedir las normas que viabilicen el procedimiento de participación de los representantes de la ciudadanía, para la toma de decisiones únicamente en asuntos de interés general, y tomando en consideración que quienes ocupen la silla vacía no forman parte del Concejo Municipal, en aplicación del art. 56 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y por tanto, su presencia tampoco cuenta para establecer el quórum de instalación dispuesto en el art. 320 del COOTAD”.

blicas a nivel local, en la planificación, en los asuntos sobre el presupuesto, en la evaluación de las políticas, en la toma de decisiones y gestión de los asuntos públicos; también, en el control popular a los funcionarios públicos<sup>7</sup>.

Por otra parte, sobre la base del análisis normativo, se deduce que quien participe en la SV no podrá referirse a otros temas que no sean aquellos para los cuales fue convocado. Consiguientemente, actuará con voz en el punto del orden del día para el que fue acreditado. Este no es un asunto menor puesto que el ocupante puede discutir temas que previamente consten en la agenda de los gobiernos locales. Ahora bien, se debe analizar quién decide lo que se discute son las autoridades políticas bajo la influencia de los distintos grupos de presión política. Viéndolo desde este enfoque, la configuración institucional de la SV se enfrenta con un gran obstáculo ya que la actuación ciudadana se ciñe a los parámetros fijados por la voluntad de los poderes políticos y económicos, de las agencias donantes, de los sectores empresariales, de los medios de comunicación, entre otros (Font, Blanco, Goma & Jarque, 2000, pág. 127).

Otra consideración que debe realizarse recae directamente sobre la aptitud del ocupante. Esto significa que quien desee ocupar la SV debe gozar de sus derechos políticos, que pueden ser suspendidos en ciertos casos descritos en la Constitución y la ley<sup>8</sup>.

En torno a la convocatoria a las sesiones de los GAD, la norma indica que “se publicará con la debida anticipación”<sup>9</sup>. Cabe mencionar que los artículos 318 y 319 del COOTAD precisan los plazos de convocatoria para las sesiones de al menos cuarenta y ocho horas, para las ordinarias y al menos de veinticuatro horas,

---

<sup>7</sup> Art. 100 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>8</sup> Los casos de suspensión de derechos de participación se encuentran descritos en la Ley Orgánica Electoral y el Código Orgánico Integral Penal.

<sup>9</sup> Art. 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).



para las extraordinarias, antes de la fecha prevista<sup>10</sup>. Con este margen en mente, la norma no es restrictiva. De hecho, cada GAD tiene la potestad de establecer un plazo racionalmente adecuado para invitar a la ciudadanía a participar de la SV en sus sesiones.

Se estima conveniente que el tiempo de difusión y de convocatoria a la sesión sea equiparable con los plazos que los ciudadanos tienen para cumplir cualquier requisito de acreditación contemplado en las disposiciones de los GAD. Inclusive, el ciudadano debería contar con el tiempo suficiente para subsanar cualquier operación malograda durante el proceso de su acreditación. Caso contrario, resultaría un despropósito que la convocatoria a la sesión se realice un día antes y el proceso para la acreditación del ocupante tome más de veinticuatro horas. Asimismo, se debe contemplar un tiempo para que el ciudadano prepare sus intervenciones.

En suma, la LOPC le otorga amplias facultades regulativas a las normas locales. Por tanto, es necesario que en las ordenanzas o reglamentos se restrinja este margen de discrecionalidad bajo el cual actúan los GAD para implementar los mecanismos participativos. En tal sentido, no serviría de nada que la ciudadanía solo pueda participar cuando no se perjudiquen los intereses partidistas. Tampoco resultaría conveniente que, bajo consideraciones de orden político, se excluyan opiniones políticas contrarias a aquellas de las autoridades. En efecto, resultaría penoso que el espíritu de la norma y cualquier afán participativo se pierdan por la falta de planificación en la implementación de la SV, o bien que la planificación y el desarrollo de la normativa no promueva la participación ciudadana.

También cabe señalar que la normativa relativa a la SV no prevé remuneración alguna para sus ocupantes. Es decir, los ciudadanos que acceden al mecanismo no tienen derecho a dietas por su participación en las sesiones y ostentan, de modo efímero, un

---

<sup>10</sup> Arts. 318 y 319 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

cargo *ad honorem*. Justamente desde esta perspectiva, se entiende que el ocupante no es un servidor público, por lo que no podría serle aplicable ninguna sanción administrativa, como erróneamente conlleva a pensar el artículo 311 del COOTAD al señalar que el ocupante tiene responsabilidad administrativa<sup>11</sup>.

Finalmente vale acotar que la implementación y funcionamiento de la SV no ha sido homogénea en el Ecuador. Lo dicho se puede corroborar a partir de la revisión de notas de prensa, dado que las instancias públicas encargadas de la promoción de la participación ciudadana no cuentan con registros oficiales sobre el desarrollo de la silla vacía. Verbigracia hasta junio de 2013, en el municipio de Cuenca, la SV fue ocupada por varios representantes ciudadanos durante cuarenta y tres ocasiones, solo cuatro de ellos ejercieron su derecho al voto, los otros se abstuvieron<sup>12</sup>. En Portoviejo, se ha ocupado la SV durante cuatro ocasiones<sup>13</sup>. En el GAD de Ambato, en cambio, se han registrado 240 ciudadanos (Ciro Gómez, Secretario General del GAD del cantón Ambato, comunicación personal, 22 de Octubre de 2013). Por el contrario, en Manta el mecanismo ha sido solicitado por tres ocasiones, dos de las cuales fueron negadas<sup>14</sup>. En Montecristi, la SV se solicitó y se aplicó diez veces, es decir, todas las solicitudes fueron aprobadas.

---

<sup>11</sup> El Art. 311 del COOTAD establece, en lo pertinente: “Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía (...) las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente”.

<sup>12</sup> “Silla vacía” utilizada en tres años por 42 personas. Tomado de <http://www.telegrafo.com.ec/regionales/regional-sur/item/silla-vacia-utilizada-en-tres-anos-por-42-personas.html> (recuperado el 22-X-2013).

<sup>13</sup> Casi nadie se sienta en la “silla vacía”. Tomado de [http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion\\_ciudadanagobiernos\\_seccionales\\_0\\_945505451.html](http://www.elcomercio.com/pais/asentamientos-Municipio-participacion_ciudadanagobiernos_seccionales_0_945505451.html) (recuperado el 22-X-2013).

<sup>14</sup> Silla vacía no ha sido ocupada. Tomado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/260789-silla-vacia-no-ha-sido-ocupada/> (recuperado el 22-X-2013).

### **III. LA SILLA VACÍA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA**

En adelante se estudiará el funcionamiento de la SV en siete concejos cantonales y un distrito metropolitano de la Provincia de Pichincha: Quito, Mejía, Cayambe, San Miguel de los Bancos, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito, Pedro Moncayo y Rumiñahui, con el objetivo de analizar si este mecanismo ha servido para garantizar y efectivizar los derechos políticos de la ciudadanía, además de materializar la gestión pública participativa que, de acuerdo al diseño institucional, debería impregnar el funcionamiento de la institucionalidad estatal.

Se ha estudiado el periodo comprendido entre febrero de 2011 y diciembre de 2013, a través del análisis de las actas de las sesiones de los concejos de los GAD y de entrevistas realizadas a los secretarios generales y a los procuradores<sup>15</sup>.

#### ***III.1. Sobre la implementación de la Silla Vacía***

En un primer momento, es conveniente conocer en qué GAD se ha implementado la SV, es decir, en dónde los ciudadanos pueden ocupar el mecanismo en las sesiones de los concejos. En la Figura 1 se muestran los casos estudiados como filas y las variables como columnas. Se debe advertir que se ha usado variables categóricas dicotómicas<sup>16</sup>, en tal sentido se asigna el valor 1 si la característica mencionada está presente y 0 si está ausente.

---

<sup>15</sup> A pesar de la obligación legal de mantener un registro sobre los solicitantes de la SV, salvo en Pedro Moncayo, esto no se cumple.

<sup>16</sup> Ver más en Pérez-Liñán, A. (2008). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Política Comparada, pág. 5.

Figura 1. Implementación de la Silla Vacía

<b>GAD</b>	<b>Implementación de la SV</b>	<b>Legislación propia</b>	<b>Solicitudes ciudadanas</b>
Quito	0	0	1
Mejía	0	1	0
Cayambe	1	1	1
San Miguel de los Bancos	0	1	0
Pedro Vicente Maldonado	1	1	1
Puerto Quito	1	1	1
Pedro Moncayo	1	1	1
Rumiñahui	0	1	1

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Sobre la expedición de normas que regulen el mecanismo SV por parte de los GAD, hay que indicar que todos los cantones, salvo el Distrito Metropolitano de Quito, cuentan con ordenanzas y reglamentos que regulan a la SV. En general las disposiciones legales se aprobaron entre 2011 y 2012<sup>17</sup>.

A priori, podría pensarse que la emisión de ordenanzas o reglamentos que normen la SV es una condición necesaria para el funcionamiento de la SV. Es decir, que los GAD deben emitir normativa que implemente y regule el mecanismo para posteriormente poder hacer uso del mismo. Sin embargo, se debe observar que en los casos de Cayambe y Puerto Quito, la SV fue ocupada

---

<sup>17</sup> El primer gobierno municipal en contar con una ordenanza que regula la SV fue Pedro Moncayo, en febrero de 2011, seguido de Rumiñahui (junio de 2011), Puerto Quito (julio de 2011), Cayambe (agosto de 2011), Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos (octubre de 2011) y Mejía, cuya ordenanza fue aprobada en enero de 2012.

antes de la expedición de normativa que la regule simplemente atendiendo a lo señalado por la LOPC<sup>18</sup>. En estos casos, se verifica que un marco informal sí permitió el funcionamiento del mecanismo. Adicionalmente, en Mejía, San Miguel de los Bancos y Rumiñahui, se ha emitido normativa pero no se ha implementado la SV.

Ahora bien, Ramírez y Espinosa (2012, pág. 120) señalan que las demandas ciudadanas obligaron a los GAD a emitir normativa ad-hoc para regular la SV. Dicha hipótesis se puede verificar a partir de la observación de casos como Cayambe, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito y Pedro Moncayo. Sin embargo, se debe advertir que ni la expedición de normativa, ni las solicitudes de los ciudadanos determinaron la aplicación de la SV en el caso de Rumiñahui<sup>19</sup>.

Dicho esto, es tiempo de puntualizar aspectos concernientes al contenido de las ordenanzas. En general, salvo en los cantones de Pedro Vicente Maldonado y Puerto Quito, el diseño de las ordenanzas no se adecúa a los modelos emitidos por la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)<sup>20</sup>. En cambio, los dos cantones que contaron con la asesoría de entidades privadas para la implementación de un sistema local de participación ciudadana cuentan con ordenanzas que incluyen los parámetros que

---

<sup>18</sup> En el GAD de Cayambe, la SV se ocupó por primera vez en julio de 2011 y la *Ordenanza que Regula el Sistema de Participación Ciudadana* fue aprobada en agosto de 2011. En Puerto Quito, la silla vacía fue ocupada en varias sesiones del Concejo Municipal desde el 15-IV-2011. Casi tres meses antes de la vigencia legal de la Ordenanza, que fue aprobada el 27-VII-2011.

<sup>19</sup> A pesar de las solicitudes ciudadanas, en Rumiñahui se justifica la inaplicación de la SV sobre la base de la inexistencia del reglamento que desarrolle una ordenanza lacónica que se limita a señalar lo mismo que la LOPC.

<sup>20</sup> En junio de 2012, el CPCCS aprobó un Modelo de ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana y control social. De igual manera la AME emitió un Modelo de ordenanza que regula el sistema de participación ciudadana y control social. Dichos modelos no constituyen, de ningún modo, normas vinculantes para los GAD.

las instituciones públicas han recomendado. En efecto, las ordenanzas de los dos cantones mencionados precisan con claridad el trámite de convocatoria y solicitud, los mecanismos para consensuar posiciones, el plazo, las limitaciones, y los requisitos para hacer uso de la SV.

A pesar de los resultados heterogéneos, los casos estudiados reflejan la desvinculación entre lo señalado por las normas jurídicas, las solicitudes ciudadanas y la aplicación del mecanismo. Además, se ha observado la disimilitud sobre el diseño y la aplicación de normas jurídicas referentes a la SV en cada gobierno local.

### **III.2. Sobre el funcionamiento de la Silla Vacía**

En otro orden de cosas, el funcionamiento del mecanismo en cada GAD también difiere sustancialmente. Para explicar este punto, en la Figura 2 se clasifica en dos grupos a los cantones estudiados. En el primer grupo se ha agrupado a Cayambe, Pedro Moncayo, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado, en donde el mecanismo ha sido utilizado. Por otra parte, al Distrito Metropolitano de Quito, Mejía, San Miguel de los Bancos y Rumiñahui, cantones en los que nunca se ha usado la SV.

Figura 2. Aplicación de la SV

	<b>Se aplica SV</b>		<b>No se aplica SV</b>
<b>GAD</b>	Puerto Quito, Pedro Vicente Maldonado	Cayambe, Pedro Moncayo	Rumiñahui, San Miguel de los Bancos y Mejía
<b>Modalidad</b>	Elección de delegados en asambleas cantonales	Convocatoria abierta	N/A

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Ahora bien, en los cuatro cantones del primer grupo, el mecanismo se ha aplicado sujetándose a dos modalidades diferentes.

Por un parte, Puerto Quito y Pedro Vicente Maldonado han optado por la elección de delegados en las asambleas cantonales. En consecuencia, han instituido un proceso mediante el cual solo un selecto grupo de ciudadanos puede presentarse en las sesiones de los concejos para hacer uso de la SV. Por otro lado, Cayambe y Tabacundo, se han manejado mediante la convocatoria abierta a la ciudadanía. De esta manera, cualquier ciudadano puede hacer uso de la figura si lo solicita previamente. A continuación, se analizarán ciertas particularidades de estos cuatro casos.

### *III.2.1. La silla vacía en el cantón Puerto Quito*

En el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADMU) de Puerto Quito, la *Ordenanza de Conformación del Sistema de Participación Ciudadana del Cantón Puerto Quito*, norma que regula la SV, fue expedida en julio de 2011. Para el funcionamiento de la SV, la ordenanza prevé que cuatro ocupantes y sus alternos sean elegidos en las asambleas sectoriales de cuatro sectores geográficos –Simón Bolívar, la Abundancia, Santa Marianita y el sector urbano. Los representantes elegidos duran en sus funciones un año y pueden ser reelectos una sola vez. Cada representante, además, actúa en función de la temática que vaya a tratarse en las sesiones del Concejo<sup>21</sup>.

Johnson Gómez, Procurador Síndico del GADMU de Puerto Quito, evidencia una suerte de desencanto por parte de los representantes con el mecanismo. Efectivamente, comenta: “los delegados dejaron de venir, vino una sola persona que representaba a la ciudadanía en todos los temas. Posteriormente, él dejó de venir porque comprendió que no es obligatorio y que no iba a percibir remuneración alguna” (comunicación personal, 7 de noviembre de 2013).

---

<sup>21</sup> Las áreas temáticas se han clasificado en: medio ambiente, turismo; agropecuario; vialidad; artesanías; educación, cultura, identidad y deportes; niñez, adolescencia y juventud; y personas con discapacidad y adultos mayores.

En la Figura 3 se evidencia que entre 2011 y 2013 la SV fue ocupada en 99 ocasiones, por nueve personas diferentes. Se ha decidido retirar la columna “temas tratados” de los años 2012 y 2013, dado que el ocupante que acudía a la sesión podía participar en cualquier temática. Al revisar los datos recogidos, se ha constatado mayor participación en temas relativos a la planificación territorial y presupuestaria. Cabe observar que el representante Máximo Quiñónez ocupó la SV 74 veces. Lo dicho evidencia que, en el caso de Puerto Quito, el sistemas de elección de representantes en asambleas locales favoreció la monopolización del uso del mecanismo. Evidentemente, esta cuestión no es sana para la construcción del poder popular, puesto que se privilegia a unos pocos, violando la igualdad democrática. Por otra parte, la tendencia parece indicar que los ocupantes de la SV votan conjuntamente con los Concejales y la Alcaldesa. Como se evidencia, en 91 ocasiones los ocupantes de la SV votaron a favor de una decisión que fue adoptada unánimemente en el GAD.



Figura 3. Participación de los ocupantes en Puerto Quito

Ocupante <sup>22</sup>	2011			2012		2013	
	Ocupaciones SV	Voto	Temas Tratados	Ocupaciones SV	Voto	Ocupaciones SV	Voto
Blanca Sánchez	4	3 abstenciones y 1 voto en DU <sup>23</sup>	Ambientales y ecológicos	-	-	-	-
René Zambrano	7	7 votos en DU	Deporte, cultura y arte	-	-	-	-
Romel Jumbo	4	4 votos en DU	Participación ciudadana	-	-	-	-
Máximo Quiñónez	15	15 votos en DU	Planificación territorial y presupuestaria	49	46 votos en DU y 3 abstenciones	10	10 votos en DU)
Eduardo Cobos	3	3 votos en DU	Planif. territorial y presupuestaria	-	-	-	-
Antonio Cevallos	1	1 voto en DU	Salud	-	-	-	-
Raúl Vélez	3	3 votos en DU	Agropecuario y vial	-	-	-	-
Marlene Porro	-	-	-	1	1 abstención	-	-
Marlene Yánez	-	-	-	-	-	2	1 voto en DU y 1 voto salvado

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Finalmente, vale indicar que desde noviembre de 2013, la SV ya no se ocupa en el GADMU de Puerto Quito debido a que los delegados no asisten a las sesiones, lo que muestra el deterioro paulatino de este mecanismo participativo.

<sup>22</sup> De acuerdo a los registro del Consejo Nacional Electoral, ninguno de los ocupantes participó en comicios electorales como candidato.

<sup>23</sup> Por voto en DU se entiende que el voto emitido por el ocupante de la SV apoyó una decisión adoptada en unanimidad con los Concejales y la Alcaldesa.

### *III.2.2. La silla vacía en el cantón Pedro Vicente Maldonado*

En Pedro Vicente Maldonado, la SV se encuentra normada por la *Ordenanza que regula el Derecho de Participación Ciudadana en las Sesiones del Concejo Municipal del Cantón Pedro Vicente Maldonado a través del Mecanismo de la Silla Vacía*, emitida en octubre de 2011 y reformada en febrero de 2012. Al igual que en Puerto Quito, en Pedro Vicente Maldonado se estableció un procedimiento de elección de dieciséis delegados, entre principales y suplentes, en la asamblea cantonal, en función de ocho ejes temáticos: socio-cultural, ecológico-territorial, físico-espacial, económico-productivo, político-administrativo, seguridad-riesgos, derechos-grupos y salud. Los delegados ejercen funciones durante un periodo de dos años.

Así, en el GADMU de Pedro Vicente Maldonado no se reconoce el derecho de cualquier ciudadano a ocupar la SV. Sobre esta particularidad, el abogado Carlos Chacón, Secretario General, acota:

No puede venir cualquiera a solicitar la silla vacía. Estamos conscientes de que la participación se ejerce tanto de modo colectivo e individual. Pero, el problema principal es la poca participación por parte de la gente. Le garantizo que si no tuviéramos de esta forma el mecanismo, no vendría nadie. Principalmente porque la gente cuando quiere participar (...) presenta un escrito pidiendo ser recibidos en comisión general. Mediante la comisión general tienen derecho a expresarse sin voto, sobre un tema determinado. En cambio, la SV hace que yo, como Secretario, tome a los representantes por legisladores. Siempre que hay sesión, se les notifica como a los otros Concejales y al Alcalde (...). De tal modo, se garantiza la participación de delegados que fueron elegidos democráticamente en la Asamblea Cantonal. Concebimos al delegado como colegislador, dentro del concejo municipal. Tiene voz y voto (comunicación personal, 7 de noviembre de 2013).

Con el fin de esclarecer el desarrollo y la incidencia de la SV en las sesiones del Concejo del GADMU, es momento de ana-

lizar la actuación de los delegados, a partir del 31 de octubre de 2012, fecha en la cual se ocupó por primera vez el mecanismo<sup>24</sup>.

Figura 4. Participación de los ocupantes en Puerto Quito.

Ocupante	2012			2013		
	Ocupaciones SV	Voto	Temas Tratados	Ocupaciones SV	Voto	Temas Tratados
Segundo Mina	2	252 votos en DU	Político-administrativo	1	1 voto en DU	Político-admin.
William Pinto	7	2 votos G <sup>26</sup> , 2 votos en DU, 3 abstenciones	Económico-productivo	5	2 votos en DU, 3 abstenciones	Económico-productivo
Jaime Aguas	1	1 voto en DU	Físico-espacial	8	4 votos en DU, 3 votos G y 1 abstención	Físico-espacial
Gladys Amagandi	1	1 abstención	Político-administrativo	-	-	-
Jaime Bastidas	-	-	-	2	2 abstenciones	Socio-culturales
Sonia Bedón	-	-	-	1	1 abstención	Socio-culturales

Fuente: Elaboración propia, 2015.

En la Figura 4 se evidencia que, entre 2012 y 2013, la SV ha sido ocupada en 28 ocasiones por 6 personas. En este caso, quienes más han ocupado la SV han sido William Pinto (12 veces) y Jaime Aguas (9 veces). Sobre la votación, cabe indicar que en 12 ocasiones, los ocupantes votaron a favor de una decisión adoptada de manera unánime. Por otra parte, en 5 votaciones, apoyaron la moción ganadora y se abstuvieron de votar en 11 ocasiones. Al

<sup>24</sup> Si bien la Ordenanza fue aprobada en octubre de 2011, la misma no se aplicó hasta octubre de 2012.

<sup>25</sup> Por voto G se entiende que la posición a favor de la cual votó el ocupante fue adoptada por el GAD.

igual que en Puerto Quito, se evidencia que las mociones apoyadas por los ocupantes de la SV no pierden. También se muestra que se participó con más frecuencia en temas económico-productivos.

Finalmente, las sesiones que se desarrollaron sin ocupantes de la SV entre 2012 y 2013 ascienden a 33. A pesar de lo señalado, la SV se sigue ocupando y los delegados continúan participando en el quehacer político del cantón.

### *III.2.3. La silla vacía en el cantón Pedro Moncayo*

En Pedro Moncayo, la *Ordenanza que Regula el Mecanismo de Funcionamiento de la Silla Vacía* entró en vigencia el 4 de febrero de 2011. Dicha Ordenanza es bastante sucinta y no instituye ningún sistema de elección de ocupantes de la SV. Al contrario, los artículos 2 y 3 señalan que aquellos ciudadanos que demuestren interés, en función del tema, se acreditarán ante la Secretaría del Concejo.

La Dra. Liliana Navarrete, Secretaria General del GADMU de Pedro Moncayo, comenta que “quien desea participar presenta una solicitud al Alcalde y es él quien aprueba y remite a Secretaría General para que se revise si el ciudadano tiene interés y si pertenece al cantón” (comunicación personal, 12 de diciembre de 2013). Parece particularmente peligroso que sea el burgomaestre el encargado de decidir si los ciudadanos que optan por ocupar la SV pueden o no hacerlo. La falta de objetividad en el proceso de selección podría desembocar en un sinnúmero de arbitrariedades que mal podrían limitar los derechos de participación de la ciudadanía.

En la Figura 5 se observa el funcionamiento de la SV en Pedro Moncayo. Dado que en este cantón no se eligieron representantes, en la columna "ocupante" se ha identificado a todos los que ocuparon más de una vez la SV y se ha agrupado en la categoría "otros" a todos los que hicieron uso del mecanismo por una ocasión. En general, se observa que la SV ha sido ocupada 34 veces: 12 en 2011, 17 en 2012 y 5 en 2013. De las 34 veces, en 9 ocasio-

nes actuaron ciudadanos por sus propios derechos y en 25 participaron como representantes de organizaciones sociales, ligas barriales y, en general, colectivos.

Figura 5. Participación de los ocupantes en Puerto Quito

Ocupante	No. ocupaciones	Voto	Temas tratados	Representación	Años
CC <sup>27</sup>	9	3 votos G, 5 voto P <sup>28</sup> , 1 voto D <sup>29</sup>	Administrativo, Planificación presupuestaria, Ordenamiento territorial	Colectivo	2012
JC	5	2 votos G, 3 votos en DU	Planificación presupuestaria	Colectivo	2011 y 2012
SF	4	2 votos D, 2 votos G	Ordenamiento territorial	Colectivo	2011
GC	2	1 voto P, 1 voto G	Ordenamiento territorial	Individual: Funcionario Público	2012 y 2013
HM	2	2 votos D	Ordenamiento territorial	Colectivo	2013
Otros	12	1 abstención, 5 votos G, 5 votos DU, 1 voto P	Ordenamiento territorial, Servicios públicos, Sociocultural	7 Individuales, 5 colectivos	2011 a 2013

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Sobre los votos emitidos por los ocupantes se observa que, a diferencia de lo que ocurre en los otros GAD estudiados, las mo-

<sup>27</sup> En vista de que los ocupantes no fueron elegidos en asambleas locales se ha optado por no incluir sus nombres.

<sup>28</sup> Por voto P se entiende que la moción apoyada por el ocupante de la SV no fue adoptada por el GAD.

<sup>29</sup> Por voto D se entiende que el voto del ocupante dirimió el empate en el congreso del GAD. Es decir, sin este voto, la decisión no hubiese sido adoptada.

ciones apoyadas por los ocupantes no necesariamente ganan. En efecto, si bien se constata que la mayoría de posiciones elegidas por los ocupantes fueron adoptadas en el GAD (13 votos G, 8 votos en DU y 5 votos D), en 7 ocasiones las mociones apoyadas por los ocupantes no fueron aprobadas. En general, las 7 mociones perdedoras estaban relacionadas con la prestación de servicios públicos (alcantarillado, subsolado y agua potable) y con la modificación de la gestión administrativa del propio GAD (modificación del rubro de viáticos y subsistencias y control de horarios de los funcionarios públicos). También, se ha identificado que en temas relativos al ordenamiento territorial participan mayormente actores que representan a asociaciones con fines de lucro<sup>30</sup>.

Por otra parte, aunque de modo marginal, se ha detectado en tres ocasiones la participación de funcionarios del GAD en la SV.<sup>31</sup> Finalmente, como ocurre en Pedro Vicente Maldonado, la SV se sigue ocupando de manera eventual.

#### *III.2.4. La silla vacía en el cantón Cayambe*

El GADMU de Cayambe emitió la *Ordenanza que regula el Sistema de Participación*, misma que norma la SV, en agosto de

---

<sup>30</sup> En 10 ocasiones, se ha observado que la participación de los representantes de los proyectos habitacionales “Bandola Vive” en la SV para obtener permisos para la división de predios y construcción de viviendas. En particular, estos casos son una clara muestra del abuso al que someten a los mecanismos participativos ciertas asociaciones privadas con fines de lucro. En este sentido, existen trámites administrativos y judiciales, mediante los cuales cabe obtener autorizaciones administrativas. En estos procesos, además, deben primar los criterios técnicos y el desarrollo organizado de la urbe para aprobar o no dichos permisos. Por contraposición, se ha observado que usualmente se tramitan estos asuntos mediante la influencia y el interés político, desnaturalizando el objeto de la SV.

<sup>31</sup> Según el Acta N° 186 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de 8-XI-2012, Édgar Vargas, Registrador de la Propiedad del cantón, participó en la SV. Así pues, se infringió el propio orden legal del GADMU que, en la *Ordenanza de la Organización, Administración y Funcionamiento del Registro de la Propiedad y Mercantil del Cantón Pedro Moncayo*, art. 8, estipula que el Registrador no podrá ser miembro del cuerpo legislativo (Concejo Municipal), incluida la SV.

2011. Según la Ordenanza, la solicitud para ocupar la SV debe provenir de instancias de participación ciudadana y de organizaciones sociales legalmente constituidas, para luego ser calificada por la Secretaría del Concejo Cantonal y notificada de inmediato al delegado. A pesar de lo señalado, la participación en la SV se realizó de forma individual y colectiva.

Cristina Chimarro, Secretaria del Concejo Municipal, precisa: "la convocatoria se la publica en la página web y también en la puerta de la sala de sesiones, de acuerdo al tema, mínimo cuarenta y ocho horas antes. Además las comisiones municipales (...) convocan a la ciudadanía para el punto en las sesiones en el que van actuar" (comunicación personal, 6 de noviembre de 2013).

Hasta la actualidad, solamente cuatro personas han solicitado y ocupado la SV, todas ellas durante el año 2011. Dos de ellas se han acreditado como representantes de organizaciones y las otras dos han acudido por sus propios derechos. En el caso de Cayambe, resulta conveniente analizar los cuatro casos puntuales en los que se ocupó el mecanismo.

En el primer caso, el ciudadano GR ocupó el curul para participar en el primer debate del proyecto de Ordenanza de Participación Ciudadana, el 29 de julio de 2011. Durante la sesión, el ocupante mostró su inconformidad con el proyecto de ordenanza y propuso la creación de una comisión que realice un informe sobre la participación ciudadana en el cantón. Dicha propuesta fue adoptada por el Concejo unánimemente.

La segunda vez que se ocupó el mecanismo fue el 31 de agosto de 2011. El ciudadano WL solicitó hacer uso de la SV para apoyar la declaratoria en emergencia del Patronato del cantón. Justamente, los funcionarios de dicha institución se encontraban impagos, no se habían cumplido contratos con proveedores de la entidad y la presidenta del Patronato había presentado la renuncia de su cargo. Este contexto causó la paralización del servicio que tal Institución brindaba a los niños del cantón. Al final, la moción fue aprobada por el Concejo de modo unánime.

La tercera ocasión en la que se ocupó la SV fue durante la sesión de 1 de diciembre de 2011. WF, en calidad de Presidente de la Junta Parroquial de Ayora, solicitó participar para referirse a la aprobación de la reforma a la Ordenanza de creación de la parroquia rural de “San José de Ayora”. Durante el tratamiento de este tema, los concejales y el Alcalde se manifestaron y votaron unánimemente a favor de la creación de la parroquia rural antes mencionada.

La SV fue ocupada por última vez el 15 de diciembre de 2011. OQ y LL, Presidente y Gerente, respectivamente, de la compañía de transporte “24 de Junio”, solicitaron hacer uso del mecanismo para que se apruebe la repavimentación de la vía Santo Domingo-La Chimba. Finalmente, dicha moción fue aprobada unánimemente.

Desde entonces la SV ha quedado desierta. Desde un enfoque cuantitativo, el panorama de la SV no resulta muy alentador, teniendo en cuenta que la SV se ha ocupado solamente en cuatro de 123 sesiones del Concejo Municipal entre julio de 2011 y noviembre de 2013.

### ***III.3. Análisis de los resultados***

Al analizar el funcionamiento de la SV en los cuatro cantones estudiados, se han encontrado diferencias sustanciales que obedecen al modelo institucional (elección de representantes en asambleas locales o convocatoria abierta) en el que se aplica el mecanismo, al número de veces que se ha usado la SV, a la dinámica de votación de los ocupantes, a los temas tratados o a la conformación política del GAD. En la Figura 6, se evidencia bajo qué condiciones se ha empleado la SV. Se advierte que las categorías aplicadas no agotan las posibilidades descriptivas de las variables independientes, sin embargo, de modo general muestran cómo opera la SV en los casos examinados.



Figura 6. La silla vacía en Pichincha

<b>GAD</b>	<b>Modelo<sup>32</sup></b>	<b>Ocupación<sup>33</sup></b>	<b>Voto<sup>34</sup></b>	<b>Temática<sup>35</sup></b>	<b>Conformación GAD<sup>36</sup></b>
Puerto Quito	Cerrado	Alta	No influ-yente	Diverso	Unificado
Pedro Vicente Maldonado	Cerrado	Baja	No influ-yente	Diverso	Unificado
Pedro Moncayo	Abierto	Baja	Influyente	Concentrado	Dividido
Cayambe	Abierto	Baja	Influyente	Diverso	Dividido

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Los actores entrevistados han considerado que el modelo cerrado y el modelo abierto presentan aparentes ventajas y falencias. Por una parte, se ha pensado que el sistema de elección de representantes ayuda a la presencia periódica de ciudadanos en las sesiones de concejos, mientras que la convocatoria abierta favorece a la participación inclusiva. Por otra, que la elección de represen-

---

<sup>32</sup> Las categorías para esta variable corresponden al sistema de elección de representantes en asambleas locales (cerrado) y a la convocatoria abierta a todos los ciudadanos (abierto).

<sup>33</sup> Para determinar la frecuencia de la ocupación de la SV se ha considerado como ocupación alta los cantones en donde se hizo uso más de 41 veces el mecanismo, y baja menos de 41. Se utilizó este parámetro debido a que constituye la media aritmética de ocupación total en Pichincha.

<sup>34</sup> Se ha catalogado como voto no influyente aquel emitido por los ocupantes apoyando decisiones adoptadas de manera unánime. En cambio, el voto influyente alude al voto emitido por los ocupantes que dirime un empate en el GAD.

<sup>35</sup> Se observa si los ocupantes han participado en distintos temas de interés o se han focalizado en temas particulares.

<sup>36</sup> Se evidencia la filiación partidista de los alcaldes y concejales de los GAD, determinando si existe una mayoría política dominante o no, ya sea mediante coaliciones entre partidos (Puerto Quito), o de un partido en particular (Pedro Vicente Maldonado). La filiación partidista de los alcaldes y concejales se encuentra detallada en el Anexo 1.

tantes provoca un empoderamiento monopólico del espacio público, en tanto que la convocatoria abierta da paso a que presuntos interesados acaparen la esfera pública ilegítimamente. Como se ha demostrado, estas aparentes ventajas y falencias no son del todo ciertas. Por un lado, los intereses particulares han trascendido más allá de cualquier sistema de elección de delegados y, por otro, la convocatoria para que cualquier ciudadano ocupe la SV no necesariamente ha despertado el deseo de la ciudadanía para participar en la gestión pública.

Sobre la ocupación, vale señalar que durante el periodo estudiado la SV ha sido utilizada en 165 ocasiones. Evidentemente, la calidad de la participación no puede medirse en términos meramente cuantitativos, sin embargo, es preciso notar el bajo número de ocupaciones del mecanismo. Sobre todo si se considera que los GAD realizan alrededor de 40 a 50 sesiones por año, y que en cada sesión se tratan entre cuatro y seis puntos. Este problema rebasa cualquier modelo institucional ya sea abierto o cerrado y refleja un alejamiento ciudadano de la gestión pública a nivel local.

En los cantones en los que más se ha aplicado la SV existen ciudadanos que acaparan el mecanismo. Esta cuestión no es sana para la construcción del poder ciudadano en democracia, pues se privilegia a unos pocos, violando la igualdad democrática, en parte, porque las ordenanzas no regulan con claridad las atribuciones o la cantidad de veces que un ciudadano puede ocupar la SV.

En total, 37 personas han ocupado la SV en Pichincha, de aquellas, solo seis fueron mujeres, un porcentaje muy bajo que muestra un problema estructural de la sociedad ecuatoriana.<sup>37</sup> Este hecho, además, viola de modo flagrante el principio de paridad de género que, según la Constitución debe guiar la participación política.

Sobre la dinámica de votación de los ocupantes, no se considera nada beneficioso para el fortalecimiento democrático la

---

<sup>37</sup> Ver más en Albaine, L. (2010). Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009). *Argumentos. Revista de crítica social*, 4(12), 109-131.

participación de delegados elegidos por las asambleas locales, en GAD que presentan una mayoría o coalición partidista dominante. Para graficar este punto se puede citar el caso de Puerto Quito, en donde casi el 90% de votos emitidos por los ocupantes apoya decisiones unánimes. En este contexto, se observa que la mayoría de ciudadanos tienen poca comprensión de sus derechos y poca conciencia de sus responsabilidades, impidiéndoles adquirir el protagonismo participativo adecuado.

En cambio, en modelos abiertos y GAD que presentan una composición partidista dividida, se observa que los ciudadanos influyen en las decisiones adoptadas por los GAD, proponiendo soluciones, presionando a las autoridades y evidenciando el sentir ciudadano respecto de diversos temas tratados. Finalmente, resulta curioso que la cercanía geográfica de los cantones estudiados refleje varias similitudes, tanto en la implementación, como en la ejecución del mecanismo.

## **CONCLUSIONES**

La SV es una instancia participativa-consultiva que busca promover la actuación de los ciudadanos en la esfera pública. Este mecanismo busca llevar a la práctica un enfoque pluralista de la democracia, que considera que es necesario contar con los puntos de vista de colectivos e individuos para mejorar la gobernabilidad y, en efecto, la calidad de la democracia (Cohen, 2000, p. 239). Por contraparte, las sociedades contemporáneas son muy diversas, complejas y extensas. Los actores políticos se organizan para incidir en las diferentes acciones y planes que toman e implementan los gobiernos. Estas organizaciones fijan su propia agenda y tratan de imponerla, más allá de su correspondencia con las aspiraciones de otros grupos sociales.

Del análisis de resultados sobre el funcionamiento de la SV se ha podido evidenciar que este mecanismo enfrenta dos tendencias difícilmente compatibles, por una parte se busca generar con-

sensores sociales, a través de mecanismos inclusivos que permitan visibilizar a actores no tradicionales. Por otra, más allá de la aspiración de la ciudadanía por participar, no todos los problemas interpelan a todos los ciudadanos, no todos los ciudadanos tienen la misma conciencia y capacidad para abordar y solucionar un problema y, finalmente, existen reglas técnicas que impiden la participación directa de todos los ciudadanos.

En tal sentido, a pesar de que el voto puede constituir un incentivo para la participación ciudadana, se ha observado que genera comportamientos sociales que tienden al autoritarismo, a la monopolización y a la discriminación en el uso de la SV, sobre todo en GAD con mayorías partidistas dominantes que presentan sistemas de elección de ocupantes cerrados. Adicionalmente, se debe considerar el nivel de legitimidad de representantes con intereses corporativos para incidir en las decisiones colectivas. Planteadas estas cuestiones, el derecho de voto que asiste a los ocupantes de la SV resulta cuestionable puesto que podría atentar contra el objetivo democrático del mecanismo.

Metodológicamente, se considera necesario explorar casos con mayor variedad, sobre la base de muestras representativas – tanto en términos territoriales como en términos temporales– para extraer más información sobre la SV y su articulación a otros mecanismos de participación ciudadana.<sup>38</sup> Asimismo, sería recomendable emprender estudios que evalúen el impacto tanto de los votos emitidos por los ocupantes y las carreras políticas de los concejales y alcaldes, como de las decisiones políticas adoptadas y apoyadas por los ciudadanos, o bien el funcionamiento de la SV en comparación con otras figuras como las comisiones generales en los GAD.

---

<sup>38</sup> Apenas se han realizado dos estudios que analizan datos empíricos sobre la SV: Ramírez y Espinosa (2012), que estudian la implementación de la SV en Puerto Quito y Cotacachi y Martínez Moscoso (2014) que estudia el funcionamiento de la SV en Cuenca entre 2009 y 2013.

## REFERENCIAS

- Albaine, L. (2010). Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009). *Argumentos. Revista de crítica social*, 4(12), 109-131.
- Arteaga, A., & Martuccelli, D. (2012). Neoliberalismo, corporativismo y experiencias posicionales: Los casos de Chile y Francia. *Revista mexicana de sociología*, 74(2), 275-302.
- Cárdenas Medina, J. D. (2014). Análisis de la incidencia de las organizaciones juveniles ambientales de la ciudad de Quito, en la construcción de políticas públicas. Cuenca: Universidad Politécnica Salesiana.
- Cohen, J. (2000). Democracia y libertad. En J. Elster, comp., *La democracia deliberativa* (pp. 235-288). Barcelona: Gedisa.
- Bovero, M. (2012). ¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política. *Revista Justicia Electoral*, 1(10), 317-351.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Serie Documentos Debate, CLAD*, 50, 102-131.
- Fung, A., Wright, E. O., Abers, R., Garavito, C. A. R., & Solano, L. (2003). *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Martínez Moscoso, A. (2014). La silla vacía como forma de participación ciudadana directa en los gobiernos locales del Ecuador. El caso del municipio de Cuenca (2009-2013). En Bañón i Martínez, Rafael y Tamboleo García, Rubén. *La modernización de la política y la innovación participativa* (pp. 133-154). Madrid: Universidad Complutense.
- Pérez-Liñán, A. S. (2008). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Política Comparada.
- Navas, M. (2014). Proceso constiuyente, participación y un nuevo diseño democrático en la constitución ecuatoriana actual. *Confluente. Rivista*

*di Studi Iberoamericani*, 6(2), 94-116.

- Noguera Fernández, A. (2013). Sociedad civil y Estado en la Constitución de 1978: hacia un nuevo constitucionalismo democrático. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (122), 79-92.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- O'Donnell, G. (1977). Corporatism and the Question of the State. En J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, pp. 47-87.
- Ortiz, S. (2004). *Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS Ecuador.
- Pérez Flores, F., Cunha Filho, C. M. & Coelho, A. L. (2010). Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *OSAL*, (27), 73-95.
- Ramírez, F. & Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del CENDES*, (81), 109-140.
- Ramírez, F. (2011). «Participación, desconfianza política y transformación estatal», en VV.AA, Estado del país. Informe Cero. Ecuador 1950-2012, pp. 231-247, Quito, Espol/Flacso/PUCE.
- Ramírez, F. (2013). Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40), 11-20.
- Scherz, A. (2013). The legitimacy of the demos: who should be included in the demos and on what grounds? *Living Reviews in Democracy*, 4.
- Schmitter, P. (1992). ¿Continúa el siglo del corporatismo? R. Ocampo Alcántar (comp.). *Teoría del Neocorporatismo. Ensayo de Philippe C. Schmitter*. México: Universidad de Guadalajara, 613-150.

Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *ÍCONOS*, 31, 117-130.

## **ANEXO 1**

**Tabla 1. Composición de los GAD**

<b>GAD</b>	<b>Alcaldes y Concejales</b>	<b>Filiación Partidista</b>
<b>Puerto Quito</b>	Edwin Bustamante	MPD/PSFA
	Erazo Mayra Yadira	AP
	Jiménez Miriam	MMIN
	Ferrín Pablo	MPD/PSFA
	Mendoza Maricely	PRIAN
	Macías Aurelio	MMIN
	Mina Juan	AP
	Narciza Párraga	MMIN
	Diego Torres	MMIN
<b>Pedro Vicente Maldonado</b>	Pacífico Egüez Falcón	SP
	Maira Aguilar Álvarez	AP
	Walter Fabrisio Ambuludí Bustamante	SP
	Jhoon Fernando Correa Mendoza	SP
	Freddy Gaón Sabando	AP
	Freddy Gutiérrez Gutiérrez	SP
	Armando Mena Morales	UNO
	Ninfa Mercedes Taco Yáñez	SP
<b>Cayambe</b>	William Perugachi Cevallos	PSFA
	Agustín Novoa	PSFA
	Nestor Nepas	MUPP-NP
	Raúl Granda	MUPP-NP
	Salvador Rojas	AP

	Anibal Gordon Flores	PSFA
	Ángel Campues	AP
	Edwin Guamaní	ID
<b>Pedro Moncayo</b>	Virgilio Andrango Fernández	ID
	Alfonso Tituaña	BV
	Frank Gualsaquí	AP
	Fabián Morocho	MUPP-NP
	Verónica Gallardo	AP
	Verónica Sánchez	SP-ID
	Martha Toapanta	AP
	Sandra Díaz	PSFA

## **ABREVIATURAS**

AP	Alianza País
MPD/PSFA	Movimiento Popular Democrático/Partido socialista frente amplio
MMIN	Movimiento Municipalista de Integración Nacional
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
ID	Izquierda Democrática
SP	Sociedad Patriótica
UNO	Nueva Opción
MUPP-NP	Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País