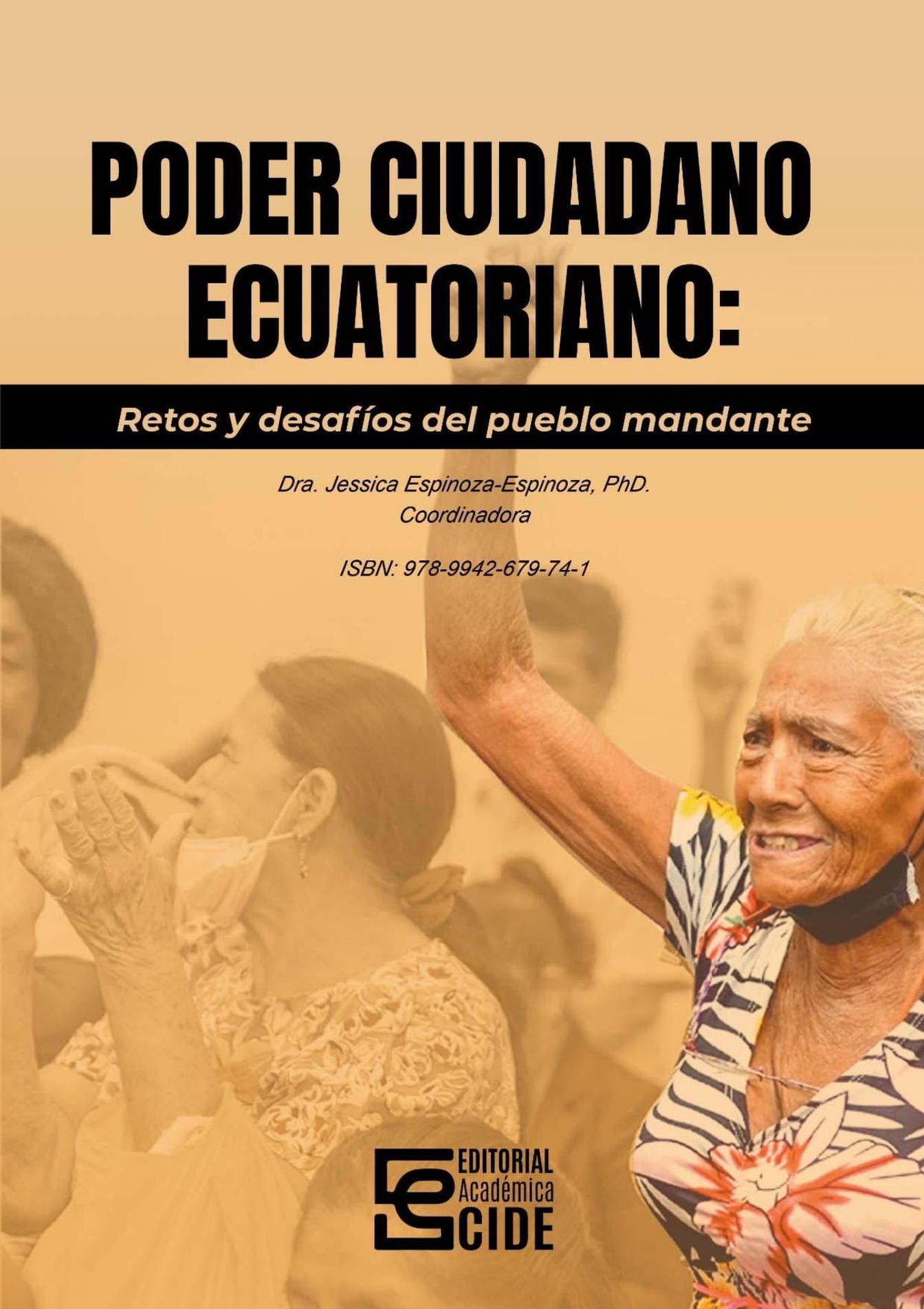


PODER CIUDADANO ECUATORIANO:

Retos y desafíos del pueblo mandante

*Dra. Jessica Espinoza-Espinoza, PhD.
Coordinadora*

ISBN: 978-9942-679-74-1



EDITORIAL
Académica
SCIDE

Poder Ciudadano Ecuatoriano:

Retos y desafíos del pueblo mandante



Poder Ciudadano Ecuatoriano:

Retos y desafíos del pueblo mandante

Jessica Espinoza-Espinoza

Coordinadora

Autores:

Jessica Espinoza-Espinoza
Jackson Vicente Condolo Acaro
Enrique David Luzuriaga Muñoz
Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez
Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo
Karen Andrea Villa Chuchuca
María del Cisne Vega Narváez
Carlos Andrés Chapín Zumba
Eduardo Andrés Rojas Álvarez
Guido Moncayo-Vives
Juan Gabriel Haro Ruiz
María Caridad Sánchez Palacios
José Damián Moreno López
Tarquino Cajamarca Mariles
Jessika Patricia Delgado Avilés

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquiera otro, sin la autorización previa por escrito al Centro de Investigación y Desarrollo Ecuador (CIDE).

Copyright © 2025
Centro de Investigación y Desarrollo Ecuador
Tel.: + (593) 04 2037524
<http://www.cidecuador.org>

ISBN: 978-9942-679-74-1

<https://http://doi.org/10.33996/cide.ecuador.PC679741>

Dirección editorial: Lic. Pedro Misacc Naranjo, Msc.
Coordinación técnica: Lic. María J. Delgado
Diseño gráfico: Lic. Danissa Colmenares
Diagramación: Lic. Alba Gil
Fecha de publicación: octubre, 2025



Guayaquil - Ecuador



La presente obra fue evaluada por pares académicos experimentados en el área.

Catalogación en la Fuente

Poder ciudadano ecuatoriano: retos y desafíos del pueblo mandante / Jessica Espinoza-Espinoza, Jackson Vicente Condolo Acaro, Enrique David Luzuriaga Muñoz, Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez, Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo, Karen Andrea Villa Chuchuca, María del Cisne Vega Narváez, Carlos Andrés Chapín Zumba, Eduardo Andrés Rojas Álvarez, Guido Moncayo-Vives, Juan Gabriel Haro Ruiz, María Caridad Sánchez Palacios, José Damián Moreno López, Tarquino Cajamarca Mariles, Jessika Patricia Delgado Avilés - Ecuador: Editorial CIDE, 2025.

180 p.: incluye tablas, figuras; 21 x 29, 7 cm.

ISBN: 978-9942-679-74-1

1. Poder ciudadano 2. Ecuador

Índice

Dedicatoria	7
Agradecimiento	8
Prólogo	9
Prólogo internacional	15
Presentación del libro	19
CAPITULO 1 Participación ciudadana, soberanía popular y control social una tríada indispensable para el Estado Democrático de Derechos	23
<i>Jessica Espinoza-Espinoza</i>	
CAPITULO 2 El derecho y la participación ciudadana en Ecuador: desafíos y complejidades de una democracia en construcción	37
<i>Jackson Vicente Condolo Acaro, Enrique David Luzuriaga Muñoz</i>	
CAPITULO 3 El accionar ciudadano: un derecho constitucional y la clave que transforma al pueblo	50
<i>Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez, Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo, Karen Andrea Villa Chuchuca, María del Cisne Vega Narváez</i>	
CAPITULO 4 De la urna al poder real: reconstruyendo el mandato ciudadano en la democracia latinoamericana	62
<i>Carlos Andrés Chapín Zumba</i>	
CAPITULO 5 El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: un elefante blanco que no debe desaparecer	77
<i>Eduardo Andrés Rojas Álvarez</i>	

CAPITULO 6	Vulneración sistemática de la participación ciudadana. Caso Machala, alcaldía de Darío Macas Salvatierra (2019–2025)	89
	<i>Jessica Espinoza-Espinoza</i>	
CAPITULO 7	La participación ciudadana y las ciencias el comportamiento: La experiencia en la provincia del Carchi	121
	<i>Guido Moncayo-Vives, Juan Gabriel Haro Ruiz, María Caridad Sánchez Palacios</i>	
CAPITULO 8	Participación ciudadana y defensa del territorio en la provincia de Napo, Ecuador: una mirada desde el colectivo Napo Ama La Vida	139
	<i>José Damián Moreno López</i>	
CAPITULO 9	Consulta previa libre e informada. Análisis de la sentencia No. 1325-15-EP de la Corte Constitucional, proyecto minero Panantza San Carlos	149
	<i>Tarquino Cajamarca Mariles</i>	
CAPITULO 10	Fortalecimiento del comité de usuarias como mecanismo de participación ciudadana y contraloría social para el cumplimiento de la ley para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres	130
	<i>Jessika Patricia Delgado Avilés</i>	
Semblanza de los autores		171

Dedicatoria

A **José Quizhpilema Quichimbo**, activista social por los derechos humanos y de la naturaleza, cuya incansable lucha y ejemplo de dignidad inspiran la construcción de un Ecuador más justo y democrático.

A la memoria de **María de Fátima García Cusme (+)**, mujer porteña y pionera en la creación de la primera e histórica Asamblea Ciudadana Local de Machala; integrante de la Fundación de Mujeres Solidarias de El Oro y del Colectivo DEFENDISC, cuyo legado perdura en la fuerza colectiva de la participación ciudadana machaleña, orense y ecuatoriana.

Agradecimiento

Agradecemos profundamente a las ciudadanas y ciudadanos que hicieron posible la publicación de este libro: Tarquino Cajamarca Mariles; Kcique Emilio, de la Comuna Wankavilka de Engabao; Priscila Saskia García Cuenca; José Damián Moreno López (Pepe Moreno), del Colectivo *NAPO AMA LA VIDA*; Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez; Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo; Karen Andrea Villa Chuchuca; María del Cisne Vega Narváez; Eduardo Andrés Rojas Álvarez; y Jessika Patricia Delgado Avilés.

Nuestro reconocimiento al Dr. Roberto Benjamín Ramírez Sánchez, secretario general del Claustro Doctoral Internacional *International Legal Bar & Professionals Association* (ILBPA), Londres, Reino Unido; a la Asamblea Ciudadana Local de Machala (ACLM), fundada el 17 de marzo de 2023, y a la Fundación Ecuador Igualitario (FECIG), cuyo respaldo generoso y decidido refleja la confianza en la fuerza de la participación ciudadana y en la construcción de un futuro más justo y democrático.

De manera especial, expresamos nuestra gratitud a Gloria Nathaly Espinoza Espinoza, Gloria Esperanza Espinoza Soto, Johanna Pizarro Romero y Yimabel Llanos, integrantes de la FECIG. Su aporte cultural e institucional constituye una estrategia esencial que da vida a esta obra, fortalece su sentido colectivo y la proyecta como una herramienta de transformación social.

Prólogo

El presente libro, “**Poder Ciudadano Ecuatoriano: Retos y Desafíos del Pueblo Mandante**”, surge como una invitación a reflexionar sobre la esencia misma y es un llamado a repensar nuestra democracia desde su raíz: el poder soberano que reside en la ciudadanía y su capacidad para transformar la realidad política, social y jurídica del país. No es solo un análisis académico, sino una invitación a la acción colectiva para reconstruir la confianza institucional, fortalecer la participación y ejercer el control social como un derecho y un deber cívico.

Los capítulos desarrollados como *la Tríada Participación Ciudadana, Soberanía Popular y Control Social*, es relevante la participación ciudadana como el mecanismo mediante el cual la ciudadanía interviene de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas. No se limita al sufragio, sino que comprende un conjunto de acciones que permiten incidir en la formulación de políticas, la fiscalización de la gestión pública y la construcción de una sociedad democrática, acorde a los Arts. 95 y 100 de la Constitución del Ecuador. La Soberanía Popular, como principio constitucional establece que la fuente última de todo poder público es el pueblo. Según la Constitución (Art. 1 y 95), el pueblo ecuatoriano es el “mandante y primer fiscalizador del poder público”. Y el Control Social, es la facultad que tiene la sociedad para supervisar, auditar y vigilar la actuación de las instituciones públicas y sus autoridades, con el objetivo de prevenir abusos de poder, corrupción o violaciones de derechos. Juntas, conforman un sistema democrático dinámico, en el que el pueblo no solo elige representantes, sino que co-gobierna, fiscaliza y propone cambios en definitiva el control social fortalece la transparencia, la eficiencia estatal y la rendición de cuentas.

Comprender que *democracia en construcción* no es un modelo acabado; es un proceso dinámico que se renueva día a día, buscando fortalecer la participación ciudadana, la institucionalidad y la transparencia. La democracia ecuatoriana es un proyecto vivo. Su construcción depende de que cada ciudadano y cada institución asuma la responsabilidad de defenderla y perfeccionarla.

El Accionar Ciudadano, como la expresión viva de la democracia y no se limita al acto de votar; abarca todas las acciones mediante las cuales la ciudadanía incide, controla y transforma la gestión pública. Sin embargo, este accionar enfrenta obstáculos: desinformación, desconfianza institucional, trabas burocráticas y riesgos de represalias contra quienes denuncian. Su impacto, no obstante, es profundo: fortalece la soberanía popular, previene la corrupción y promueve políticas públicas más inclusivas. El mensaje es claro: sin un accionar ciudadano activo, informado y vigilante, la democracia se vuelve solo un concepto en papel.

En el capítulo *Reconstruyendo el Mandato Ciudadano*, donde el principio es que el pueblo es el titular originario del poder y el primer fiscalizador del Estado, conforme a la Constitución del Ecuador (Arts. 1 y 95). Reconstruirlo implica restaurar la confianza en las instituciones, garantizar mecanismos reales de participación y asegurar que las decisiones públicas respondan al interés colectivo, no a agendas particulares. Reconstruir el mandato ciudadano es más que una tarea jurídica: es un proceso social, cultural y político que exige compromiso colectivo. Implica pasar de la democracia declarativa a la democracia activa, donde el pueblo no solo elige, sino que vigila, delibera y decide.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es una de las instituciones más controversiales de la estructura estatal ecuatoriana. Creado en la Constitución de 2008, su objetivo principal es promover la participación ciudadana, fiscalizar a las instituciones públicas y designar autoridades de control como el Contralor General, Defensor del Pueblo, Fiscalía, Procuraduría y miembros de la Judicatura. En síntesis, el CPCCS enfrenta la disyuntiva de reinventarse para recuperar credibilidad o dar paso a

una reforma constitucional que redefina la manera en que se ejerce el poder ciudadano y el control social en Ecuador.

La Vulneración Sistemática de la Participación Ciudadana, es uno de los pilares de la democracia. Sin embargo, en Ecuador ha sido objeto de una vulneración sistemática que se manifiesta en distintas formas: Restricciones normativas y burocráticas la cooptación política, la falta de respuesta institucional y la persecución y represalias traducidas en hostigamiento a líderes sociales y defensores de derechos, debilitando la confianza pública. Por ello reconstruir la participación ciudadana no es solo una obligación constitucional, es la condición para que la democracia deje de ser una promesa y se convierta en una práctica viva.

La Participación Ciudadana y las Ciencias del Comportamiento, no depende únicamente de leyes o instituciones. Las ciencias del comportamiento muestran que también está influenciada por factores psicológicos, sociales y culturales que determinan cuándo y por qué las personas se involucran en asuntos públicos tales como la Percepción de eficacia personal y colectiva; Las normas sociales y cultura cívica; las motivaciones emocionales y morales y el diseño de entornos y estímulos. La lección es clara: participar no es solo un acto racional, es también emocional y cultural. Diseñar políticas que comprendan estos factores permitirá que más ciudadanos ejerzan su rol como mandantes y fiscalizadores del poder público.

La Participación Ciudadana y Defensa del Territorio, es una de las expresiones más significativas de la participación ciudadana. En Ecuador, la Constitución reconoce al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público, y establece que la naturaleza es sujeto de derechos. Esto significa que proteger la tierra, el agua y la biodiversidad es también un acto democrático y es ejercido mediante las Consultas populares y comunitarias, las veedurías ciudadanas, los Cabildos y asambleas locales, y las Acciones constitucionales.

La *Consulta Previa, Libre e Informada*, como un derecho fundamental reconocido en la Constitución del Ecuador (Art. 57, numeral 7) y en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y garantiza que las comunidades, especialmente pueblos indígenas y colectivos locales, sean consultados antes de la ejecución de proyectos extractivos, mineros, petroleros o cualquier obra que afecte su territorio, cultura y modos de vida. Por ello la consulta previa no es solo un trámite, es una expresión de soberanía popular y de justicia ambiental que permite equilibrar el desarrollo económico con el respeto a los derechos colectivos y a la naturaleza para que las comunidades tengan consecuencias reales en la política pública y en las licencias otorgadas.

Y por último el Comité de Usuarías como Mecanismo de Participación Ciudadana y Contraloría Social para Prevenir y Erradicar la Violencia hacia las Mujeres, como espacio organizado de mujeres que reciben servicios públicos o privados en salud, justicia, educación y protección social, cuyo objetivo es ejercer control social, evaluar la calidad de la atención y garantizar el cumplimiento de la normativa destinada a prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres. En Ecuador, este mecanismo se sustenta en la Constitución (Arts. 95 y 96) y en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM), que reconoce la participación ciudadana como herramienta clave para vigilar la efectividad de las políticas públicas, siendo más que un órgano de consulta; es una herramienta de vigilancia activa que puede transformar la respuesta institucional frente a la violencia de género. Fortalecerlo es clave para garantizar que la ley se cumpla, que las víctimas reciban atención integral y que la sociedad avance hacia una cultura de cero tolerancias a la violencia contra las mujeres.

El libro el **“Poder Ciudadano Ecuatoriano: Retos y Desafíos del Pueblo Mandante”**, aborda desde los fundamentos constitucionales de la participación ciudadana hasta experiencias territoriales y casos emblemáticos que demuestran cómo la ciudadanía puede ser protagonista en la defensa de derechos, la transparencia y la justicia social y a la vez, evidencian los riesgos de

la desafección democrática, la cooptación política y la pérdida de espacios para el pueblo mandante.

Las primeras constituciones reconocieron tímidamente algunos mecanismos de participación, pero fue recién con la Constitución de 1998 cuando se incorporaron herramientas más amplias, aunque aún limitadas. El verdadero salto se dio en 2008 con la Carta Magna de Montecristi, que estableció que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público” y consagró diversos mecanismos de democracia directa, representativa y comunitaria, incluyendo la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa ciudadana, las veedurías y los cabildos abiertos.

Sin embargo, este avance normativo ha enfrentado desafíos significativos: la cooptación de espacios ciudadanos por actores políticos, la falta de cultura cívica y la debilidad de los organismos de control han limitado la efectividad de estos derechos. Ello ha generado consecuencias visibles como la pérdida de legitimidad institucional, el incremento de la corrupción y una creciente desafección política.

A través de un enfoque analítico, histórico y testimonial, la obra recorre los logros alcanzados, las luchas pendientes y las alternativas posibles para fortalecer el sistema democrático, sin perder de vista el principio rector del poder soberano del pueblo. En una época marcada por tensiones institucionales, cuestionamientos a las leyes y demandas de mayor participación, se vuelve indispensable analizar el rol que la Constitución otorga al pueblo ecuatoriano como mandante y primer fiscalizador del poder público. Este texto no solo revisa la normativa vigente, sino que plantea preguntas críticas:

- ¿Hasta qué punto las estructuras del Estado reflejan la voluntad ciudadana?
- ¿Qué mecanismos reales tiene el pueblo para ejercer control, proponer cambios y exigir rendición de cuentas?
- ¿Cómo enfrentar las inconstitucionalidades y vacíos legales que debilitan la confianza pública?

Frente a este panorama, la presente obra ofrece un recorrido por la teoría y la práctica de la participación ciudadana en Ecuador, analizando sus retos y proponiendo caminos para fortalecerla. Desde reflexiones jurídicas y constitucionales hasta experiencias territoriales de resistencia y acción colectiva, buscando reavivar el debate sobre el verdadero significado de ser un pueblo mandante.

Este prólogo pretende, más que presentar el libro es que estas páginas inspiren a la ciudadanía, a las organizaciones sociales y a las futuras generaciones a ejercer su poder de manera activa, crítica y constructiva para renovar nuestro compromiso con la participación ciudadana, la transparencia y la construcción de un Ecuador donde la democracia se viva como una práctica diaria.

A la ciudadanía ecuatoriana que, pese a los obstáculos, sigue creyendo en la fuerza de su voz y en la posibilidad de transformar la realidad.

A las comunidades, movimientos sociales y defensores de derechos de derechos humanos que se han convertido en guardianes de la democracia.

Y, de manera especial, a las futuras generaciones, quienes heredarán la responsabilidad de construir un país donde el poder ciudadano sea una práctica viva y no un ideal lejano.

Este libro es, en definitiva, una invitación a ejercer el poder ciudadano no solo como derecho, sino como la fuerza transformadora que puede garantizar una democracia sustantiva, inclusiva y transparente para el Ecuador del presente y del futuro.

Dra. Vilma Azucena Torres Zapata

Presidenta de la Asamblea Local Ciudadana de Guayaquil.
Ex presidenta nacional de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y de la
Naturaleza adscrita a la Defensoría del Pueblo del Ecuador.
Miembro de la Asociación Latinoamericana de Magistrados, funcionarios,
Profesionales y Operadores de Niñez, Adolescencia y Familia (ALAMFP Y
ONAF).

Prólogo

internacional

Hoy en día, que el mundo está viviendo procesos constantes de transformación en todos los ámbitos, detonados en muchos de los casos por la pandemia del COVID 19 que, a partir de 2020 nos obligó a cambiar drásticamente nuestra forma de vivir, trabajar y relacionarnos socialmente, incluso padeciendo y enfrentando las problemáticas sociales y ambientales que históricamente que hemos venido atendiendo en América latina y en el mundo.

En ese contexto, resulta oportuno destacar la necesidad de reflexionar sobre los temas cruciales que comienzan a posicionarse con mayor fuerza en diversos foros e instancias del ámbito político, social y académico; nos referimos al “Poder Ciudadano” y/o “Participación Ciudadana”, como eje principal que debiera garantizar la legitimidad social de los Estados que aspiran a ser democráticos o que viven la maduración de estos procesos.

En tal virtud, cuando tuvimos la oportunidad de conocer y dar lectura a la obra intitulada “*Poder Ciudadano Ecuatoriano. Retos y desafíos del pueblo mandante*”, cuyo contenido comprende 10 capítulos, abordados de manera muy interesante por destacados investigadores académicos, profesionistas y activistas, con perfiles profesionales interdisciplinarios y experimentados, bajo la gran coordinación de la Dra. Jessica Espinoza-Espinoza, en el que se exponen, cuestionan y proponen diversos aspectos teóricos y prácticos que invitan a la reflexión sobre la eficacia de los mecanismos actuales de participación ciudadana en Ecuador.

Es oportuno destacar que, en toda América latina los mecanismos de participación ciudadana se insertan en un ambiente

complejo y en algunos casos en riesgo de retroceso, por lo que la lectura de esta obra es una gran oportunidad para replicar el ejercicio de reflexión en nuestros países, en consideración a que las dificultades son muy similares, algunos con mayor o menor impacto, pero finalmente con áreas de oportunidad para alcanzar o impulsar la consolidación de un Estado democrático sustancial.

La obra en comento nos permite abordar ideas relevantes como las siguientes:

- Participación Ciudadana, Soberanía Popular y Control Social (Tríada)
- Democracia en construcción
- Accionar ciudadano
- Reconstruyendo el mandato ciudadano
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Vulneración sistemática de la participación ciudadana
- La participación ciudadana y las ciencias el comportamiento
- Participación ciudadana y defensa del territorio
- Consulta previa libre e informada
- Comité de usuarias como mecanismo de participación ciudadana y Contraloría social para el cumplimiento de la ley para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres

Cada temática aporta un análisis interesante y complementario, derivado de la experiencia práctica y de la investigación académica, en las que existen reflexiones que podrían llevarnos a la discusión permanente de las áreas de oportunidad para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, más allá del mejor diseño normativo, que posibilite una realidad efectiva con resultados tangibles y que promuevan las mejores prácticas acorde a los niveles de maduración de cada región.

Es claro que, actualmente la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana resulta cuestionable e insuficiente, debido a causas diversas (corrupción, politización, apatía ciudadana, regulación insuficiente, desgaste de credibilidad, entre otros); sin embargo, no todo está perdido, habría que aprovechar lo que ha funcionado y lo que se puede fortalecer; por ello, la lectura de la

presente obra, resulta muy oportuna para realizar estos ejercicios de análisis y reflexión a profundidad, con la finalidad de sensibilizar y generar modelos de participación ciudadana y de control social con mayores posibilidades de éxito.

Dicha obra, también nos lleva a retomar uno de los elementos clave y trascendental para fortalecer la participación activa de la ciudadanía en la vida pública de las decisiones gubernamentales que permean a la sociedad ecuatoriana; a través de la educación, lo que nos puede llevar a la necesidad de reforzar o proponer modelos de formación cívica para las nuevas generaciones, incluso también para las actuales, acorde al nuevo contexto internacional, en el que también se infieren tópicos como el constitucionalismo latinoamericano, la democracia sustancial participativa, la educación digital, la justicia ambiental, la fiscalía social, el feminismo, los derechos de la naturaleza, derecho animal, la interseccionalidad, las cosmovisiones comunitarias y en general los derechos humanos, bajo un nuevo entendimiento, acorde a la realidad global.

Una de las buenas prácticas que se abordan en esta obra, que resultan de gran relevancia y que podrían trascender en el ámbito internacional, más aún como una de las estrategias plausibles para contribuir a la erradicación de la violencia de género (grave problemática que persiste, particularmente en nuestros países latinoamericanos), corresponde al fortalecimiento de los “Comités de Usuarías”, como uno de los mecanismos relevantes para fomentar la participación ciudadana y contraloría social de las políticas públicas de las localidades y del ámbito nacional, que no solamente protejan e impulsen los derechos de las mujeres, sino que promuevan una participación activa y permanente en la cultura organizacional de los entes públicos y privados, para incidir de forma transversal en el conjunto social, con perspectiva de género y observancia de derechos humanos, incluso para promover, replicar, incentivar y difundir las mejores prácticas que se vayan generando.

Las importantes aportaciones que se observan en esta obra, permitirá promover una discusión constructiva para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que fortalezcan y

garanticen el empoderamiento ciudadano, desde el marco Constitucional hasta la realidad cotidiana y efectiva en Ecuador, con una visión holística y con el apoyo de modelos regionalizados estratégicos, herramientas tecnológicas, participación digital, metodologías innovadoras, estrategias cognitivas, tableros de control, entre otros; lo anterior, bajo un enfoque de mejora continua que permita observar mayores resultados tangibles en la aspiración y construcción de un Estado democrático.

Esta obra literaria representa una de las grandes aportaciones, más allá de la visión teórica y doctrinaria, puesto que incorpora experiencias vividas y cotidianas que enriquecen la reflexión y el análisis, por lo que su lectura ofrece un atractivo adicional para su estudio y difusión, lo que nos resulta de valor agregado para los diversos espacios y foros en que se aborden temáticas relacionadas con “el poder ciudadano”, “el control social”, “la participación ciudadana”, “la fiscalía social”, “la buena gobernanza”, “la democracia participativa”, “Estado Democrático de Derechos”, “Estado Sustancial de Derecho”, etc.

Mtra. Elizabeth Soria León

Docente Facultad de Derecho, UNAM-México
Ex Presidenta de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción,
designada por unanimidad por el Senado de la República.
Vicepresidenta Jurídica, Compliance y Alianzas Estratégicas, ILBPA

Presentación del libro

Este libro surge de la necesidad de rescatar el significado profundo del poder ciudadano, de la participación activa, del control social, en entornos donde los mecanismos democráticos formales han sido desnaturalizados o debilitados. En un contexto en el que hay cierto cansancio de las instituciones y concentración de poder e invasión de espacios políticos o públicos (por intereses privatizadores o partidistas), el objetivo de este trabajo colectivo es destacar experiencias, reflexiones y resistencias que reivindican al ciudadano como protagonista de una democracia sustantiva.

Este producto colectivo pretende, en términos generales, contribuir con una reflexión crítica, interdisciplinaria y situada sobre la participación ciudadana en el Ecuador actual, que considere sus fundamentos constitucionales y normativos, pero que igualmente escrute sus tensiones y contradicciones prácticas. Quiere recoger experiencias relevantes de control social, defensa territorial, construcción colectiva de políticas públicas y empoderamiento ciudadano.

En diálogo con corrientes que van desde el nuevo constitucionalismo latinoamericano, la democracia participativa, la justicia ambiental, el control social, el feminismo, hasta los derechos de la naturaleza, la interseccionalidad y las cosmovisiones comunitarias, los textos que componen este libro hacen un enfoque que es una articulación informada de los derechos humanos. Se privilegia el método cualitativo, la sistematización de experiencias y la investigación-acción participativa, y se pone el foco en territorios donde los ciudadanos resisten, cuestionan y reconstruyen.

En el Capítulo 1, Jessica Espinoza-Espinoza plantea la triada indispensable entre participación ciudadana, soberanía popular y control social como fundamento del Estado democrático de derechos.

En el Capítulo 2, Jackson Vicente Condolo Acaro y Enrique David Luzuriaga Muñoz profundizan en los desafíos y complejidades del ejercicio participativo en el Ecuador actual, analizando los obstáculos estructurales que enfrentan los ciudadanos en la construcción de una democracia incluyente y efectiva. El Capítulo 3, a cargo de Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez, Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo, Karen Andrea Villa Chuchuca y María del Cisne Vega Narváez, examina el accionar ciudadano como derecho constitucional y estrategia de transformación social, con énfasis en el rol de los mecanismos formales de participación frente a la deslegitimación institucional. El Capítulo 4, de Carlos Andrés Chapín Zumba, plantea una crítica a la reducción del poder ciudadano al mero voto, proponiendo una democracia mandante que recupere la incidencia directa del pueblo.

En el Capítulo 5, Eduardo Andrés Rojas Álvarez defiende la vigencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como una conquista democrática amenazada por intereses autoritarios. El Capítulo 6, nuevamente de Jessica Espinoza-Espinoza, denuncia la vulneración sistemática del derecho a participar en el cantón Machala durante la administración de Darío Macas Salvatierra, documentando prácticas de exclusión, opacidad y violencia política. El Capítulo 7, elaborado por Guido Moncayo-Vives, Juan Gabriel Haro Ruiz y María Caridad Sánchez Palacios, ofrece una mirada innovadora sobre cómo las ciencias del comportamiento pueden potenciar la participación ciudadana mediante herramientas digitales y estrategias cognitivas.

En el Capítulo 8, José Damián Moreno López (Pepe Moreno) analiza las formas de participación ciudadana y defensa del territorio desde la experiencia del colectivo Napo Ama La Vida, evidenciando tensiones entre el paradigma del Buen Vivir y el modelo extractivista. El Capítulo 9, de Tarquino Cajamarca Mariles, examina la sentencia de la Corte Constitucional sobre el caso Panantza –San Carlos, denunciando la falta de consulta previa al Pueblo Shuar Arutam y los límites del sistema de reparación estatal.

Finalmente, en el Capítulo 10, Jessika Patricia Delgado Avilés presenta una propuesta de fortalecimiento de los Comités de Usuarías como mecanismos de contraloría social para la exigibilidad de derechos de las mujeres, resaltando el potencial transformador de la participación comunitaria desde una perspectiva de género, derechos humanos e interseccionalidad. A lo largo de sus diez capítulos, el libro articula múltiples miradas —académicas, territoriales, institucionales y comunitarias— que se entrelazan en un mismo clamor por una democracia sustantiva.

El libro opera en múltiples niveles de discursos políticos, académicos, territoriales, institucionales y comunitarios que se unen en torno a un llamado compartido por una democracia real, y a lo largo de sus diez capítulos, articula la convergencia de estas diversas perspectivas. La selección de artículos basada en el trabajo de académicos, autoridades locales, activistas e investigadores de diferentes regiones del país, nos permite entender cómo se desarrolla la participación ciudadana en diversas escalas: desde luchas por derechos colectivos y defensa del territorio hasta el diseño institucional de mecanismos participativos.

El libro *Poder Ciudadano Ecuatoriano. Retos y desafíos del pueblo mandante*, que he tenido el honor de coordinar, no solo es el acercamiento a descontentos democráticos, Desafíos y Alternativas de los Pueblos Gobernantes, representa una hoja de ruta para reconstituir, desde la participación ciudadana, una sociedad más justa, activista y democrática.

Dra. Jessica Espinoza-Espinoza, PhD.

Coordinadora del libro

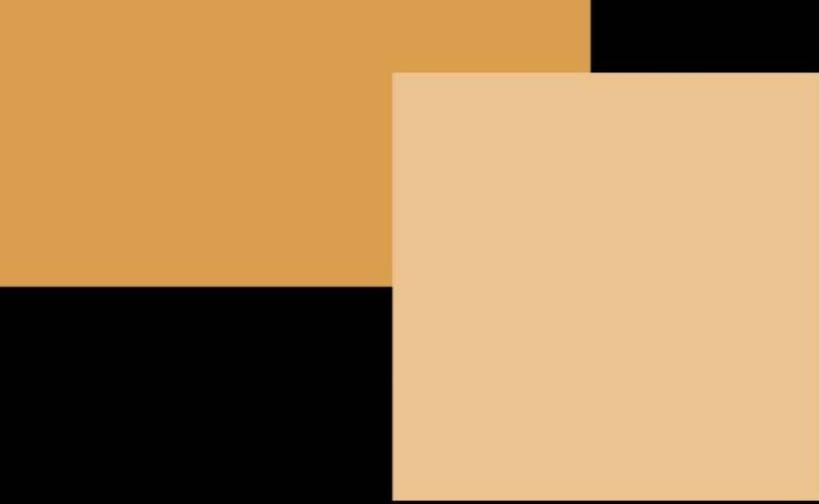
Investigadora posdoctoral UNAM-México

Investigadora acreditada a nivel nacional e internacional

Consejera Nacional de Igualdad en Movilidad Humana

por la Sociedad Civil, Ecuador.

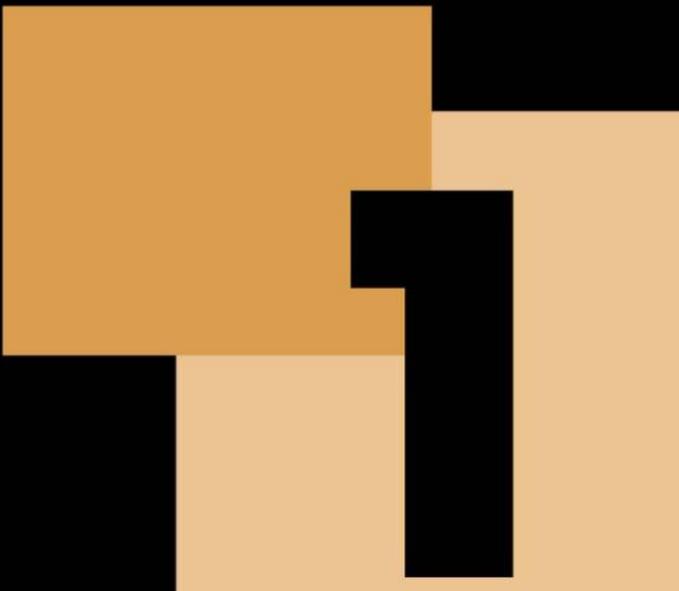
Activista social por los derechos humanos y de la naturaleza.



CAPÍTULO 1

Participación ciudadana, soberanía popular y control social. Una triada indispensable para el Estado Democrático de Derechos

Jessica Espinoza-Espinoza



1

Capítulo

1

Participación ciudadana, soberanía popular y control social una tríada indispensable para el Estado Democrático de Derechos

Jessica Espinoza-Espinoza

juristaandinajejee@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7308-1866>

Fundadora y presidenta de la primera e histórica Asamblea ciudadana local de Machala 2023-2025

Resumen

Este artículo analiza el desarrollo histórico, jurídico y político de la participación ciudadana, la soberanía popular y el control social como pilares fundamentales de la democracia contemporánea. A partir de una metodología cualitativa basada en análisis documental, revisión normativa y estudio de jurisprudencia constitucional, se examina el marco legal ecuatoriano y su implementación, con énfasis en el rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Los hallazgos revelan que, pese a contar con un marco jurídico robusto, Ecuador enfrenta un debilitamiento progresivo de los mecanismos participativos, producto de la cooptación institucional por parte de la clase política de turno, y la falta de voluntad política. Este deterioro impacta negativamente en la legitimidad democrática, la transparencia y los derechos colectivos, especialmente en contextos de creciente desafección ciudadana. El estudio concluye que la participación ciudadana no es un complemento decorativo, sino una condición esencial para el ejercicio del poder popular y la garantía de derechos. Se propone fortalecer la cultura cívica, la autonomía institucional y el diseño de mecanismos vinculantes que aseguren una participación efectiva, equitativa e inclusiva.

Introducción

La participación ciudadana, la soberanía popular y el control social constituyen una tríada indispensable para el fortalecimiento de los Estados democráticos de derechos, especialmente en contextos latinoamericanos marcados por desigualdades estructurales, corrupción y desconfianza institucional. A lo largo de la historia, estos conceptos han evolucionado desde su formulación teórica en las revoluciones liberales del siglo XVIII hasta su reconocimiento como derechos fundamentales en diversas constituciones contemporáneas, entre ellas la del Ecuador (2008), que establece al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público.

Sin embargo, a pesar de contar con un marco jurídico avanzado, Ecuador enfrenta serias dificultades en la implementación efectiva de estos mecanismos. El debilitamiento institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), su cooptación por intereses políticos y la ineficacia de los instrumentos de fiscalización han limitado el ejercicio pleno de la participación ciudadana, generando consecuencias profundas para la calidad democrática, como el aumento de la corrupción, la apatía política, y la pérdida de legitimidad del sistema.

Este artículo sostiene que la participación ciudadana y el control social no son adornos retóricos de la democracia, sino pilares sustantivos para su existencia, legitimidad y eficacia. Frente a su debilitamiento, urge repensar los modelos de gobernanza y fortalecer una ciudadanía activa y vigilante, capaz de reconstruir la confianza pública, prevenir el abuso de poder y garantizar la justicia social en las decisiones estatales.

Desarrollo

El poder ciudadano en Occidente surge de la transición de las monarquías absolutas hacia sistemas políticos basados en la soberanía popular y la representación política. La ciudadanía política se consolidó a partir del siglo XVIII, especialmente con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que establecieron la igualdad y la participación como principios fundamentales (Soto & Costa, 2024).

En este contexto, Marshall (1965) conceptualizó el desarrollo de la ciudadanía en tres etapas: el reconocimiento de los derechos civiles en el siglo XVIII, la ampliación de los derechos políticos en el siglo XIX y la inclusión de los derechos sociales en el siglo XX (Asprino, 2008). Este proceso refleja la ampliación progresiva del poder ciudadano y su institucionalización en las democracias occidentales.

Dentro de estas democracias, la soberanía popular, la participación ciudadana y el control social del poder público constituyen pilares esenciales para su construcción y funcionamiento. Estos conceptos, con profundas raíces históricas y filosóficas, han sido reconocidos y desarrollados tanto en el derecho interno como en el internacional, constituyendo garantías fundamentales para el respeto de los derechos humanos y la legitimidad del poder estatal.

La participación ciudadana, entendida como el derecho y la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones públicas que afectan su entorno y bienestar, ha evolucionado significativamente. Se ha pasado de una participación limitada a la elección de representantes hacia modelos más inclusivos y deliberativos, que promueven la interacción continua entre gobierno y sociedad.

En esta línea, autores como Avritzer (2002) destacan que las democracias participativas permiten avanzar de modelos meramente representativos a modelos de democracia sustantiva, donde el control ciudadano es continuo y deliberativo. Así, la ciudadanía activa, la democracia participativa y el control social emergen como conceptos clave que otorgan a los ciudadanos un papel relevante en la vida política y social del país (Galiano et al., 2023).

En la práctica, la participación ciudadana y el control social se expresan a través de diversos mecanismos mediante los cuales la ciudadanía organizada puede generar impactos significativos en la gobernanza y en la gestión de las políticas públicas. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, estos mecanismos siguen siendo en muchos casos incipientes, asistencialistas y, en gran medida, no institucionalizados ni obligatorios para los gobiernos. Por ello, resulta fundamental avanzar hacia formas de participación real y efectiva que fortalezcan la gobernabilidad (Castillo, 2017).

El control social, en particular, se configura como un mecanismo a través del cual la ciudadanía supervisa, evalúa y exige transparencia y responsabilidad en la gestión pública. Su función es crucial para prevenir la corrupción y garantizar que las políticas públicas respondan a las necesidades reales de la población.

Más específicamente, el control social se refiere a la capacidad de los ciudadanos, mediante iniciativas no lucrativas y de acceso abierto, para vigilar y fiscalizar el desempeño de los poderes públicos y de las instituciones (Galiano et al., 2023).

La ampliación de los derechos de participación y de control social contribuye, en consecuencia, a la construcción de sociedades más justas, equitativas y con mayor legitimidad política (Castillo, 2017). Además, estos mecanismos fortalecen la gobernabilidad y la gestión pública al promover la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, favoreciendo procesos democráticos más inclusivos y transparentes (Soto & Costa, 2024).

El reconocimiento del pueblo como mandante y primer fiscalizador resulta, en este marco, esencial para democratizar la gestión pública. El fortalecimiento de la fiscalización ciudadana exige garantizar la autonomía de los organismos de control, promover una cultura cívica activa y desarrollar capacidades ciudadanas para ejercer efectivamente el derecho a la participación. El aprendizaje comparado entre modelos de participación en distintas regiones puede, además, contribuir al diseño de democracias más participativas y transparentes tanto en América Latina como en Europa.

No obstante, la participación ciudadana enfrenta desafíos importantes, como la desconfianza en las instituciones y la tendencia a reducir la participación a actos formales o simbólicos, lo que limita su impacto real en la gestión pública.

Diversas perspectivas teóricas abordan la participación ciudadana, oscilando entre concebirla como un fin en sí mismo o como un medio para alcanzar otros objetivos, tales como el fortalecimiento democrático o la solución de problemas sociales (Galiano et al., 2023).

En cualquier caso, la participación ciudadana es esencial para asegurar que las decisiones tomadas en la vida política y social del país sean justas y equitativas, y que se respeten los derechos y necesidades de todos los ciudadanos. La emergencia de la democracia participativa como alternativa a la democracia representativa responde precisamente a la crisis de representatividad y a la necesidad de involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones políticas (Galiano et al., 2023).

En este sentido, la democracia participativa pone especial énfasis en la inclusión de grupos minoritarios y en la conexión directa entre representantes y ciudadanía. A través de diversos mecanismos, como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y el presupuesto participativo, se busca fomentar la participación activa de la ciudadanía y fortalecer así la calidad de la democracia en general (Galiano et al., 2023).

Los elementos fundamentales de este constructo, esencial para los Estados contemporáneos, son los siguientes:

- Soberanía popular: El poder político reside originariamente en el pueblo, quien constituye el Estado y posee el derecho de controlarlo y modificarlo cuando lo considere necesario. Este principio constituye la base teórica de la democracia moderna, en la cual los gobernantes son servidores del pueblo.
- Participación ciudadana: Es la intervención activa de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, mediante mecanismos como propuestas, deliberaciones y votaciones. Representa un derecho fundamental y un instrumento para garantizar la transparencia, la representatividad y la legitimidad de las políticas públicas.

- Control social: Comprende mecanismos, prácticas y valores que la sociedad emplea, de manera formal o informal, para supervisar y garantizar que los actores públicos actúen conforme a las normas y expectativas sociales. Este control se ejerce tanto por medios coercitivos (leyes, sanciones) como persuasivos (educación, valores).

El derecho internacional contemporáneo ha superado la visión abstracta de la soberanía estatal, al reconocer derechos concretos de los pueblos, como el derecho a la democracia, al desarrollo y a la paz, con implicaciones jurídicas directas para los Estados.

En este marco, la participación ciudadana es reconocida a nivel internacional como un derecho humano fundamental y un pilar esencial de las democracias modernas, particularmente en los modelos de democracia participativa. Documentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) consagran el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos, votar, ser elegidos y acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad.

Adicionalmente, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) marcó un hito al resaltar la importancia de garantizar el acceso a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones ambientales. El Principio 10 de dicha Declaración afirma que la mejor forma de abordar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, asegurando así el acceso a la información y a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes.

Este principio sirvió de base para el desarrollo de normativas y acuerdos internacionales más vinculantes, como el Convenio de Aarhus (1998) en Europa y el Acuerdo de Escazú (2018) en América Latina y el Caribe, que concretan estos derechos fundamentales en el ámbito ambiental.

A nivel nacional, la Constitución de Ecuador de 2008 innovó al establecer, en su art. 95, 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.”* La participación se rige por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Además, en el art. 204, se afirma que *“el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público.”*

La Constitución ecuatoriana reconoce múltiples mecanismos de democracia participativa, como audiencias públicas, veedurías, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía tanto en la toma de decisiones como en el control social.

Complementariamente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) regula procedimientos como las veedurías, asambleas ciudadanas, observatorios y los procesos de rendición de cuentas.

Este principio se articula institucionalmente a través de la Función de Transparencia y Control Social, que comprende organismos como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo y diversas superintendencias.

No obstante, la implementación de estos mecanismos ha enfrentado serias dificultades que más adelante explicaremos mejor, entre ellas la corrupción y la falta de continuidad en el CPCCS, situación que ha generado debates y propuestas orientadas a su eliminación.

En este contexto, la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en torno a la naturaleza jurídica de la participación ciudadana y el control social como derechos humanos. Ejemplo de ello es la Sentencia 6-20-CP/20 (18 de septiembre de 2020), que validó la convocatoria de una consulta popular local en Cuenca sobre la prohibición de la minería en cinco zonas. La Corte revisó y corrigió la formulación de la pregunta y los considerandos del Concejo Municipal, estableciendo condiciones claras para la consulta, como la inclusión de un mapa de las zonas y la aplicación futura de los efectos, respetando la división de competencias entre los niveles de gobierno. Esta sentencia facilitó el ejercicio del mecanismo de democracia directa a nivel local.

Asimismo, en la Sentencia 1-19-IN/24 (17 de octubre de 2024), relativa a la constitucionalidad de la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular de 2017 (sobre la prohibición a funcionarios de poseer bienes en paraísos fiscales), la Corte desestimó la demanda, concluyendo que la norma aprobada en referéndum no vulneraba derechos constitucionales.

Otra decisión relevante es la Sentencia 43-17-AN/22 (1 de diciembre de 2022), en la que se resolvió una acción de inobservancia contra el alcalde de Quito por no activar una consulta popular vinculante promovida por la ciudadanía para prohibir las corridas de toros. La Corte declaró que el alcalde vulneró el derecho de participación de los ciudadanos firmantes, ordenando medidas de reparación, incluidas disculpas públicas y el compromiso de respetar los mecanismos participativos.

En el ámbito de la gestión pública, la Sentencia 1633-19-JP/24 (17 de enero de 2024) abordó el uso del mecanismo de la "silla vacía" en los concejos municipales. Mientras que en el caso de Zamora la Corte consideró razonable exigir a los ciudadanos definir el tema de intervención, en el caso de Cuenca se determinó que el GAD vulneró el derecho a la participación al impedir arbitrariamente el uso de la silla vacía.

Por su parte, la Sentencia 50-17-IN/22 (1 de octubre de 2022), relacionada con una ordenanza municipal en El Carmen (Manabí) sobre transporte, declaró la inconstitucionalidad de la norma por vicios de forma, al no haberse respetado los mecanismos obligatorios de participación ciudadana.

Finalmente, la Sentencia 51-23-IN/23 (17 de noviembre de 2023) invalidó el Decreto Ejecutivo 754 (reglamento del Código Orgánico del Ambiente sobre consulta ambiental), al considerar que regulaba aspectos que deben ser materia de ley orgánica, reafirmando así la jerarquía constitucional del derecho a la participación en materia ambiental.

A nivel comparado, en México, el art. 39 de la Constitución establece que “*la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*”. El país ha desarrollado mecanismos de transparencia como el Instituto Nacional de Transparencia (INAI), el Sistema Nacional Anticorrupción, el presupuesto participativo y los cabildos abiertos. Experiencias como la ratificación de mandato en Tlajomulco de Zúñiga (2011) han demostrado el potencial de la participación directa en el control de la gestión pública.

Por su parte, la Constitución Española de 1978 reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes. La fiscalización externa está a cargo del Tribunal de Cuentas. A nivel municipal y autonómico existen diversas iniciativas participativas, como la plataforma *Decidim Barcelona*, que facilita la deliberación ciudadana sobre políticas municipales.

Al comparar estos modelos, se observa que Ecuador cuenta con un marco legal particularmente robusto y especializado, aunque enfrenta desafíos en su implementación. México ha avanzado en materia de transparencia, si bien la participación directa permanece más limitada. España, en cambio, exhibe buenas prácticas locales, aunque carece de una institucionalización nacional del control ciudadano.

En conclusión, con los elementos y conceptos que han ido conformando el derecho a la participación ciudadana y al control social como un derecho integrado, es posible elaborar un esquema explicativo que sintetice esta evolución normativa y jurisprudencial.

Consecuencias de la pérdida de la participación ciudadana y el control social

La participación ciudadana y el control social son pilares fundamentales para la construcción de democracias sólidas, transparentes y responsables (Avritzer, 2002). Cuando estos elementos se debilitan o desaparecen, se generan profundas consecuencias políticas, sociales e institucionales.

En las consecuencias que se pueden producir, tenemos el debilitamiento o pérdida de la legitimidad democrática. Recordemos que la participación

ciudadana confiere legitimidad a las instituciones al permitir que la ciudadanía influya en la toma de decisiones públicas (Archon Fung, 2003). Su pérdida provoca un distanciamiento entre el Estado y la sociedad, generando desconfianza hacia los gobernantes y fomentando percepciones de ilegitimidad del sistema político (Peruzzotti & Smulovitz, 2006).

Otra de las consecuencias es el incremento de la corrupción, porque el control social —entendido como la capacidad de la sociedad civil para fiscalizar el ejercicio del poder público— actúa como un freno a prácticas corruptas (Smulovitz & Peruzzotti, 2000). Sin mecanismos de participación y vigilancia, las oportunidades para la corrupción aumentan, deteriorando la calidad institucional (Johnston, 2005).

A esto se suma, el debilitamiento del tejido social y aumento de la apatía política, porque la participación fortalece el capital social, fomenta redes de cooperación y compromiso cívico (Putnam, 1993). Su ausencia genera apatía política, desmovilización ciudadana y pérdida de interés en los asuntos públicos, lo que a largo plazo afecta la cohesión social (Avritzer, 2002).

Sin participación ciudadana, se produce la concentración autoritaria del poder sin control social, se facilita la concentración del poder en manos de élites políticas y económicas, propiciando tendencias autoritarias (O'Donnell, 1994). La rendición de cuentas se debilita, y los contrapesos democráticos desaparecen. Y con todo esto, tendríamos la pérdida de calidad de las políticas públicas. La deliberación y el involucramiento ciudadano mejoran la calidad y pertinencia de las políticas públicas (Fung, 2006). Sin participación, las decisiones se tornan tecnocráticas o clientelares, alejadas de las necesidades y demandas de la sociedad (Goldfrank, 2011).

En el tema de la violación y retrocesos en el respeto a derechos civiles y políticos, la falta de supervisión ciudadana sobre instituciones judiciales, fuerzas de seguridad y órganos legislativos facilita la adopción de medidas autoritarias o discriminatorias. Diversos estudios señalan que, cuando la ciudadanía no fiscaliza activamente, se reduce la presión pública para que las autoridades garanticen libertades fundamentales como la libertad de expresión, reunión o asociación. En el ámbito ambiental y de derechos colectivos, la limitada intervención ciudadana en la formulación de políticas resulta en decisiones que vulneran derechos de comunidades locales y pueblos indígenas, al no considerar sus visiones ni salvaguardas culturales. Rodríguez-Drincourt (2017) ejemplifica que la ausencia de control social puede traducirse en legislaciones y prácticas judiciales que restringen la participación política de grupos vulnerables, fomentando una democracia formal, pero con vacíos reales en el respeto de derechos políticos.

En el agravamiento de la exclusión social y de desigualdades estructurales, sin espacios efectivos de participación y mecanismos de control, las políticas públicas tienden a reflejar únicamente los intereses de las élites políticas y económicas, desaprovechando la incorporación de perspectivas plurales.

Vallejo (2018) advierte que, en contextos donde la participación se reduce a encuestas o reuniones instrumentales, las problemáticas específicas de mujeres, pueblos indígenas y comunidades rurales quedan invisibilizadas, perpetuando desigualdades históricas. De igual manera, Peruzzotti y Smulovitz (2006) señalan que la falta de “accountability” social dificulta la implementación de políticas redistributivas, afectando negativamente los derechos sociales (salud, educación, vivienda) de los sectores más vulnerables y comprometiendo el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos económicos y sociales.

El debilitamiento de la protección de derechos colectivos y ambientales es consecuencia porque la participación ciudadana y el control social suelen ser instrumentos clave para la salvaguarda de derechos colectivos —como el derecho al medio ambiente sano o los derechos de comunidades indígenas—. Cuando la ciudadanía no forma parte activa del diseño y evaluación de políticas ambientales, se aprueban proyectos extractivos o de infraestructura que vulneran derechos territoriales y ambientales de poblaciones locales. El debilitamiento de estos mecanismos facilita la aprobación de normativas que priorizan intereses empresariales sobre la protección de recursos naturales, generando conflictos socioambientales y afectaciones graves a derechos culturales y colectivos.

Esto quiere decir, que cuando se vulnera la participación ciudadana y control social, no solo se afecta a las personas que de forma individual o colectiva fueron vulneradas, sino es un riesgo para toda la institucionalidad democrática de los derechos humanos y de la naturaleza.

La participación ciudadana y control social es el derecho con la más clara expresión de civismo para enfrentar y frenar el abuso de poder (en todas sus expresiones) con las herramientas que nos proporciona el Estado constitucional de Derechos. Cuando eso se rompe y vulnera, todo abuso será posible por parte de los “poderosos”.

La crisis de la participación ciudadana y el control social en Ecuador

Desde la aprobación de la Constitución ecuatoriana de 2008, Ecuador ha reconocido la participación ciudadana como un derecho fundamental y como mecanismo de control social sobre el poder público (Asamblea Constituyente, 2008). Sin embargo, en los últimos años, el país ha experimentado un proceso de debilitamiento de estos mecanismos, afectando la calidad democrática.

Producto del intento de cooptar un espacio eminentemente ciudadano por parte de los partidos políticos en el poder, se ha ocasionado el debilitamiento institucional. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), creado para institucionalizar la participación y la fiscalización ciudadana, ha sido objeto de constantes crisis políticas y conflictos de competencia con otras funciones del Estado (Paz y Miño, 2020). Estas tensiones han erosionado la

confianza de la ciudadanía en el propio CPCCS y han limitado su capacidad de actuar como contrapeso efectivo.

El CPCCS ha sido capturado por intereses políticos, lo que ha debilitado la autonomía ciudadana que originalmente debía resguardar. Como resultado, varios procesos de veeduría ciudadana y observatorios han sido desactivados o cooptados. El caso de Ecuador ilustra cómo la pérdida de la participación ciudadana y el control social facilita la concentración del poder, debilita la rendición de cuentas y deteriora la calidad democrática. La experiencia ecuatoriana confirma los planteamientos de Peruzzotti y Smulovitz (2006) y de O'Donnell (1994) sobre los riesgos que enfrentan las democracias delegativas cuando se socavan los mecanismos de control social.

Producto de esta situación de afectación a los cimientos de la institucionalidad por parte de los grupos políticos de poder irrespetuosos con la división de poder y la Constitución, se ha producido el marco propicio para tolerar la corrupción, por el debilitamiento de los mecanismos de control social ha coincidido con un aumento de denuncias de corrupción en el sector público (Transparencia Internacional, 2024). Sin la presión ciudadana y con un CPCCS debilitado, las instancias de rendición de cuentas han perdido efectividad. Lo que ha traído consecuencias en la calidad democrática. El Latinobarómetro (2023) muestra que solo el 21 % de los ecuatorianos confían en las instituciones públicas y que el 64 % consideran que la corrupción es el principal problema del país. Este contexto de desconfianza está generando desafección política, con una participación electoral decreciente y un aumento del voto nulo o blanco en procesos recientes (CNE, 2023).

Conclusiones

Podemos concluir que la participación ciudadana, la soberanía popular y el control social constituyen fundamentos estructurales de una democracia sustantiva, en la que el pueblo no solo elige representantes, sino también incide activamente en la toma de decisiones y en la fiscalización del poder público. Estos elementos no pueden entenderse como simples accesorios institucionales, sino como derechos humanos esenciales que configuran la legitimidad y el carácter transformador del Estado democrático.

En el caso ecuatoriano, si bien el marco jurídico consagra de forma robusta estos derechos —especialmente a partir de la Constitución de 2008 y su desarrollo normativo—, su implementación efectiva enfrenta serios obstáculos derivados de la cooptación institucional, la inestabilidad del CPCCS y la ausencia de mecanismos vinculantes de participación y control social. Esta desconexión entre norma y realidad compromete la vigencia de la soberanía popular y limita el protagonismo ciudadano en los asuntos públicos.

El debilitamiento de estos mecanismos fomenta la concentración del poder, reduce los espacios de rendición de cuentas y alimenta una cultura de

impunidad y desafección democrática. En consecuencia, se vuelve urgente fortalecer la autonomía de los órganos de control, consolidar una cultura cívica activa y diseñar herramientas eficaces que garanticen una participación ciudadana real, inclusiva y permanente. Solo así será posible reconstruir la confianza institucional, prevenir la corrupción y garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, colectivos y ambientales, en consonancia con los principios del Estado constitucional de derechos y justicia.

Desde una perspectiva teórico-constitucional, la participación ciudadana y el control social deben entenderse no solo como prerrogativas legales, sino como manifestaciones concretas del principio de soberanía popular y de la democracia como derecho humano colectivo. En los Estados constitucionales de derechos, estos mecanismos no son secundarios ni complementarios, sino estructurantes de la arquitectura institucional, al garantizar que el poder se ejerza con legitimidad, transparencia y en función del interés público. Su omisión o simulación constituye una forma de regresividad democrática que debe ser denunciada como una violación estructural de derechos humanos y de los principios que rigen el Estado social y democrático de derecho.

En consecuencia, este estudio plantea la necesidad de reconceptualizar la participación ciudadana como un derecho epistémico y contramayoritario, capaz de introducir en la esfera pública los saberes populares, las memorias comunitarias y las voces históricamente silenciadas. Lejos de ser una función técnica de gobernanza, la participación ciudadana debe ser asumida como una estrategia política de redistribución del poder y de democratización real de las decisiones estatales. Así, su fortalecimiento no solo previene la corrupción, sino que redefine la relación entre ciudadanía y Estado, consolidando una democracia radical, paritaria e incluyente en contextos de alta desigualdad como los latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449.
- Asprino, G. (2008). Revue filosófico-político sobre la participación. *Frónesis*, 15(3), 37-57. Recuperado en 01 de junio de 2025
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, 157-180.

- Consejo Nacional Electoral (CNE). (2023). *Informe sobre la participación electoral en Ecuador 2023*. <https://www.cne.gob.ec>
- Fung, A. (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 515–539. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100134>
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66.
- Galiano Maritan, G., Morffi Collado, C. L., Bravo Placeres, I., & Marriot Zurita, G. A. (2023). La participación ciudadana: fundamento esencial de la democracia en Ecuador. Uniandes Episteme. *Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 10(4), 500-522.
- Goldfrank, B. (2011). Deepening local democracy in Latin America: Participation, decentralization, and the left. *Pennsylvania State University Press*.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023: Opinión pública y democracia en América Latina*. <https://www.latinobarometro.org>
- Marshall, T. H. (1965). *Class, citizenship and social development: Essays by T. H. Marshall*. Doubleday.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- Paz y Miño, J. (2020). El Consejo de Participación Ciudadana: origen, evolución y crisis. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 12(23), 89–112.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rodríguez-Drincourt, J., 2017. Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y “democracia abierta”: especial referencia a las nuevas perspectivas de profundización democrática en Canarias. *Oñati Socio-legal Series [online]*, 7 (5), 979- 992. <http://ssrn.com/abstract=3068743>
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158.

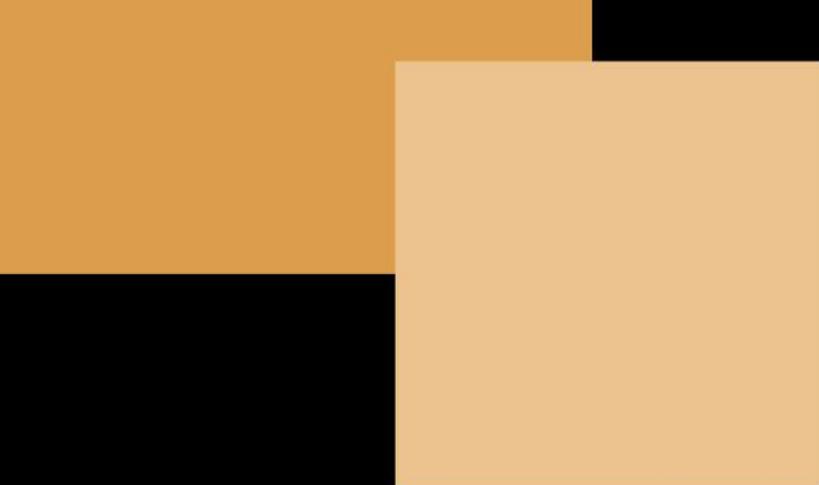
Soto, L., & Costa, M. (2024). El papel de la participación ciudadana en la formulación y gestión ambiental en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 12(2), 121-140.

Transparencia Internacional. (2024). *Índice de Percepción de la Corrupción 2024: Ecuador*. <https://www.transparency.org>

Vejo-Mora, L. I., Alchundia, I. M., Narea-Jerez, E., & Pinos-Medrano, V. F. (2023). Participación y control social: su impacto en la toma de decisiones públicas en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 15(2), 161-168. Epub 30 de abril de 2023. Recuperado en 01 de junio de 2025

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. University of Pittsburgh Press.

Vallejo, C. (2018). *La Participación Ciudadana como influencia en la mejoría del medio ambiente*. Universidad de las Américas.



CAPÍTULO 2

El derecho y la participación ciudadana en Ecuador: desafíos y complejidades de una democracia en construcción

Jackson Vicente Condolo Acaro
Enrique David Luzuriaga Muñoz



2

Capítulo 2

El derecho y la participación ciudadana en Ecuador: desafíos y complejidades de una democracia en construcción

Jackson Vicente Condolo Acaro

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo: jvcondolo02@utpl.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1495-0555>

Enrique David Luzuriaga Muñoz

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador

Correo: edluzuriaga@utpl.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0152-096X>

Resumen

La presente investigación aborda la complejidad de garantizar el derecho a la participación ciudadana en Ecuador, en el contexto de un sistema democrático en constante transformación. A partir de este enfoque proponemos analizar, cómo por medio de los instrumentos jurídico-normativos e institucionales, desde la puesta en marcha de la Constitución ecuatoriana 2008, se ha intentado promover una ciudadanía activa en los procesos democráticos, pero también, es menester de este estudio, describir cómo el ciudadano enfrenta limitaciones en el ejercicio de estos derechos, como por ejemplo, debido a la falta de formación sobre los derechos de participación, la politización de los procesos participativos y el débil control social en los procesos de participación y democracia. Este estudio se desarrolla aplicando un enfoque cualitativo, que incorpora el análisis del sistema jurídico interno, revisión de los procesos y experiencias de participación y democracia, y entrevistas a actores involucrados; teniendo como resultado la reflexión sobre el impacto de los desafíos pendientes para consolidar una participación ciudadana efectiva, incluyente y autónoma. Por lo tanto, este trabajo pretende aportar a la discusión sobre cómo superar los obstáculos actuales para fortalecer el vínculo entre el derecho y la ciudadanía en Ecuador.

La participación ciudadana en el marco constitucional ecuatoriano

Es menester de este estudio iniciar precisando que el derecho y la participación ciudadana se encuentran fuertemente ligados a la legalidad, esto debido al contenido de la Constitución de la República de Ecuador de 2008, puesto que la participación ciudadana se encuentra constituida como un derecho constitucional, en el marco del nuevo constitucionalismo ecuatoriano.

Bajo esta premisa, la participación ciudadana integra una serie de elementos importantes a destacar, por su trascendencia en la sociedad y sus efectos tanto democráticos como políticos, y que nos permitimos abordar en los siguientes apartados.

Como antecedente histórico constitucional, vale recordar que solo hasta la Constitución Política de la República de 1998, los intereses no eran más que políticos y aun así no existía como tal una buena descentralización en el Estado y las instituciones, es decir, no aparecía aún una fuerte incidencia en el contenido de los derechos de participación de los ciudadanos.

A partir de este marco se puede examinar las políticas y las prácticas de participación en el período 1998-2008. Por una parte, se destaca la constitución de consejos de derechos, que permiten a grupos discriminados incidir parcialmente en las políticas públicas. Bajo este contexto, la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, pese a que no traía consigo cambios o reformas, tuvo un enfoque sobre mecanismos de la descentralización con una mayor influencia social a la que denominaron inclusión para la participación activa de la sociedad, en el ámbito centrar, seccional e incluso de excepción, es así que para el 2008 la Constitución que hoy por hoy sigue teniendo vigencia, implementó algunos tipos de mecanismos de participación, así como leyes a fin de que el ciudadano ejerza sus derechos, sobre todo pensando en el pueblo a fin de respetar los intereses y el Estado democrático en el que se fundamenta la nueva Constitución 2008.

En efecto, la Constitución del Ecuador (2008), en su artículo 95, reconoce que los derechos de participación se ejercen a través de tres formas de democracia: representativa, directa y comunitaria. En el modelo representativo, la ciudadanía delega su poder a las autoridades que elige mediante votación.

Asimismo, en la democracia directa, por el contrario, el poder reside de forma inmediata en el pueblo, que lo ejerce a través de mecanismos como las asambleas. Finalmente, en la democracia comunitaria, las decisiones se adoptan conforme a las normas propias de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, respetando siempre los principios constitucionales (Blacio Aguirre & Luzuriaga Muñoz, 2025).

De forma sistemática, y de conformidad a la nombrada Constitución de la República del Ecuador 2008, los derechos de participación se pueden clasificar en las siguientes categorías:

1. **Derecho al sufragio y a ser electo:** comprende la facultad de elegir a los representantes y de postularse para ejercer funciones públicas.
2. **Derecho a participar en los asuntos públicos:** permite a las personas involucrarse activamente en el análisis, deliberación y toma de decisiones sobre temas de interés general.
3. **Derecho a la iniciativa legislativa ciudadana:** autoriza a la ciudadanía a presentar propuestas de ley para su tratamiento por parte de los órganos legislativos.
4. **Derecho a ser consultado:** establece la obligación de someter ciertos temas a la consulta ciudadana, especialmente cuando se vean afectados derechos colectivos o individuales.
5. **Derecho a la fiscalización:** consiste en la potestad de vigilar y evaluar la gestión de las instituciones públicas, garantizando así transparencia y rendición de cuentas.
6. **Derecho a la revocatoria del mandato:** permite cesar anticipadamente a autoridades electas cuando no cumplen con sus funciones o pierden la confianza ciudadana.
7. **Derecho al acceso a la función pública en condiciones de equidad:** asegura que el ingreso a cargos públicos se base en criterios de mérito y procesos transparentes.

Blacio y Luzuriaga (2025) sostienen que es fundamental que todas las personas ejerzan activamente estos derechos, no solo como garantía de control democrático, sino también como expresión de una democracia participativa robusta. En efecto, varios autores sostienen que la Constitución ecuatoriana adopta una visión amplia y exigente de la democracia directa, lo que demanda una ciudadanía informada, organizada y comprometida con el fortalecimiento del Estado democrático.

Ahora bien, la participación ciudadana se ha instalado transversalmente en el discurso de los actores políticos, fundamentalmente por la crisis de legitimidad que afecta a las instituciones de la democracia representativa. Por tal razón, las propuestas de profundización de la democracia y apertura de las instituciones del Estado a la ciudadanía encuentran una valoración positiva tanto en la sociedad civil como en la élite política.

No obstante, dicha transversalidad en los debates sobre democracia y participación ciudadana, en ocasiones, se observa cierto grado de ambigüedad de lo que significa esta última, lo cual, muchas veces, provoca una falta de referencias empíricas para la adecuada implementación de dichos mecanismos en la gestión pública.

Dicho de otro modo, las demandas sociales, la desigualdad y el mero hecho de no existir un control normativo vigente, llevó a la lucha y enfrentamientos de pensamientos principalmente por la falta de regularidad sobre ciertas instituciones del Estado, sin embargo, esto trajo consigo repercusiones de intereses, aun así, se introdujo al Estado la democracia y la participación ciudadana en asuntos de carácter público.

En consecuencia, es importante resaltar que las diversas agrupaciones sociales y políticas también cumplen un papel fundamental en la sociedad al momento de ejercer sus derechos. Cuando la persona comprende el valor que tiene el mundo, puede formarse progresivamente hasta constituirse en ciudadano, actuación que le permitirá trabajar para la consecución de la soberanía de su Estado, prepararse para ser emprendedor, productivo, protagonista, del progreso social, y agente de cambio social, y no un mero espectador o crítico.

Fortalecimiento de vínculos entre el derecho y la ciudadanía

El ejercicio efectivo de los derechos de participación ciudadana representa un componente esencial de toda democracia sustantiva, entendida no solo como un régimen electoral, sino como una forma de organización social que garantiza la intervención activa de la población en los asuntos públicos. En el contexto ecuatoriano, este principio ha adquirido mayor relevancia a partir de la Constitución de 2008, un hito normativo que introdujo una concepción garantista del derecho, con enfoque plurinacional, intercultural y participativo (Ramírez, 2013).

La Carta Magna de Montecristi consagra la participación como un derecho, un deber y un principio transversal del sistema democrático, reconociendo diversas formas de democracia: representativa, directa y comunitaria. No obstante, como advierte Mujica (2010), el reconocimiento jurídico de la participación no garantiza por sí mismo su realización efectiva, especialmente cuando existen brechas estructurales, desigualdades sociales y una débil cultura democrática.

Diversos estudios coinciden en que uno de los principales desafíos del Ecuador contemporáneo radica en la construcción de una ciudadanía activa, crítica y autónoma, capaz de ejercer sus derechos no solo de manera formal, sino también sustantiva. Esta ciudadanía no se forma espontáneamente; requiere procesos educativos, institucionales y sociales que fortalezcan sus capacidades de deliberación, vigilancia y propuesta (Álamo y Pérez, 2019; Pastor, 2009).

La persistencia de prácticas clientelares, la instrumentalización política de los mecanismos participativos y la desconfianza hacia las instituciones públicas son factores que dificultan este fortalecimiento (Sánchez, 2013). Ante esta realidad, es indispensable repensar el vínculo entre el derecho y la ciudadanía, entendiendo al primero no solo como un conjunto de normas, sino como un

instrumento de transformación social, capaz de empoderar a los sectores históricamente marginados.

Como señalan Pérez (2014) y Fernández (2023), fortalecer este vínculo implica avanzar en al menos tres líneas estratégicas: a) la educación cívica y jurídica como base de una ciudadanía informada; (b) el diseño de mecanismos participativos accesibles, inclusivos y vinculantes; y (c) la construcción de una institucionalidad que escuche, responda y se legitime ante la ciudadanía.

En definitiva, promover una participación más activa, crítica e inclusiva requiere no solo reformas legales, sino también transformaciones culturales y políticas que reconozcan a la ciudadanía como sujeto colectivo de derechos, y no como simple destinataria de decisiones ajenas. Fortalecer esta relación entre el derecho y la ciudadanía es, en última instancia, fortalecer el tejido democrático del país.

Por lo tanto, hay que comprender que para que exista un efectivo ejercicio de la participación ciudadana, se deberá considerar lo que menciona Bonilla y Matijevic (2024), es decir, la estatización de la participación ciudadana sucede cuando la sociedad civil es incorporada en los procesos de toma de decisiones del Estado.

Por lo tanto, bajo este supuesto, el ciudadano al estar integrado en un Estado guarda un deber formal con el mismo, su interés importa ya que su decisión es tomada en cuenta, en lugar de que sus representantes directos elijan por ellos, es de este modo que se permite la transparencia, la igualdad, el respeto de todos los derechos amparados en la Constitución. En otras palabras, el ciudadano debe estar protegido por el Estado quien tiene el deber de salvaguardar el derecho a la participación sin intervenir en el núcleo esencial de dicho derecho.

La participación como derecho: fundamentos normativos

El reconocimiento de la participación ciudadana como un derecho fundamental está consagrado en el artículo 61 de la Constitución del Ecuador (2008), donde se establece que las ciudadanas y ciudadanos tienen el derecho a intervenir en los asuntos públicos de forma individual o colectiva. Este derecho abarca tanto la participación en los procesos electorales tradicionales, como también en mecanismos más directos, tales como las consultas populares, los cabildos abiertos, las veedurías ciudadanas, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa popular y otras formas de democracia directa y comunitaria.

Este principio constitucional se articula con una estructura normativa más amplia que busca operativizar dicho derecho. Entre los cuerpos legales más relevantes se encuentran la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), los cuales definen competencias, mecanismos y procedimientos para

canalizar la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, tanto a nivel nacional como local.

Sin embargo, como han señalado diversos autores (Mellado, 2001; Álamo y Pérez, 2019), la existencia de un marco legal robusto no garantiza por sí sola el ejercicio efectivo de los derechos de participación. La distancia entre la norma y la práctica puede ser significativa, especialmente cuando existen factores estructurales como la desigualdad, la desinformación, la exclusión o el clientelismo político. Tal como lo advierte Pastor (2009), la participación requiere no solo condiciones legales, sino también condiciones sociales, educativas y culturales que permitan que los ciudadanos asuman un rol activo, crítico y deliberativo.

Bajo este contexto, el derecho a la participación se encuentra regulado principalmente por la Constitución y demás normas infra constitucionales, es así que para Panchana et al. (2020) la Ley Orgánica de Participación Ciudadana genera los escenarios para el ejercicio del control social y la Rendición de Cuentas que permiten a las instituciones públicas transparentar su información y explicar a la ciudadanía, de manera sistemática y detallada, la gestión realizada

Por tanto, uno de los principales retos que enfrenta el Ecuador no es la ausencia de mecanismos participativos en su ordenamiento jurídico, sino la necesidad de traducir esos derechos en prácticas reales que se inserten en la vida cotidiana de la ciudadanía. Ello implica, entre otras cosas, generar procesos pedagógicos que fortalezcan la educación cívica, simplificar los procedimientos administrativos para participar y garantizar que las instituciones actúen como facilitadoras del ejercicio ciudadano y no como obstáculos.

Como lo plantea Mujica (2010), la participación ciudadana debe entenderse como una condición necesaria para alcanzar la igualdad política en contextos democráticos. En este sentido, no basta con que el derecho esté escrito en la Constitución, se necesita que cada persona pueda ejercerlo de forma informada, libre y efectiva, y que las decisiones tomadas a través de estos mecanismos tengan un impacto real en la gestión pública.

En resumen y de conformidad a la normativa antes citada, los mecanismos de participación ciudadana son herramientas que permite la participación activa de los sujetos de derecho sobre la toma de decisiones públicas y mejoras de gobierno, consagrados en la Constitución e instrumentos legales, con la única finalidad de asegurar el compromiso cívico con una visión democrática y responsable de los ciudadanos.

Educación para la participación: clave para una ciudadanía activa

Uno de los mayores obstáculos para una participación ciudadana efectiva en Ecuador es el limitado conocimiento que tiene la población sobre los mecanismos disponibles para ejercer sus derechos. Esta falta de información no

solo debilita el vínculo entre ciudadanía e institucionalidad, sino que también perpetúa dinámicas de exclusión política. Como sostienen Álamo y Pérez (2019), la educación cívica y jurídica constituye un pilar fundamental para construir una ciudadanía informada, capaz de actuar de manera crítica, deliberativa y corresponsable en los asuntos públicos.

En este marco, la formación en derechos y mecanismos de participación debe ser entendida no como un componente accesorio, sino como una estrategia transversal del sistema democrático. Mujica (2010) advierte que una ciudadanía políticamente desigual, es decir, sin acceso equitativo a la información y a la deliberación, está condenada a una democracia formal, sin contenido sustantivo. Por tanto, resulta imperativo que los contenidos relacionados con la participación, los derechos fundamentales y el funcionamiento del Estado se integren en todos los niveles del sistema educativo, desde la educación básica hasta la superior.

Asimismo, este proceso formativo debe extenderse más allá del ámbito escolar. Pastor (2009) plantea la necesidad de promover una pedagogía ciudadana continua, articulada desde las instituciones públicas, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Esta formación debe orientarse no solo a la transmisión de información, sino también al desarrollo de capacidades para el análisis crítico, el diálogo y la organización colectiva.

Además, es importante que estos procesos sean culturalmente pertinentes, particularmente en un país plurinacional como Ecuador. Fernández (2023) sugiere que la formación en ciudadanía debe adaptarse a localismos, reconociendo las formas propias de organización comunitaria y participación que existen en los pueblos y nacionalidades indígenas. En este sentido, una educación para la participación no puede ser homogénea ni vertical, sino diversa, dialógica y contextualizada.

Solo a través de una ciudadanía educada e informada es posible garantizar que los derechos de participación se ejerzan plenamente y no queden como meras declaraciones constitucionales sin impacto en la vida democrática cotidiana.

Institucionalidad participativa: entre la norma y la práctica

En el diseño constitucional ecuatoriano, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue concebido como un órgano fundamental para promover el ejercicio de los derechos de participación, fomentar el control social y transparentar la gestión pública. Su creación, en el marco de la Constitución de 2008, respondió a una aspiración legítima: trasladar parte del poder público a la ciudadanía organizada, institucionalizando mecanismos que antes eran marginales o informales.

Sin embargo, la experiencia práctica del CPCCS ha distado significativamente de ese ideal. Lejos de convertirse en un catalizador de la

democracia participativa, su trayectoria ha estado marcada por la inestabilidad, la politización de sus integrantes, el uso faccioso de sus competencias y una creciente pérdida de legitimidad ante la opinión pública. Como advierte Ramírez (2013), esta deriva institucional ha contribuido al desencanto ciudadano hacia las estructuras participativas formales, debilitando así la confianza en los canales institucionalizados de participación.

Navas Alvear ha sido particularmente crítico en este aspecto. En su análisis del sistema participativo ecuatoriano, sostiene que “la institucionalización de la participación en el CPCCS se convirtió en una forma de neutralización del poder ciudadano” (Navas, 2015, p. 148). En lugar de empoderar a la sociedad civil, el Consejo terminó por replicar las lógicas del poder tradicional, ocupando un espacio de protagonismo institucional sin capacidad real de interlocución con la ciudadanía ni de transformación sustantiva de las políticas públicas. Esta situación pone en evidencia una contradicción central: el diseño normativo avanzó hacia una democracia participativa, pero el aparato institucional no ha estado a la altura de dicho mandato.

En consecuencia, resulta urgente repensar la arquitectura y el funcionamiento del CPCCS si se quiere fortalecer el sistema participativo. Esto implica, entre otras cosas, garantizar su verdadera autonomía frente a intereses partidistas, profesionalizar su gestión mediante concursos públicos transparentes y establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas ante la ciudadanía. Solo así se podrá evitar que el Consejo continúe siendo un órgano simbólicamente participativo, pero funcionalmente inoperante o capturado.

Mecanismos de participación directa: retos de implementación

Desde la promulgación de la Constitución de 2008, se han promovido diversos mecanismos de participación directa como la silla vacía, el presupuesto participativo, y las audiencias públicas, con el objetivo de acercar a la ciudadanía a los procesos de deliberación y toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno. No obstante, su implementación ha enfrentado limitaciones estructurales y culturales que han reducido su efectividad.

Como advierte Casas (2012), muchos de estos espacios tienden a mantener un carácter simbólico, sin generar una verdadera incidencia en las decisiones institucionales. Su existencia, aunque normativamente respaldada, no siempre se traduce en procesos vinculantes ni en resultados concretos que reflejen las prioridades ciudadanas. Esta desconexión entre diseño y aplicación ha contribuido a una percepción de participación “decorativa” más que sustantiva.

Uno de los casos paradigmáticos es la figura de la silla vacía, consagrada en la Constitución como una herramienta para asegurar la representación directa de la ciudadanía en los espacios de decisión, especialmente en los gobiernos autónomos descentralizados. Este mecanismo busca que un delegado ciudadano,

designado por procesos participativos, tenga voz e incidencia en las sesiones deliberativas, aportando desde la perspectiva de la sociedad civil.

Sin embargo, a casi dos décadas de su consagración constitucional, resulta difícil sostener que la silla vacía haya logrado convertirse en un mecanismo exitoso y efectivo de participación ciudadana. Su activación ha sido esporádica, mal comprendida e incluso resistida por actores institucionales que perciben la presencia ciudadana como una amenaza o una incomodidad. Además, la falta de procedimientos operativos claros, de mecanismos de seguimiento y de garantías para una participación informada y autónoma, ha impedido que esta figura trascienda lo meramente formal.

Para revertir esta situación, es necesario no solo reforzar el marco jurídico y técnico de estos instrumentos, sino también impulsar procesos de formación ciudadana, garantizar el acceso equitativo a la participación, especialmente de sectores históricamente excluidos, y establecer sistemas efectivos de monitoreo y rendición de cuentas que aseguren la continuidad y el impacto real de las decisiones participativas.

Control social y debilitamiento institucional: una amenaza para la participación ciudadana

El fortalecimiento de los vínculos entre el derecho y la ciudadanía no solo se limita al acceso a los mecanismos de formulación de políticas públicas, sino que también exige la existencia de un control social efectivo, autónomo y técnicamente respaldado. En este sentido, los ciudadanos deben poder participar activamente no solo en la creación de normas y decisiones, sino también en su implementación, fiscalización y evaluación.

Sin embargo, en el contexto ecuatoriano, este principio ha sido erosionado por diversas reformas legales y prácticas institucionales que han debilitado gravemente los espacios de control ciudadano. Las veedurías ciudadanas, por ejemplo, instrumentos diseñados para permitir el monitoreo directo de la gestión pública por parte de la sociedad civil, han perdido su fuerza vinculante y su operatividad efectiva, en parte por la politización de los procesos, la falta de garantías de independencia, y en muchos casos, por reformas que han limitado su alcance real.

Un caso crítico es el debilitamiento de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades, que en su origen buscaban garantizar procesos de designación transparentes y meritocráticos. Con el paso del tiempo, estas comisiones se han visto reducidas a instancias formales sin poder efectivo de decisión, mientras que numerosos concursos públicos han sido objeto de cuestionamientos, denuncias de irregularidades, e incluso procesos judiciales que evidencian su falta de legitimidad y transparencia.

Mujica (2010) advierte que la igualdad política, elemento central de una democracia sustantiva, solo puede garantizarse cuando los ciudadanos tienen la posibilidad real de fiscalizar al poder público sin represalias, cooptación ni obstáculos institucionales. En otras palabras, no hay democracia sin control ciudadano activo.

Ante este panorama, resulta imperativo revalorizar y fortalecer los mecanismos de auditoría y fiscalización ciudadana: veedurías, observatorios independientes, contralorías sociales y espacios de deliberación pública. Para ello, se requiere una estrategia combinada de reformas legales que restituyan su carácter vinculante, así como el desarrollo de capacidades técnicas y organizativas de la sociedad civil para ejercer estos derechos de forma autónoma, crítica y sostenida (Álamo y Pérez, 2019; Pastor, 2009).

La ausencia de un control social efectivo y autónomo no solo afecta la calidad de la gestión pública, sino que profundiza la brecha entre ciudadanía e institucionalidad, debilitando los principios de corresponsabilidad y soberanía popular consagrados en la Constitución ecuatoriana. Revertir este proceso implica, por tanto, no solo recuperar herramientas formales, sino garantizar las condiciones políticas y jurídicas para su ejercicio pleno.

La digitalización de los procesos participativos puede ser una herramienta clave para ampliar la cobertura y la eficacia de la participación. No obstante, como advierte Arriaza (2012), el acceso desigual a las tecnologías puede reproducir exclusiones. Por ello, las iniciativas de participación digital deben acompañarse de políticas de inclusión digital, capacitación y acceso equitativo a plataformas tecnológicas.

Más allá de lo normativo y lo técnico, el fortalecimiento del vínculo entre derecho y ciudadanía requiere cultivar una cultura democrática basada en la confianza, el respeto y la responsabilidad compartida. Fernández (2023) señala que, sin confianza en las instituciones, la participación se convierte en una formalidad sin contenido. Es fundamental promover procesos de diálogo y deliberación pública que restauren la legitimidad institucional y fortalezcan el tejido social.

Conclusiones

Fortalecer los vínculos entre el derecho y la ciudadanía en Ecuador exige una estrategia integral que articule reformas normativas con procesos sostenidos de educación cívica, una institucionalidad participativa efectiva y mecanismos reales de control social. La experiencia de los últimos años demuestra que la existencia de leyes y estructuras no es suficiente si no se traducen en prácticas cotidianas inclusivas, transparentes y vinculantes. La participación ciudadana, lejos de ser un ejercicio decorativo o simbólico, debe consolidarse como el eje articulador de una democracia sustantiva.

Esto implica recuperar el valor transformador del derecho como herramienta viva, y no como un simple conjunto de normas desvinculadas de la realidad. La institucionalización fallida de mecanismos como el CPCCS o la silla vacía, las reformas que han limitado la autonomía de las veedurías y comisiones de selección, así como el desencanto ciudadano frente a concursos públicos viciados, son señales claras de que el modelo actual requiere una revisión profunda. Como lo advierten autores como Mujica (2010) y Navas (2015), sin un control social autónomo y sin garantías reales de fiscalización ciudadana, no es posible alcanzar una auténtica igualdad política.

De ahí que el fortalecimiento de la ciudadanía no puede desligarse del fortalecimiento del Estado. Se necesita institucionalidad técnica, despolitizada y abierta al escrutinio público. Se necesita también una ciudadanía informada, crítica y activa, capaz de ejercer sus derechos sin temor ni manipulación. Esto solo será posible si se garantiza una educación cívica transversal, procesos accesibles para todos los sectores sociales, especial atención a los grupos históricamente excluidos, y una apropiación digital que democratice los medios de participación.

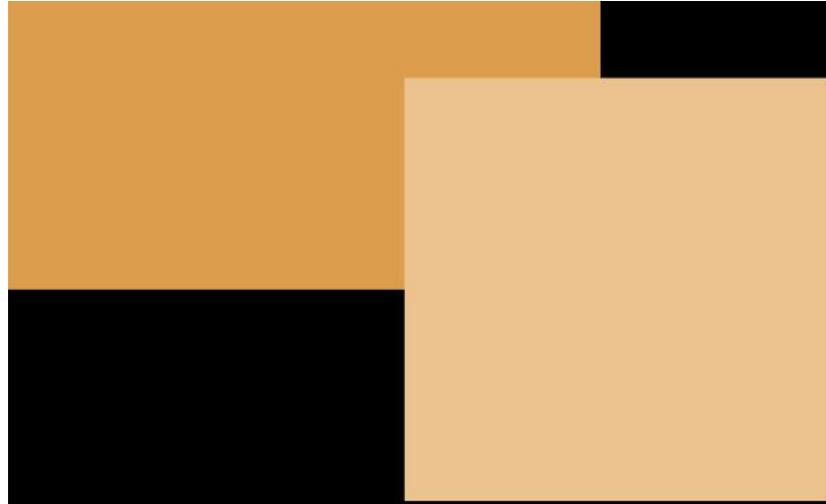
En definitiva, avanzar hacia una democracia más sólida, inclusiva y participativa en Ecuador demanda un compromiso sostenido entre el derecho, la institucionalidad y la sociedad. Solo cuando el derecho deje de ser percibido como un instrumento del poder y comience a ser vivido como un espacio compartido de construcción colectiva, será posible transformar el desencanto en confianza, la pasividad en acción, y la norma en justicia.

Referencias bibliográficas

- Álamo Bolaños, A. (Coord.), & Pérez Artiles, J. (Coord.). (2019). *Participación ciudadana y gobernanza: materiales para la facilitación*. Ediciones Octaedro. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/158300>
- Blacio Aguirre, G. S., & Luzuriaga Muñoz, E. D. (2025). *Fundamentos del derecho constitucional ecuatoriano: Un libro para la cátedra*. Universidad Técnica Particular de Loja. <https://visorweb.utpl.edu.ec/reader/fundamentos-del-derecho-constitucional-ecuatoriano-un-libro-para-la-catedra?location=5>
- Bonilla Manotoa, A., & Matijevic López, I. R. (2024). Estatzación de la participación ciudadana en Ecuador: Un análisis político y jurídico. *El Outsider*, 9, 61–81. <https://doi.org/10.18272/eo.v9i.3261>
- Casas Cárdenas, E. (2012). *Participación ciudadana en la democracia: Experiencias contemporáneas en España y México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/38626>

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial Suplemento No. 449*. Asamblea Constituyente del Ecuador. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Fernández Vidal, I. (2023). *Participación ciudadana* (SSCB0109, 2.ª ed.). IC Editorial. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/235492>
- Mellado Hernández, R. (2001). *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. Plaza y Valdés. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/36710>
- Mujica Barrientos, P. (2010). *La igualdad política: El significado actual de la participación ciudadana*. RIL Editores. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/68126>
- Navas Alvear, M. (2015). Participación ciudadana y poder político en el Ecuador de Montecristi: ¿Institucionalización o cooptación? En J. Martínez & M. Reyes (Coords.), *Ciudadanía y democracia en América Latina* (pp. 137–150). FLACSO.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2001). *Carta Democrática Interamericana*. http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spaf
- Panchana, M., Torrealba, H. P., Reyes, A., & Cochea, H. (2020). La participación ciudadana y el control social en las parroquias de Atahualpa, Anconcito, San José Ancón, José Luis Tamayo y Simón Bolívar (Ecuador). *Journal of Business and Entrepreneurial Studies*, 4(1), 16–34. [Busca y reemplaza el enlace “file:///...” por uno real o DOI válido]
- Pastor Seller, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Editum – Ediciones de la Universidad de Murcia. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/54372>
- Pérez Rodríguez, M. D. (Coord.). (2014). *Dinamización comunitaria: Participación ciudadana* (2.ª ed.). Editorial ICB. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/121134>
- Ramírez Gallegos, F. (2013). *Participación, democracia y conflictos: Ecuador 2009–2012*. FLACSO. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/80254>
- Sánchez Parga, J. (2013). *Los indígenas y la política: Representación y participación electorales: Ecuador 2013*. Ediciones Abya-Yala. <https://elibro.net/es/ereader/bibliotecautpl/79877>

Sol Arriaza, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*. FLACSO.
<https://elibro.net/es/ereader/bibliotecaupl/79841>



CAPÍTULO 3

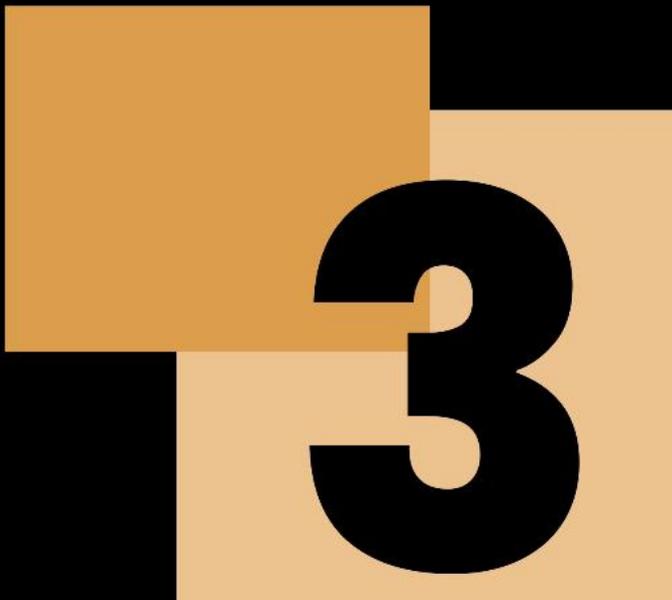
El accionar ciudadano: un derecho constitucional y la clave que transforma al pueblo

Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez

Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo

Karen Andrea Villa Chuchuca

María del Cisne Vega Narváez



3

Capítulo 3

El accionar ciudadano: un derecho constitucional y la clave que transforma al pueblo

Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez
gaby_26@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0008-0352-5917>

Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo
ainhoamore28@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0002-6694-367X>

Karen Andrea Villa Chuchuca
kvilla388@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0004-3184-6161>

María del Cisne Vega Narváez
cisnema@hotmail.es
<https://orcid.org/0009-0003-6432-5023>

Resumen

Este capítulo analiza el accionar ciudadano en Ecuador como un derecho constitucional esencial para la democracia participativa y el control social. El objetivo principal es examinar su evolución histórica, fundamentos normativos, mecanismos institucionales y desafíos actuales, especialmente frente a la deslegitimación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). La metodología se basó en una revisión crítica de fuentes legales, bibliografía especializada y experiencias concretas de participación ciudadana. Entre los hallazgos destaca la tensión entre el diseño normativo y la práctica institucional, caracterizada por corrupción estructural, cooptación política y apatía ciudadana. Se identifican mecanismos formales de participación y control — asambleas, veedurías, defensorías, comités de usuarios— que, si bien existen

legalmente, son subutilizados por falta de empoderamiento social. La discusión evidencia que la ciudadanía, además de víctima, también puede ser cómplice pasiva de la ineficiencia pública cuando no ejerce su rol fiscalizador. Se concluye que es urgente construir una cultura democrática basada en el ejercicio activo, informado y ético de la participación, y que solo una ciudadanía crítica, vigilante y articulada podrá transformar el sistema y garantizar derechos colectivos. El capítulo interpela directamente al lector con una pregunta clave: ¿qué clase de sociedad queremos y qué estamos dispuestos a hacer para construirla?

Introducción

El accionar ciudadano trasciende el ejercicio formal del sufragio. En la actualidad, se ha configurado como una práctica más amplia, dinámica y estratégica, que implica la intervención activa y consciente de la sociedad en los asuntos públicos. Este involucramiento ha permitido consolidarlo como un componente esencial para el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos fundamentales y la promoción de transformaciones sociales profundas.

En contextos marcados por la desigualdad, la exclusión y la corrupción institucionalizada, el accionar ciudadano se convierte en una respuesta legítima y necesaria. La ciudadanía, al incidir en la toma de decisiones públicas y en la construcción de modelos más justos y participativos, busca garantizar la vigencia de los derechos humanos y sociales, especialmente cuando estos han sido vulnerados o ignorados por los actores del poder.

Desde esta perspectiva, el accionar ciudadano no debe entenderse únicamente como una reacción frente a la omisión del Estado, sino como un ejercicio proactivo de corresponsabilidad democrática. La participación activa, crítica y estructurada de la sociedad permite prevenir actos de corrupción, fortalecer la transparencia institucional y contribuir al bien común mediante mecanismos de control social con respaldo legal.

Una revisión conceptual y normativa sobre la participación ciudadana evidencia que no basta con contar con políticas públicas bien diseñadas o instituciones funcionales. Es imprescindible una ciudadanía empoderada, con capacidad de articular demandas colectivas, influir en el debate público, incidir en la formulación de políticas y fiscalizar su implementación. Esta ciudadanía vigilante y propositiva constituye la base de una democracia sustantiva.

En ese sentido, se requiere fomentar una cultura de participación desde la educación formal y no formal, en la que los ciudadanos sean formados desde edades tempranas para ejercer sus derechos con responsabilidad y compromiso ético. Solo así será posible romper con las barreras del desconocimiento y construir una sociedad activa, equitativa y consciente de su rol como transformadora de la realidad.

El presente capítulo tiene como propósito analizar el accionar ciudadano como un derecho constitucional y una herramienta transformadora del orden democrático. A través de una aproximación crítica, se examinan los fundamentos normativos, históricos y sociales que sustentan la participación ciudadana en el Ecuador, con especial énfasis en el marco jurídico vigente —particularmente la Constitución de 2008— y en los mecanismos formales de control social, como veedurías, observatorios, defensorías comunitarias y cabildos populares. Asimismo, se plantea una reflexión sobre los retos actuales que enfrenta la ciudadanía frente al debilitamiento institucional, la cooptación política del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) y la pérdida de confianza en los espacios de participación.

La metodología del trabajo combina el análisis documental de textos legales, informes institucionales y literatura académica con la revisión de casos emblemáticos de acción ciudadana en el país. A partir de esta revisión, se argumenta que el ejercicio activo de la ciudadanía no solo fortalece la democracia participativa, sino que también constituye una estrategia legítima de resistencia frente a la corrupción, la arbitrariedad y la exclusión. El texto busca, por tanto, visibilizar la importancia del empoderamiento ciudadano como motor de cambio social, al tiempo que propone líneas de acción para consolidar una cultura democrática basada en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil.

Desarrollo

El accionar ciudadano como mandato constitucional

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 introdujo transformaciones sustanciales en la concepción y ejercicio de la participación ciudadana. El artículo 95 establece 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 disposición reconoce la participación como un derecho y un deber político que debe ejercerse bajo los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La ciudadanía, en este marco, deja de ser un actor pasivo para convertirse en protagonista de la vida democrática. Conforme al artículo 204 de la misma Constitución, “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación” (Asamblea Nacional de Ecuador, 2008). Esto implica que el poder ciudadano no se limita al sufragio, sino que se extiende a la vigilancia, la fiscalización y la co-construcción de políticas públicas. Por tanto, es indispensable que la sociedad se mantenga activa, empoderada y cohesionada para garantizar el cumplimiento de sus derechos y promover la justicia social.

Resulta redundante —pero revelador— que el artículo 204 haya sido reiterado en el discurso jurídico y académico como fundamento del accionar ciudadano. Esta insistencia refleja la necesidad de recordar que el poder emana del pueblo, y que este debe ejercerlo no solo mediante la delegación representativa, sino también a través de mecanismos directos y comunitarios. La implicación práctica de esta premisa es clara: la ciudadanía debe asumir un rol vigilante, crítico y comprometido en la toma de decisiones públicas, sin dejarse cooptar ni relegar a una posición secundaria.

Reducir el accionar ciudadano a la solicitud de ayudas o favores institucionales es una práctica que distorsiona su verdadero significado. Agradecer públicamente a las autoridades por el cumplimiento de sus obligaciones fomenta una cultura clientelar y debilita los principios democráticos. La participación no debe entenderse como una concesión del poder, sino como una herramienta legítima para incidir en las políticas públicas, exigir transparencia y promover el bien común. En este sentido, la ciudadanía tiene el deber ético y político de actuar colectivamente para construir una sociedad más equitativa.

La democracia no puede consolidarse sin una ciudadanía activa. Como afirma Magendza (2004), el sujeto de la democracia es el ciudadano participante, aquel que ejerce su ciudadanía en la interacción con otros para construir un orden más justo. Este autor sostiene que “la democracia solo es posible si existen, de un lado, ciudadanos y, del otro, una ciudadanía actuando permanentemente a manera de práctica individual, social y colectiva”. En esta lógica, la participación debe ejercerse desde todos los niveles —local, regional y nacional— utilizando los mecanismos legales disponibles para fiscalizar, denunciar y prevenir la corrupción.

¿Qué entendemos por accionar ciudadano?

El concepto de accionar ciudadano remite a la intervención activa y consciente de los individuos en los asuntos públicos, lo cual exige un compromiso ético y político sostenido. “La ciudadanía no es un hecho natural ni una esencia inmutable, sino una construcción social e histórica que ha respondido a las distintas formas de organización del poder político” (Lizcano, 2022, p. 16). Fernández (2012) diferencia entre ciudadanos pasivos y activos, siendo estos últimos aquellos que se involucran en espacios gremiales, ideológicos o comunitarios, y que ejercen su rol con responsabilidad democrática. Para consolidar una cultura participativa, resulta clave formar desde la infancia a futuros ciudadanos, fomentando la participación desde las escuelas como espacios de aprendizaje cívico y social. Allí se siembra la semilla de una ciudadanía crítica y comprometida con la democracia. “En las sociedades actuales coexisten diversas formas de ciudadanía que responden a condiciones étnicas, de género, clase social, generación y territorio” (Lizcano, 2022, p. 20).

En esta misma línea, Miralles (2009) sostiene que “la ciudadanía implica una construcción cultural que requiere educación ética y participación constante”, y que el accionar ciudadano es fundamental para sostener la democracia como un proceso en permanente construcción. Esta visión destaca que el pueblo, como elemento constitutivo del Estado, es el motor de la soberanía y la legitimidad institucional. Sin una población activa y consciente de sus derechos y deberes, cualquier proyecto democrático está condenado al fracaso y a la pérdida de independencia política.

La participación ciudadana está estrechamente vinculada con el principio de soberanía popular. Como lo establece la Constitución (2018), “el poder soberano lo tiene directamente el pueblo”. Sin embargo, en la práctica, esta facultad se ve disminuida cuando se percibe el voto como una obligación cívica más que como un acto de autodeterminación política. Esta percepción reduce la participación a un trámite y debilita el ejercicio de la soberanía, abriendo paso a la apatía, la desconfianza y la delegación irreflexiva del poder.

La realidad ecuatoriana evidencia una grave crisis de confianza en las instituciones y sus representantes. Como ejemplo, el gobierno del expresidente Guillermo Lasso (2021–2023) se caracterizó por su fragilidad institucional y la falta de gobernabilidad, lo que obligó a convocar elecciones anticipadas (Basabe-Serrano, 2023). Este contexto contribuyó a una profunda desafección ciudadana que debilitó aún más los mecanismos de participación y control social, consolidando un clima de apatía política.

En este escenario, diversos autores insisten en la necesidad de recuperar el compromiso ético de la ciudadanía. Rodríguez (2015) destaca que la ciudadanía debe “ser y no parecer”, actuando con apego a principios éticos coherentes con sus actos. Del mismo modo, González García y Chacón-López (2014) definen la ciudadanía como un estatus político-jurídico que implica derechos y deberes, y subrayan la necesidad de un accionar ciudadano responsable, participativo y comprometido para el fortalecimiento de la democracia.

Finalmente, cabe recordar que la ciudadanía va más allá de un estatus legal: es una práctica social que se expresa en la defensa del bien común. La participación puede adoptar múltiples formas —desde la protesta hasta la vigilancia institucional—, pero todas deben estar guiadas por principios éticos, equidad y corresponsabilidad. Solo cuando los individuos asumen activamente sus deberes cívicos es posible construir una democracia sólida, inclusiva y resiliente.

Antecedentes históricos y actualidad del accionar ciudadano en el Ecuador

Comprender el origen del accionar ciudadano en Ecuador requiere una mirada retrospectiva que reconozca la trayectoria de actores sociales y políticos que, desde condiciones de desigualdad, abrieron camino hacia la conquista de

derechos colectivos. Mujeres y hombres que protagonizaron luchas históricas por la justicia social no solo marcaron el rumbo político del país, sino que sentaron las bases de una ciudadanía crítica, activa y vigilante. Ejemplos emblemáticos como Tránsito Amaguaña, defensora del pueblo indígena, Dolores Cacuango Quilo, pionera en la defensa de los derechos humanos, y Jaime Roldós Aguilera, impulsor de la justicia social, representan hitos insoslayables de la memoria colectiva que hoy inspira a nuevas generaciones a continuar la lucha desde diversos espacios sociales.

Históricamente, el pueblo ecuatoriano ha manifestado una vocación clara hacia el accionar ciudadano, particularmente a través de las movilizaciones indígenas, quienes han ejercido una resistencia social sostenida frente a las injusticias estructurales. Estas acciones no solo reivindican derechos colectivos, sino que han forzado al Estado a reconocer y devolver espacios históricamente negados. En este sentido, la Constitución de 2008 representa un punto de inflexión, al incorporar la participación como derecho fundamental y deber institucional, consolidando el accionar ciudadano como principio constitucional y eje transversal del modelo democrático ecuatoriano.

El reconocimiento del accionar ciudadano como derecho de tercera generación ha permitido el desarrollo de múltiples instrumentos jurídicos que facilitan su ejercicio, tales como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la existencia de instancias como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). A lo largo de 17 años y bajo cuatro gobiernos distintos, se ha buscado institucionalizar el derecho a la participación y el control social, con la intención de fortalecer una ciudadanía activa y garantizar la transparencia en la gestión pública.

Sin embargo, el funcionamiento de estas estructuras no ha estado exento de contradicciones. Aunque el CPCCS fue concebido como un órgano autónomo destinado a promover el control social y la designación de autoridades de control, su credibilidad ha sido erosionada por denuncias de corrupción, injerencia partidista y conflictos de interés. Casos recientes, en los que consejeros han sido separados de sus cargos por responder a intereses políticos, han debilitado gravemente su legitimidad. Tal como lo expresa su misión institucional: “El CPCCS investiga y previene actos que generen corrupción y que afecten a la participación o al interés público [...]” (CPCCS, s.f.), sin embargo, esta función ha sido frecuentemente distorsionada en la práctica.

En consecuencia, la ciudadanía ha manifestado una profunda decepción ante la falta de transparencia de instituciones creadas precisamente para vigilar la transparencia. Silva Vega y Villarreal Ojeda (2018, p. 147) advierten que la captura institucional del CPCCS ha generado una pérdida de confianza por parte de quienes genuinamente desean participar, debilitando los mecanismos como veedurías, observatorios ciudadanos y defensorías comunitarias. Este fenómeno

de descrédito institucional ha repercutido directamente en una reducción significativa de la participación social organizada.

Frente a este escenario, resulta urgente promover una cultura ciudadana que recupere el sentido ético del accionar colectivo. La participación activa y la denuncia son instrumentos legítimos que permiten a la ciudadanía exigir rendición de cuentas, fiscalizar el uso de los recursos públicos y prevenir actos de corrupción. La historia reciente demuestra que varios de los escándalos de corrupción más relevantes del país salieron a la luz gracias al control social ejercido por ciudadanos que decidieron abandonar la pasividad y asumir un rol vigilante.

Incorporar una cultura participativa requiere educación, organización y voluntad política. Es necesario que la ciudadanía se capacite para conocer y ejercer sus derechos, no solo ante las instituciones públicas, sino también frente a los poderes fácticos que condicionan el funcionamiento del Estado. Esta tarea implica también replantear el rol del CPCCS: no eliminarlo, sino reestructurarlo, garantizar su independencia y fortalecer sus capacidades técnicas, de modo que cumpla efectivamente con su misión constitucional sin interferencias partidistas ni conflictos de interés.

Mecanismos de participación ciudadana

El ejercicio efectivo de la participación ciudadana requiere de canales institucionalizados que permitan a la sociedad civil incidir en la toma de decisiones públicas, fiscalizar la gestión gubernamental y velar por el cumplimiento de los derechos colectivos. En Ecuador, estos mecanismos están garantizados por la Constitución y desarrollados por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2024), que establece instrumentos concretos tanto de deliberación pública como de control social.

Entre los principales mecanismos de participación se encuentran:

- i) Asambleas ciudadanas locales, espacios de deliberación organizados por la ciudadanía en cada nivel de gobierno para debatir problemáticas y propuestas colectivas;
- ii) Audiencias públicas, que permiten deliberar sobre temas específicos, exigir información a las autoridades, presentar quejas o sugerencias;
- iii) Cabildos populares, sesiones convocadas por las autoridades con participación abierta de la ciudadanía para discutir asuntos de interés común; y
- iv) La silla vacía, mecanismo mediante el cual un representante ciudadano puede intervenir en los debates y decisiones de los órganos públicos.

En cuanto a los mecanismos de control social, destacan: i) Observatorios ciudadanos, herramientas colectivas para vigilar y monitorear políticas públicas; ii) Rendición de cuentas, proceso obligatorio que deben cumplir todas las autoridades en los distintos niveles de gobierno; iii) Defensorías comunitarias, que permiten a las comunidades organizarse para vigilar posibles vulneraciones de derechos; y iv) Comités de usuarios, conformados por ciudadanos en instituciones públicas para canalizar denuncias, quejas y propuestas de mejora.

Estos mecanismos constituyen el andamiaje institucional del poder ciudadano. Sin embargo, su eficacia depende del nivel de involucramiento social. La falta de participación activa genera un vacío que facilita irregularidades, como los sobrepagos en obras públicas, detectados tardíamente por los medios y no por una ciudadanía vigilante y organizada. Así, la inacción termina perpetuando la corrupción y debilitando la democracia.

Resultados y discusión

Los antecedentes teóricos y normativos analizados permiten identificar un contraste evidente entre el diseño constitucional del accionar ciudadano y la realidad institucional del país. Aunque el marco legal garantiza múltiples mecanismos de participación y control, su aplicación práctica ha sido limitada por diversos factores, entre ellos, la corrupción estructural que afecta a las instituciones públicas y privadas encargadas de gestionar recursos del Estado.

Una pregunta fundamental emerge de esta realidad: ¿cómo se ha llegado a este grado de descomposición institucional si existen normas suficientes para garantizar el control ciudadano? La respuesta no es unívoca, pero una parte sustancial recae en la ciudadanía misma. Si bien muchas veces es víctima de un sistema ineficiente y corrupto, también se convierte en cómplice al permanecer en silencio, al no denunciar, al no informarse ni participar. La omisión deliberada — ya sea por apatía, miedo o desconfianza— debilita el potencial transformador del accionar ciudadano (Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2024).

La situación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) es particularmente ilustrativa. Desde su creación en 2008, esta institución no ha logrado consolidarse como un ente confiable. Lejos de ser un pilar del control social, ha sido protagonista de escándalos relacionados con corrupción y cooptación política. Servidores públicos que deberían actuar con independencia han cedido a intereses partidistas, alejando al Consejo de su misión constitucional. Esta inercia institucional ha generado un profundo desencanto en la ciudadanía y ha deteriorado la legitimidad del propio sistema democrático.

En este escenario, la tarea pendiente es doble: por un lado, exigir la reestructuración del CPCCS para garantizar su independencia, profesionalismo y capacidad de respuesta; por otro, fomentar el empoderamiento ciudadano para

que la denuncia, la organización y la fiscalización se ejerzan con conocimiento y responsabilidad. La ciudadanía no puede renunciar a sus derechos por desconfianza: debe asumir el rol protagónico que le otorga la Constitución y fortalecer su acción colectiva frente al poder. “Una ciudadanía activa, informada y organizada es el eje de la democratización del poder y de la transformación social” (Lizcano, 2022, p. 34).

Conclusiones

El contexto actual exige que la ciudadanía, y especialmente las nuevas generaciones, asuman un papel activo en la construcción de un Estado más justo, transparente y democrático. La participación ciudadana y el control social son herramientas fundamentales para combatir la corrupción que afecta múltiples ámbitos de la vida pública: desde el sistema de salud y las compras gubernamentales, hasta el funcionamiento de la justicia, los gobiernos locales y los partidos políticos.

Frente al desencanto generalizado, es necesario recuperar el valor político del accionar ciudadano como derecho, deber y forma de resistencia ética. Esto implica crear una cultura participativa basada en la Constitución y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, aplicando sus principios de forma efectiva y no como meras declaraciones legales. El cumplimiento de estos instrumentos debe reflejarse en la transformación de las instituciones públicas y privadas que administran recursos estatales, garantizando que su actuar esté alineado con la ley, la ética y el bien común.

Además, se debe desmontar la cultura de la “ayuda” o la “gracia” estatal. Los servicios que provee el servidor público no son dádivas ni favores, sino derechos exigibles, financiados con los impuestos de los ciudadanos. La ciudadanía no debe agradecer lo que le corresponde por ley, sino exigirlo con dignidad.

Finalmente, cabe dejar una pregunta abierta al lector, a modo de reflexión e interpelación ética: ¿Qué clase de sociedad queremos y qué estamos dispuestos a hacer para construirla?

La sociedad que queremos debe ser democrática, participativa y equitativa, en la que cada persona ejerza sus derechos con responsabilidad, vigilando el poder público y promoviendo el bienestar colectivo. Una sociedad así no se construye desde la pasividad ni desde la indiferencia, sino desde el compromiso ético, la acción consciente y la participación activa en todos los niveles de la vida pública. Requiere ciudadanos que entiendan que el cambio no depende únicamente del Estado, sino de la voluntad organizada del pueblo que exige, propone y fiscaliza.

Para alcanzarla, debemos asumir con valentía nuestro rol como mandantes, salir de la zona de confort y romper el silencio ante la injusticia y la corrupción. Implica formarnos en nuestros derechos, involucrarnos en procesos de veeduría, exigir transparencia y denunciar abusos, incluso cuando el contexto sea adverso. La transformación social no es una utopía: es una tarea urgente y compartida que se construye con cada acto cotidiano de participación y corresponsabilidad democrática.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional de Ecuador. (Cuarto Suplemento del Registro Oficial 584, 2-V-2024). (2024). *Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2024). *Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2024/ley-reformatoria-participacion.pdf>

Basabe-Serrano, S. (2023). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Ecuador*. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/ABECU2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240307.pdf>

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS]. (2021). *Misión y visión institucional*. <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/mision-vision-2/>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

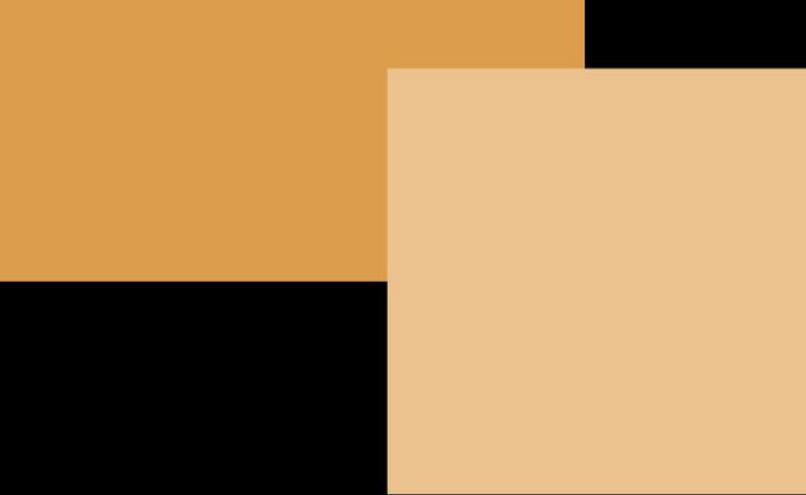
CPCCS. (s.f.). *Misión y visión institucional*. <https://www.cpccs.gob.ec/nuestra-institucion/mision-vision-2/>

Díaz Revorio, F. J. (2018). *Fundamentos actuales para una teoría de la constitución*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5384-fundamentos-actuales-para-una-teoria-de-la-constitucion-coleccion-ieceq>

Fernández, F. L. (2012). *Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo* (p. 22).

González García, E., & Chacón-López, H. (2014). *Sobre el concepto y modelos de ciudadanía* (p. 24).

- Lizcano Fernández, F. (2022). *Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Magendza, A. (2004). *Curriculum: Educación para la democracia en la modernidad*. Bogotá: Ediciones Anthropos Ltda.
- Rodríguez, A. S. (2015). *La participación ciudadana en México*.
- Silva Vega, J., & Villarreal Ojeda, A. (2018). *Lucha contra la corrupción, investigación e innovación en América Latina*.
- Vélez-Cantos, M. N.-U.-Z. (2020). *Políticas de participación de los jóvenes en el Ecuador*. Universidad del Zulia.
<https://www.redalyc.org/journal/290/29065286006/html/>



CAPÍTULO 4

*De la urna al poder real: reconstruyendo el
mandato ciudadano en la democracia
latinoamericana*

Carlos Andrés Chapín Zumba



4



Capítulo

4

De la urna al poder real: reconstruyendo el mandato ciudadano en la democracia latinoamericana

Carlos Andrés Chapín Zumba

andrecarlos1294@outlook.es

<https://orcid.org/0000-0001-7308-1866>

Miembro de la primera e histórica

Asamblea local Ciudadana de Machala (ACLM) fundada el 17 de marzo de 2023.

Resumen

Este estudio examina críticamente la reducción del poder ciudadano al sufragio periódico en las democracias latinoamericanas, destacando la contradicción entre el principio constitucional de soberanía popular y la realidad política excluyente. Mediante una metodología cualitativa de análisis documental, se identifican los principales obstáculos estructurales para una participación efectiva: desinformación, corrupción, clientelismo y desigualdad material. Se argumenta que el voto ha sido secuestrado por élites políticas y económicas, generando una democracia simbólica sin incidencia real del pueblo en las decisiones públicas. A través del análisis de casos como Chile, Ecuador y Colombia, se evidencian experiencias de empoderamiento ciudadano que cuestionan el modelo representativo vigente y apuntan hacia formas más horizontales de gobernanza. El artículo propone avanzar hacia una “democracia mandante”, basada en mecanismos vinculantes de participación directa, el fortalecimiento de organizaciones sociales, la democratización de la comunicación y una cultura cívica transformadora. El hallazgo central es que, sin condiciones materiales dignas ni canales institucionales eficaces, el poder ciudadano se vacía de contenido. Por ello, se plantea que la verdadera democracia no será concedida desde arriba, sino construida desde la base por un pueblo consciente, deliberante y organizado. Este enfoque redefine el papel del ciudadano como actor constituyente del poder.

Introducción

El presente capítulo aborda una de las problemáticas más relevantes y urgentes del análisis político contemporáneo en América Latina: la reducción del poder ciudadano al ejercicio periódico del sufragio y la necesidad de reconstruir su papel como fundamento de la soberanía democrática. En un contexto regional marcado por el desencanto social, la concentración del poder, la corrupción institucionalizada y el debilitamiento de los mecanismos de participación directa, resulta impostergerable repensar el rol del ciudadano más allá de su función electoral pasiva. Aunque la mayoría de las constituciones latinoamericanas reconocen formalmente al pueblo como fuente originaria del poder, en la práctica su incidencia en las decisiones públicas continúa siendo limitada, fragmentaria y frecuentemente simbólica.

Desde una metodología documental de enfoque cualitativo, esta investigación se sustenta en el análisis crítico de fuentes bibliográficas, jurídicas y doctrinarias provenientes de diversos países de América Latina. Esta aproximación permite examinar el desarrollo histórico, normativo y político del concepto de poder ciudadano, así como identificar los obstáculos estructurales que impiden su ejercicio pleno y transformador. A partir de esta base, el trabajo busca generar una reflexión sustantiva sobre los déficits democráticos de la región y aportar propuestas orientadas a fortalecer el protagonismo ciudadano como sujeto activo en la construcción del poder público.

El principal aporte del estudio radica en la elaboración de una visión crítica y propositiva sobre la democracia, que supera el formalismo electoral e interpela al lector desde una perspectiva transformadora. Se plantea la necesidad de transitar hacia una “democracia mandante”, donde el pueblo no solo vote, sino que delibere, controle, proponga y decida, rompiendo con las lógicas de simulación institucional que han vaciado de contenido el principio de soberanía popular. En este sentido, el trabajo articula propuestas concretas —como la reforma de mecanismos de democracia directa, la democratización de la comunicación, el fortalecimiento de las organizaciones de base y el uso de tecnologías participativas— que permiten avanzar hacia un modelo de gobernanza más horizontal, corresponsable y ético.

La importancia de este enfoque radica en que no solo permite evidenciar las tensiones entre el mandato constitucional y la realidad política excluyente, sino que también contribuye a repolitizar la ciudadanía como sujeto de transformación social. Frente a la crisis de representación y la pérdida de legitimidad de los sistemas democráticos actuales, este trabajo invita a imaginar y construir nuevas formas de ejercer el poder desde abajo, afirmando que la verdadera democracia no será concedida desde las élites, sino construida desde la base, por y para el pueblo.

Desarrollo

El poder ciudadano: fundamento constitucional y ficción democrática

La mayoría de las constituciones modernas, especialmente en América Latina, consagran el principio de soberanía popular, afirmando que el poder emana del pueblo y se ejerce a través de sus representantes o directamente. Esta premisa está presente, por ejemplo, en la Constitución de la República del Ecuador (2008), que en su artículo 1 señala que “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador). Sin embargo, en la práctica cotidiana de los regímenes representativos, el ciudadano ha sido reducido a un espectador del poder, cuya participación se limita a procesos electorales cíclicos y controlados.

Autores como Carrera Barroso (2023) y Eberhardt (2019) ya advertían sobre esta contradicción entre el discurso democrático y la realidad del ejercicio ciudadano. Mientras el primero plantea la necesidad de una democracia participativa que reconozca saberes y prácticas populares, el segundo enfatiza la necesidad de fortalecer las instituciones para evitar que la representación derive en un elitismo funcional. Esta tensión revela una disociación entre el pueblo como sujeto soberano y el sistema que dice representarlo.

La pertinencia de esta temática radica en la urgencia de reconectar el discurso constitucional con la vivencia política real del ciudadano común, desbordando el formalismo electoral para recuperar el sentido auténtico del mandato popular.

Ahora bien, en el marco de los Estados constitucionales contemporáneos, el poder ciudadano se erige como principio fundacional de la soberanía. Desde las revoluciones ilustradas hasta los actuales ordenamientos latinoamericanos, la noción de que "el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público" (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008), como reza el artículo 1 de la Constitución ecuatoriana, ha sido consagrada en las cartas magnas como un eje normativo.

Sin embargo, esta consagración jurídica no siempre se traduce en una práctica efectiva. El voto, como mecanismo emblemático de participación, representa en muchos casos una delegación simbólica que no siempre garantiza un ejercicio real del poder por parte de la ciudadanía.

La democracia representativa ha sido el vehículo institucional predominante para canalizar la voluntad popular. No obstante, como advierte Caseres (2020) esta forma de gobierno conlleva una inevitable "distancia entre gobernantes y gobernados", lo que puede conducir a la simulación democrática. En muchos regímenes de América Latina, la intermediación política ha sido secuestrada por élites partidarias, grupos económicos y poderes fácticos que distorsionan la genuina representación ciudadana. Así, el sufragio se reduce a un

ritual cíclico que valida estructuras de poder preexistentes, sin permitir una incidencia transformadora del mandante.

En Ecuador, esta tensión entre lo simbólico y lo real se ha evidenciado en múltiples procesos electorales. La ciudadanía vota, elige, y se moviliza, pero las decisiones estructurales sobre el modelo económico, la deuda externa, las alianzas estratégicas y el uso de la fuerza pública suelen estar alejadas del control popular (Eberhardt, 2019). La revocatoria de mandato, que debería ser una herramienta de control ciudadano, se convierte en una figura inoperante por barreras normativas o interpretaciones restrictivas del órgano electoral. La democracia, así entendida, se convierte en una ficción funcional al poder constituido.

Desde una perspectiva crítica, autores como Garrido López (2021) sostienen que las democracias del Sur global sufren de un “déficit de traducción”, en el que los derechos y principios constitucionales no logran encarnarse en prácticas institucionales. La “democracia de baja intensidad”, como él la denomina, permite que se mantengan las formas legales sin alterar las estructuras de exclusión, concentración del poder y desigualdad. Esta crítica se profundiza cuando se analiza cómo, incluso en contextos de gobiernos progresistas, el poder popular es invocado más como legitimación simbólica que como práctica efectiva de co-gobierno.

En América Latina, experiencias como las asambleas constituyentes en Venezuela (1999), Bolivia (2009) y Ecuador (2008) intentaron inaugurar un nuevo constitucionalismo, centrado en la participación directa del pueblo. Sin embargo, estos procesos, aunque innovadores en su forma, han mostrado limitaciones en su consolidación. El paso de la participación constituyente a la práctica cotidiana del poder ciudadano no ha sido lineal ni sostenido (Gonzales, 2022). Como alerta Hurtado (2022), existe una peligrosa tendencia a fetichizar lo constitucional mientras se despolitiza la acción ciudadana cotidiana, encerrándola en dispositivos institucionales controlados desde el centro del poder.

El conflicto central, entonces, radica en la contradicción entre un marco constitucional que otorga al pueblo el estatus de soberano, y una realidad política que margina a la ciudadanía de las decisiones cruciales. Este desfase genera desafección, desconfianza institucional y, en algunos casos, estallidos sociales. El paro nacional en Ecuador en octubre de 2019 es un claro ejemplo: miles de ciudadanos ejercieron su derecho a la resistencia, frente a decisiones económicas impuestas sin consulta popular (Jaén y Carrasco, 2022). La respuesta del Estado fue la represión, revelando los límites del poder ciudadano frente a la maquinaria del poder establecido.

Desde la teoría política contemporánea, López y Escamilla (2025) aportan herramientas para entender esta disputa. El primero sostiene que el pueblo no es una entidad dada, sino una construcción política en permanente disputa. El poder ciudadano no es una esencia, sino un campo de tensión entre

demandas sociales y articulaciones institucionales. En este marco, el voto, aunque necesario, no es suficiente. Se requiere construir nuevas formas de representación, de acción colectiva y de control popular que superen el marco electoral tradicional y den lugar a una democracia radical.

Evidentemente, el poder ciudadano, aunque consagrado en el discurso constitucional, enfrenta serias limitaciones en su realización efectiva. El desafío contemporáneo no es solo normativo, sino político: reconstruir las condiciones para que el pueblo deje de ser un actor ocasional y simbólico, y se convierta en un sujeto activo y permanente de poder. Ello requiere no solo reformas legales, sino transformaciones culturales, organizativas y éticas que reconozcan al ciudadano como protagonista, y no como espectador de su destino político.

El espejismo del sufragio: entre la participación simbólica y el secuestro del mandato

El voto, si bien es una herramienta fundamental de la democracia, no constituye por sí solo una forma plena de participación política. En muchos contextos, el sufragio se convierte en un mecanismo legitimador de estructuras de poder preexistentes, donde las decisiones ya han sido tomadas por élites económicas, partidistas o incluso extranjeras (Martínez, 2005). La participación se vacía de contenido cuando las opciones electorales son limitadas, las campañas están marcadas por la desinformación o el clientelismo, y cuando el seguimiento posterior al mandato es inexistente.

Morales Andrade (2024) advierte que los sistemas modernos de control no se basan tanto en la represión abierta como en la fabricación del consentimiento, utilizando los medios de comunicación para reducir la política a una disputa de imagen y slogans. Esta "democracia del marketing" sustituye el debate por el espectáculo, lo que debilita al ciudadano crítico y refuerza al consumidor pasivo de discursos.

Frente a este panorama, se plantea una lectura alternativa del voto: no como el punto culminante de la participación, sino como su punto de partida. La ciudadanía debe ir más allá del acto electoral, apropiándose de espacios de deliberación, control y decisión que garanticen la continuidad de su rol mandante.

Ahora bien, el sufragio universal ha sido una de las conquistas históricas más emblemáticas de la democracia moderna. Sin embargo, en las democracias contemporáneas, especialmente en América Latina, este derecho ha degenerado en una herramienta simbólica que no garantiza un verdadero ejercicio del poder por parte de la ciudadanía. La participación se limita al momento electoral, pero los mecanismos de control posterior, como la fiscalización, la revocatoria o la participación directa en decisiones trascendentales, están debilitados o son ineficaces. Esto genera una sensación de alienación y frustración en los votantes (Morales Quiroga, 2020).

El secuestro del mandato popular se produce cuando los representantes, una vez elegidos, gobiernan de espaldas a las necesidades de quienes los eligieron. En este contexto, la voluntad popular es instrumentalizada por intereses partidistas, empresariales o incluso internacionales. Autores como Reveles (2017) advierten que esta disociación entre representación y voluntad popular alimenta el desencanto y favorece el ascenso de opciones autoritarias, que se presentan como "la verdadera voz del pueblo". El populismo, tanto de derecha como de izquierda, se nutre de este vacío democrático.

En el caso ecuatoriano, diversas experiencias políticas muestran cómo el voto ha sido utilizado como carta blanca para decisiones que traicionan el mandato popular. Por ejemplo, las reformas económicas impulsadas por gobiernos elegidos con discursos sociales, pero que luego aplican recetas neoliberales, constituyen una clara expresión de esta práctica. En estos casos, el sufragio no empodera al pueblo, sino que lo neutraliza. Así, el mandato se convierte en rehén de una democracia formal sin contenido popular real.

El espejismo del sufragio se profundiza cuando las condiciones estructurales impiden una elección libre e informada. Campañas mediáticas, clientelismo, encuestas manipuladas y desinformación deliberada distorsionan la voluntad popular. En lugar de un ejercicio consciente del poder, se produce una ficción electoral, donde el voto es dirigido, condicionado y utilizado para legitimar decisiones preestablecidas (Rodríguez, 2019). Este vaciamiento del sufragio representa una de las crisis más agudas de las democracias de la región.

Obstáculos estructurales para el ejercicio del poder ciudadano

Entre los principales desafíos identificados para el ejercicio real del poder ciudadano, destacan:

La desinformación y el monopolio mediático

El control de la información limita la formación de una opinión pública libre e informada. La ciudadanía es objeto de narrativas manipuladas que polarizan, trivializan o desvían los debates de fondo. Según Serrafery y Eberhardt (2017), el poder se ejerce hoy principalmente a través del control del discurso mediático. La desinformación representa uno de los principales enemigos del poder ciudadano efectivo. Cuando el acceso a la información está mediado por conglomerados mediáticos con intereses económicos y políticos, se restringe la capacidad de la ciudadanía para tomar decisiones libres y fundamentadas. En muchos países de América Latina, los medios de comunicación masiva han sido cooptados por élites empresariales que imponen agendas ideológicas afines a sus intereses, deslegitimando actores populares y silenciando demandas sociales legítimas.

Autores como Tello (2017) y Carrera (2023) han advertido sobre el papel de los medios en la fabricación del consenso y la manipulación de la

opinión pública. La hegemonía mediática no solo condiciona el resultado electoral, sino que también restringe el horizonte de lo políticamente posible, presentando como "radicales" o "inviabiles" propuestas que cuestionan el statu quo. En este sentido, la lucha por la democratización de la información es también una lucha por la democracia sustantiva.

En Ecuador, el papel de los grandes medios ha sido especialmente relevante en momentos de crisis política. La cobertura sesgada, el uso de encuestas manipuladas y la criminalización de la protesta social han contribuido a consolidar una ciudadanía pasiva y desconfiada. Esta situación limita el desarrollo de una opinión pública crítica, obstaculizando la emergencia de un poder ciudadano activo e informado (Caseres, 2020).

La corrupción institucionalizada y el clientelismo

Cuando los actores políticos responden más a intereses económicos que a la voluntad popular, el ciudadano pierde su capacidad de incidir. La corrupción no solo desangra recursos, sino que deteriora la confianza en la participación democrática, generando cinismo y apatía. La corrupción estructural y el clientelismo representan dos formas concretas de sabotaje al poder ciudadano (Eberhardt, 2019).

Cuando las instituciones se convierten en botín de guerra de partidos y mafias políticas, el interés público es reemplazado por la lógica del beneficio particular. El acceso a derechos, recursos y servicios básicos se transforma en una moneda de cambio para comprar lealtades y votos, lo que degrada la ciudadanía a una condición de clientela dependiente.

La impunidad ante los casos de corrupción refuerza la percepción de que el sistema político está diseñado para proteger a los poderosos. Como señala la López y Escamilla (2025), la ausencia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a información pública debilita la confianza institucional y ahuyenta la participación ciudadana. La corrupción no solo drena recursos económicos, sino que vacía de sentido el pacto democrático.

En el contexto ecuatoriano, la institucionalización del clientelismo ha sido una constante histórica. Desde la entrega de bonos, cargos públicos, becas o promesas de infraestructura, el Estado ha sido utilizado como una herramienta de control electoral. Esta práctica distorsiona la relación entre representantes y representados, convirtiendo al ciudadano en beneficiario pasivo, más que en sujeto activo del poder.

La desigualdad material como barrera política

La desigualdad económica no solo es una injusticia social, sino una barrera directa para la participación política efectiva. En contextos de pobreza, la lucha cotidiana por la subsistencia impide a amplios sectores sociales

involucrarse activamente en la vida política. La falta de tiempo, educación, acceso a tecnología o transporte limita la posibilidad de participar en cabildos, elecciones, asambleas o mecanismos de control social.

Como advierte Rodríguez (2019), la justicia social debe incluir no solo la redistribución de recursos, sino también el reconocimiento y la representación política. Sin garantías materiales mínimas, la participación se convierte en una posibilidad abstracta, reservada a una élite ilustrada y urbana. Esto reproduce un círculo vicioso de exclusión que perpetúa la concentración del poder.

Ecuador, pese a los avances en políticas sociales en ciertas etapas, sigue siendo un país con marcadas brechas regionales, étnicas y de clase. Las comunidades rurales, pueblos indígenas y sectores populares enfrentan serias limitaciones para ejercer su derecho a decidir (Tello, 2017). Esta desigualdad estructural es uno de los principales desafíos para una democracia verdaderamente mandante.

El despertar ciudadano: experiencias de empoderamiento en América Latina

No todo es retroceso. En las últimas décadas, varios procesos en la región han mostrado cómo el pueblo puede recuperar su papel mandante. Ejemplos como: Los cabildos abiertos y las asambleas populares en Chile durante el estallido social de 2019; La consulta popular sobre el Yasuní ITT en Ecuador en 2023, impulsada por colectivos ciudadanos; La revocatoria del alcalde Petro en Bogotá (2014), aunque controvertida, mostró el uso de herramientas constitucionales por parte de la ciudadanía organizada (Carrera, 2023). Estos casos demuestran que cuando existen canales adecuados y voluntad colectiva, el pueblo puede ejercer el poder más allá del voto. Son expresiones concretas de una ciudadanía que se reconoce como sujeto político activo y que interpela al Estado.

En este sentido, a pesar de los obstáculos estructurales, América Latina ha sido escenario de importantes experiencias de empoderamiento ciudadano. Las revueltas sociales en Chile (2019), Colombia (2021) y Ecuador (2019) son manifestaciones de una ciudadanía que, al margen de los cauces institucionales, decide tomar la palabra, resistir y proponer nuevas formas de organización y representación (Morales, 2024).

Estas movilizaciones han derivado en procesos constituyentes, reformas políticas o fortalecimiento de las organizaciones sociales. La Constituyente chilena, impulsada desde las calles, es un ejemplo de cómo el pueblo puede reapropiarse del poder de decidir sobre el modelo de sociedad que desea construir (Eberhardt, 2019). Aunque con limitaciones, estos procesos abren un horizonte de posibilidades para repensar la democracia desde abajo.

El papel de las comunidades indígenas, movimientos feministas, estudiantiles y ambientalistas ha sido clave en la revitalización del poder ciudadano. Estas formas de acción política desbordan los marcos tradicionales de

la representación y proponen nuevas lógicas de participación: horizontales, plurales, basadas en el consenso y en la autogestión. Son ejemplos vivos de que otra democracia es posible.

Hacia una democracia mandante: propuestas desde una visión crítica y constructiva

De esta manera, se plantea que superar esta crisis de representación implica una democratización del poder en varios niveles: Reforzar la educación cívica crítica, no solo legalista, que forme ciudadanos activos, reflexivos y comprometidos; Impulsar reformas que habiliten mecanismos como el presupuesto participativo, los referéndums vinculantes y el control social de la gestión pública; Incorporar tecnologías que faciliten la transparencia y la participación directa; Fortalecer organizaciones sociales de base, redes comunitarias y formas horizontales de autogestión (Gonzales, 2022).

Estas propuestas no pretenden reemplazar la democracia representativa, sino complementarla y corregir sus límites, recuperando el verdadero sentido de soberanía popular. Una democracia mandante debe partir del reconocimiento del pueblo como sujeto activo, no solo como votante periódico. Esto implica rediseñar las instituciones para que incluyan mecanismos vinculantes de participación directa, como referendos, revocatorias, presupuestos participativos y consejos ciudadanos con poder real de decisión (Morales Quiroga, 2020). No se trata de eliminar la representación, sino de equilibrarla con espacios de co-gobierno.

Hurtado (2022) y Rodríguez (2019) han propuesto modelos de democracia deliberativa y participativa que trascienden el voto y se centran en el debate público informado y la toma de decisiones colectivas. Estos modelos apuntan a una reconfiguración del sistema político donde la ciudadanía no solo elige, sino también propone, fiscaliza y corrige.

La tecnología también ofrece nuevas oportunidades para fortalecer el poder ciudadano. Plataformas digitales de consulta, veedurías electrónicas y mecanismos de democracia digital pueden acercar el Estado a los ciudadanos y reducir los costos de participación (Jaén y Carrasco, 2022). Sin embargo, esto requiere una alfabetización digital crítica y garantías de acceso universal.

Construir una democracia mandante también requiere una transformación cultural. La ciudadanía debe asumirse como corresponsable del destino colectivo, no como mera espectadora. La educación en valores democráticos, el fortalecimiento del tejido social y la promoción de una ética pública basada en el bien común son pilares fundamentales para este proyecto.

Propuestas de mejora para la participación ciudadana

A través de esta investigación, se propone un enfoque heurístico al identificar el "poder ciudadano" no como un concepto cerrado, sino como una construcción dinámica que debe adaptarse a los retos contemporáneos. Su análisis combina elementos de teoría política, sociología crítica y constitucionalismo latinoamericano, con una lectura interpretativa de la desconexión entre el ciudadano y el poder.

La novedad de su planteamiento radica en considerar al ciudadano no solo como votante, ni siquiera como fiscalizador, sino como constructor de institucionalidad democrática desde abajo. En este sentido, el capítulo plantea un giro de paradigma: no se trata de "hacer que el pueblo participe", sino de reconstruir el Estado desde el mandato ciudadano. Por ende, se expone las siguientes propuestas:

Reforma de los mecanismos de democracia directa: es necesario reformar y simplificar los requisitos para activar mecanismos como la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa popular y los referendos. Estos deben ser ágiles, accesibles y con efectos vinculantes. Además, se debe garantizar que estos procesos estén protegidos de la cooptación partidaria.

Educación cívica transformadora: la participación ciudadana no puede florecer en contextos de ignorancia política. Se requiere una educación cívica crítica, contextualizada y activa, que forme sujetos conscientes de sus derechos y deberes. Esto implica incluir contenidos democráticos desde la educación básica hasta la superior.

Fortalecimiento de organizaciones de base: Las organizaciones comunitarias, barriales, sindicales, indígenas y feministas son espacios naturales de participación. El Estado debe promover y proteger estas formas de organización, evitando su criminalización o cooptación. El poder ciudadano se construye desde lo local.

Democratización de la comunicación: para que la participación sea informada, es indispensable garantizar el acceso a una información plural, diversa y veraz. Esto implica regular los monopolios mediáticos, fomentar los medios comunitarios y garantizar la transparencia en la publicidad estatal y los medios públicos.

Tecnología para la participación: las TIC deben ponerse al servicio de la democracia. Plataformas digitales para la participación en presupuestos, deliberaciones, encuestas o veedurías permiten nuevas formas de incidencia ciudadana. Sin embargo, esto debe ir acompañado de medidas para evitar la exclusión digital.

Cultura de la corresponsabilidad y ética pública: finalmente, se debe fomentar una cultura de corresponsabilidad donde la ciudadanía asuma un rol activo en la vigilancia, el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Esto implica también una ética pública que reemplace la lógica del favor o el clientelismo por el principio del bien común.

Resultados y discusiones

El análisis desarrollado a lo largo de los subtemas evidencia que la democracia representativa, tal como opera en gran parte de América Latina, enfrenta una profunda crisis de legitimidad, participación y eficacia. El supuesto poder ciudadano, reducido al ejercicio del sufragio periódico, no se traduce en una verdadera capacidad de decisión sobre el rumbo político, económico y social de los países. Lo que debería ser un poder constituyente permanente se ha convertido en una forma ritualizada de legitimación del status quo.

Uno de los hallazgos más relevantes es el vaciamiento del sentido del sufragio, que, en lugar de empoderar a la ciudadanía, ha sido secuestrado por élites políticas y económicas que instrumentalizan la participación popular para mantenerse en el poder. Esta dinámica genera una participación simbólica, no sustantiva, y alimenta la apatía política, especialmente entre sectores históricamente marginados. El pueblo vota, pero no manda; elige, pero no decide; opina, pero no incide.

Además, los obstáculos estructurales identificados —como la concentración mediática, la corrupción institucionalizada, el clientelismo y la desigualdad material— constituyen un ecosistema tóxico que impide el ejercicio pleno del poder ciudadano. Estas barreras no solo debilitan la democracia formal, sino que erosionan la posibilidad misma de una democracia sustantiva y participativa. La desinformación y la manipulación mediática distorsionan el debate público, mientras que la corrupción y el clientelismo pervierten la representación popular, reduciendo a los ciudadanos a objetos de cooptación y no sujetos de derechos.

Pese a este panorama sombrío, los procesos de organización y resistencia popular muestran que la ciudadanía no ha renunciado a su derecho a ejercer el poder. Desde movimientos sociales, colectivos barriales, asambleas territoriales y plataformas digitales de activismo, emergen nuevas formas de participación que desbordan los márgenes institucionales.

Estas experiencias no solo denuncian la democracia vacía, sino que ensayan modelos alternativos de poder popular basado en la horizontalidad, la deliberación colectiva y la acción directa. En este sentido, la discusión sobre la democracia mandante no es meramente teórica, sino profundamente práctica y urgente. Los pueblos ya están imaginando y construyendo otra democracia, una que no se limite a votar, sino que implique mandar obedeciendo. La exigencia de

mecanismos de participación directa, revocatoria de mandato, presupuesto participativo y control social, no es un capricho ni una utopía, sino una necesidad histórica frente a sistemas políticos agotados y desconectados de las mayorías.

Asimismo, la desigualdad como barrera política aparece como un resultado transversal en el análisis. No es posible hablar de poder ciudadano sin garantizar condiciones mínimas de vida digna, acceso a la educación, salud, conectividad y tiempo libre para la participación. Una ciudadanía empobrecida, precarizada y sobreexplotada difícilmente puede ejercer su rol político de forma activa. En este sentido, la democracia no puede desligarse de la justicia social.

Finalmente, el estudio plantea que repolitizar la ciudadanía es un paso crucial para transformar la democracia en un verdadero espacio de poder popular. Esto implica recuperar el sentido ético de la política, entenderla no como un juego de poder entre élites, sino como una herramienta para el bien común y la transformación social. El poder ciudadano no se hereda ni se delega: se construye en la lucha cotidiana, en la organización barrial, en el debate informado, en la toma de decisiones desde abajo y para los de abajo.

Conclusiones

El recorrido realizado a lo largo de este estudio ha permitido evidenciar la contradicción estructural que atraviesa la democracia representativa en América Latina: mientras se proclama la soberanía del pueblo, en la práctica se configura un sistema político secuestrado por élites que restringen el poder ciudadano a la mera participación simbólica mediante el sufragio. La investigación documental, sustentada en fuentes teóricas, antecedentes regionales y casos concretos, confirma que el poder popular ha sido marginado del ejercicio efectivo de la toma de decisiones, convirtiéndose en una ficción democrática funcional al orden establecido.

La exclusión política no se debe únicamente a la falta de canales institucionales de participación, sino también a condiciones estructurales como la desinformación, el monopolio de los medios, la corrupción sistémica y la desigualdad social, que erosionan la posibilidad real de una ciudadanía activa, crítica y deliberante. No obstante, las experiencias de empoderamiento social en diversos países latinoamericanos demuestran que el pueblo no está resignado a la obediencia ciega, y que existen formas creativas, organizativas y combativas de disputar el poder desde abajo. Es allí donde radica el horizonte de una democracia mandante: en la práctica concreta de un pueblo que decide, exige, organiza y transforma.

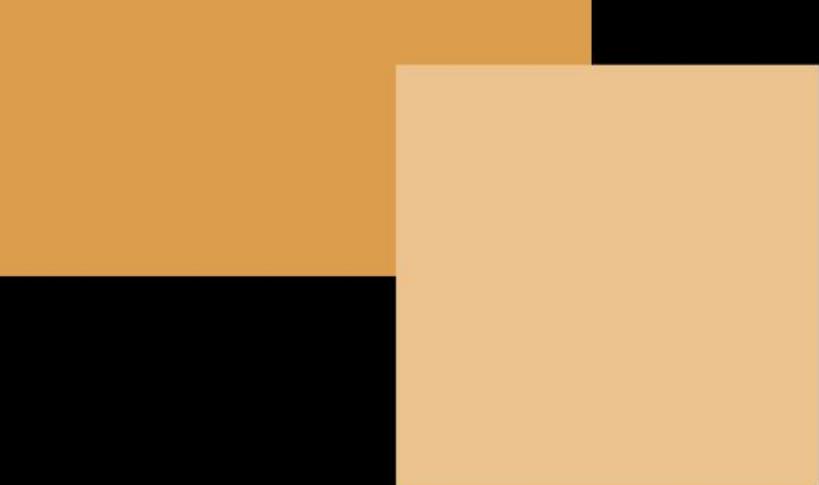
En definitiva, este trabajo no solo invita a comprender las limitaciones de la democracia actual, sino que interpela al lector a asumir una postura ética y política frente al poder: ¿seguiremos siendo ciudadanos espectadores, delegando nuestra voluntad a estructuras que no nos representan? ¿O seremos parte de la construcción de una ciudadanía mandante, capaz de ejercer el poder con

conciencia, justicia y dignidad? La verdadera democracia no vendrá desde arriba ni será concedida: deberá ser construida desde la base, por y para el pueblo. Ese es el mayor desafío y también la mayor esperanza de nuestro tiempo.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008, 20 de octubre). *Constitución de la República del Ecuador* [CRE]. Última modificación: 25 de enero de 2021. Registro Oficial 449. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Carrera Barroso, J. A. (2023). El proceso de revocación de mandato como fuente de innovación electoral. *ACADEMO: Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 10(2), 181–194. <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/article/view/829>
- Caseres, A. (2020). Participación y control ciudadano en la actualidad. *Cartografías del Sur: Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (12), 38–70. <https://doi.org/10.35428/cds.vi12.187>
- Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿Democracia directa o democracia electoral? *Revista Departamento de Ciencia Política*, (16), 117–150. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>
- Garrido López, C. (2021). Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa. *Revista de Derecho Político*, 112, 139–173. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32219>
- Gonzales, R. C. (2022). Su diseño institucional: El caso AMLO. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, 56(2), 115–130. <https://doi.org/10.30545/academo.102012.01>
- Hurtado Lores, C. (2022). El ejercicio de la participación ciudadana por los ciudadanos electos para un cargo público. *Iustitia Socialis*, 7(12), 54–68. <https://doi.org/10.35381/racji.v7i12.1584>
- Jaén Jiménez, B., & Carrasco Morga, J. (2022). Ratificación de mandato en Jalisco: ¿Construcción de ciudadanía y gobernanza? *Expresión Económica: Revista de Análisis*, (48), 71–97. <https://doi.org/10.32870/eera.vi48.1065>

- López de la Torre, R., & Escamilla Cadena, A. (2025). La revocación del mandato presidencial en México en 2022: Diseño institucional y resultados procesales. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 32(92), 37–73. <https://doi.org/10.32870/cees.v32i92.7337>
- Martínez Hincapié, C. E. (2005). El mandato ciudadano por la paz, la vida y la libertad en Colombia. *Polisemia*, 1(1), 167–198. <https://doi.org/10.26620/uniminuto.polisemia.1.1.2005.167-198>
- Morales Andrade, Y. (2024). La ciudad, el Estado y la revocación de mandato. *Revista de Direito da Cidade*, 15(4), 2234–2254. <https://doi.org/10.12957/rdc.2023.79175>
- Morales Quiroga, M. (2020). Estallido social en Chile 2019: Participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 33(98), 3–25. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n98.89407>
- Revels Vázquez, F. (2017). Democracia participativa para el fortalecimiento de la representación política: La experiencia latinoamericana. *Andamios: Revista de Investigación Social*, 14(35), 71–97. <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/572/919>
- Rodríguez, N. M. (2019). Revocatoria de mandato en Perú: Diseño institucional y resultados de su aplicación. *Revista Derecho del Estado*, (43), 321–350. <https://doi.org/10.18601/01229893.n43.12>
- Serrafero, M. D., & Eberhardt, M. L. (2017). Presidencialismo y revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad*, 54(2), 497–519. <https://doi.org/10.5209/POSO.50998>
- Tello Castro, F. M. (2017). Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia. *Estudios Políticos*, (42), 11–35. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.05.007>



CAPÍTULO 5

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: un elefante blanco que no debe desaparecer

Eduardo Andrés Rojas Alvarez



5



Capítulo

5

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social: un elefante blanco que no debe desaparecer

Eduardo Andrés Rojas Alvarez
eduardo.r@rtzabogados.com
Tena-Ecuador

Resumen

El presente artículo analizó la importancia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) del Ecuador como expresión institucional de la democracia participativa consagrada en la Constitución de 2008. A partir de un enfoque jurídico, político y sociológico, se examinan las causas de su crisis de legitimidad, incluyendo la cooptación partidista, la escasa apropiación ciudadana de los mecanismos de participación y los conflictos internos. Mediante el análisis normativo y de datos oficiales sobre veedurías y observatorios ciudadanos (2016–2024), se demuestra que la debilidad del CPCCS no responde a fallas estructurales de diseño, sino a la desvinculación entre ciudadanía y función pública. Lejos de justificar su eliminación —como propone el actual gobierno mediante una eventual Asamblea Constituyente—, el trabajo argumenta que su supresión implicaría una regresión democrática. Se proponen reformas orientadas a fortalecer su independencia, transparencia y eficacia, así como estrategias de empoderamiento ciudadano. El artículo concluye que el CPCCS, como canal de representación directa, debe ser rescatado por y para el pueblo, reafirmando que sin participación activa no hay república posible. Esta investigación aporta evidencia empírica y reflexión crítica para el debate sobre institucionalidad democrática en América Latina.

Introducción

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ha sido objeto de constantes críticas, acusaciones de corrupción y controversias políticas desde su creación en la Constitución del 2008. No obstante, su existencia responde a un principio fundamental del ordenamiento democrático ecuatoriano: la participación ciudadana como eje de control social y designación de autoridades clave. A pesar de sus deficiencias y la evidente captura partidista en los últimos años, su eliminación significaría un retroceso en la institucionalización del poder ciudadano dentro del Estado. El problema no radica en la estructura del CPCCS, sino en la falta de apropiación ciudadana de los mecanismos de participación previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La cooptación política de sus miembros, a pesar de la prohibición de afiliaciones partidistas en el Código de la Democracia, ha socavado su credibilidad y ha debilitado su legitimidad como órgano garante de la democracia participativa. Sin embargo, más que suprimir esta función, es imperativo fortalecerla mediante reformas que aseguren su independencia, transparencia y eficacia.

La promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en 2008 representó una transformación profunda del modelo de Estado y del paradigma democrático. Por primera vez en la historia constitucional ecuatoriana, se reconoció a la participación ciudadana no solo como un derecho, sino como una función del Estado, institucionalizando esta lógica mediante la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Esta decisión respondió a una necesidad histórica: superar los límites del modelo representativo tradicional, abrir canales para el control directo del poder y garantizar el protagonismo de la ciudadanía en la vida pública, en consonancia con el nuevo constitucionalismo latinoamericano.

En ese marco, el CPCCS fue concebido como un órgano autónomo con competencias fundamentales: promover la participación ciudadana, ejercer el control social sobre la gestión pública, fomentar la transparencia, luchar contra la corrupción y, en uno de sus roles más polémicos, intervenir en los procesos de designación de autoridades mediante concursos públicos con veeduría ciudadana. Se trató de una apuesta política e institucional audaz, orientada a democratizar el Estado desde abajo y a romper con las estructuras elitistas de poder.

Sin embargo, desde su puesta en funcionamiento, el CPCCS ha enfrentado una serie de tensiones que han puesto en entredicho su viabilidad institucional. Las pugnas internas, las acusaciones de corrupción, el uso político de sus atribuciones y la evidente cooptación de sus espacios por parte de partidos y movimientos políticos —a pesar de la prohibición expresa en el Código de la Democracia— han erosionado su credibilidad. A esto se suma un fenómeno igualmente preocupante: la apatía ciudadana frente a los mecanismos de participación, que permanecen subutilizados o instrumentalizados.

Ante este panorama, diversas voces han planteado la supresión del CPCCS, calificándolo de “elefante blanco” o de un órgano disfuncional que no cumple con los fines para los que fue creado. Esta narrativa, si bien se nutre de hechos reales, parte de una lectura reduccionista que omite deliberadamente el contexto político y estructural en el que se desenvuelve la función de participación. Más que desaparecer al CPCCS, lo urgente es reconstruir su legitimidad desde una ciudadanía activa, crítica y empoderada, que recupere su esencia originaria como garante del poder popular.

Este artículo argumenta que la solución no está en la desaparición del CPCCS, sino en la activación de una ciudadanía comprometida que exija la correcta aplicación de los mecanismos participativos y de control social. Se analizarán las razones de su debilitamiento y los factores que han contribuido a su crisis de legitimidad para de esta forma garantizar el ejercicio del poder ciudadano en la gestión pública.

Este artículo propone una reflexión integral sobre la necesidad de fortalecer —y no eliminar— el CPCCS. Se argumentará que su crisis no responde a fallas estructurales del diseño constitucional, sino a un doble fenómeno: el debilitamiento de la cultura política ciudadana y la captura del organismo por intereses partidistas que han saboteado su autonomía. A través de un análisis jurídico, político y sociológico, se abordarán los desafíos que enfrenta esta función del Estado y se propondrán reformas orientadas a devolverle su papel central en el sistema democrático ecuatoriano.

Desarrollo

Marco jurídico y constitucional

La creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como una de las cinco funciones del Estado ecuatoriano constituye uno de los principales aportes del texto constitucional promulgado en Montecristi en 2008. Esta incorporación no fue una innovación aislada, sino una manifestación del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que busca superar el modelo representativo tradicional mediante la incorporación de mecanismos directos de participación ciudadana en la estructura del poder estatal (Ramírez, 2010). En este contexto, el CPCCS fue concebido como una institución garante del ejercicio efectivo del poder ciudadano, bajo principios de transparencia, control social, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

El artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que el pueblo ecuatoriano es el mandante y primer fiscalizador del poder público, y que el CPCCS será el encargado de promover e institucionalizar la participación ciudadana. Así, el CPCCS no es un organismo auxiliar ni consultivo, sino una función constitucional autónoma, con igual jerarquía que las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Electoral. Esta estructura responde a una visión radicalmente democrática del Estado: aquella en la que la soberanía no

se agota en la representación política, sino que se ejerce de manera constante a través de mecanismos directos de participación.

Las atribuciones específicas del CPCCS se encuentran detalladas en los artículos 204 a 210 de la Constitución. Estas comprenden, entre otras, el fomento de la participación ciudadana, la construcción de políticas públicas en transparencia, el apoyo a organizaciones sociales, y la designación, mediante concursos públicos con participación ciudadana, de autoridades clave del control estatal como el Contralor General, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General, y los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral. Esta última competencia ha sido objeto de múltiples controversias, pero es, al mismo tiempo, una de las más potentes expresiones del principio de soberanía popular.

Para viabilizar estas competencias, se expidió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), que desarrolla mecanismos como las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas, las asambleas locales, la silla vacía, la iniciativa normativa ciudadana y el observatorio social. Estos mecanismos no solo son jurídicamente vinculantes, sino que constituyen formas de ejercicio directo de la democracia, reconociendo a la ciudadanía no como beneficiaria, sino como co-gestora del poder. No obstante, la subutilización crónica de estos instrumentos evidencia una preocupante distancia entre el diseño normativo y la cultura política vigente en el país.

Uno de los aspectos más controvertidos es el rol del CPCCS en la designación de autoridades. El artículo 207 de la Constitución exige que estos procesos se desarrollen a través de concursos públicos de méritos y oposición, con participación ciudadana en todas sus fases. Sin embargo, en la práctica, estos procedimientos han sido vulnerables a irregularidades, conflictos de interés, y lo más grave, cooptación partidista. A pesar de que el Código de la Democracia (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, 2009, art. 4) prohíbe expresamente que los consejeros del CPCCS tengan vínculos con partidos o movimientos políticos, en la realidad estos vínculos se han evidenciado a través de financiamiento opaco, campañas indirectas, alianzas encubiertas y participación de operadores políticos disfrazados de sociedad civil.

Desde una perspectiva doctrinaria, esta situación genera una tensión estructural entre el ideal de participación ciudadana directa y las prácticas clientelares y caudillistas que siguen operando en la política ecuatoriana. El CPCCS, al ser un espacio de disputa institucional, ha sido objeto de intentos de captura por parte de intereses políticos tradicionales, lo que ha derivado en su creciente deslegitimación. No obstante, esta crisis no puede ser leída como un argumento para su eliminación, sino como una señal urgente de la necesidad de su reforma y blindaje institucional.

Cabe recordar que la eliminación del CPCCS no puede realizarse por vías ordinarias. Al ser una función del Estado consagrada en el texto constitucional, su supresión requeriría la convocatoria a una Asamblea Constituyente, proceso regulado en la Constitución de la República del Ecuador (art. 444), lo que implica la existencia de una afectación estructural a la organización del Estado. En consecuencia, los discursos que promueven su desaparición sin asumir este marco jurídico incurren en una simplificación peligrosa y antijurídica, promoviendo salidas políticas que no respetan el principio de supremacía constitucional.

Desde una perspectiva garantista, el CPCCS materializa el derecho a la participación consagrado en los artículos 61, 95 y 96 de la Constitución, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen la participación política como derecho fundamental (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23). Por tanto, su debilitamiento o eliminación sin un proceso constitucional adecuado podría constituir una regresión en el nivel de protección de los derechos humanos, en violación del principio de no regresividad.

En suma, el marco jurídico y constitucional del CPCCS no solo es robusto y coherente con el modelo participativo adoptado en Montecristi, sino que representa una oportunidad histórica para la democratización del poder. No obstante, esta promesa constitucional se encuentra actualmente amenazada por la falta de apropiación ciudadana, la ineficacia institucional y la captura partidista. Superar esta situación requiere de una ciudadanía informada y activa, pero también de reformas estructurales que fortalezcan su independencia, profesionalicen sus procesos y garanticen su rol como canal legítimo del poder popular.

La participación ciudadana en la práctica: avances y desafíos

La Constitución de la República del Ecuador (2008) incorpora un modelo participativo avanzado, reconociendo el derecho de las personas a incidir en las decisiones públicas mediante mecanismos individuales y colectivos (arts. 61, 95 y 96). Esta apuesta democrática se ve reforzada por la existencia del CPCCS como función del Estado, y por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), que operacionaliza instrumentos como veedurías ciudadanas, observatorios sociales, audiencias públicas, presupuestos participativos, iniciativa normativa ciudadana y otros mecanismos de control social. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos dista mucho de su promesa normativa. La participación en el Ecuador continúa siendo intermitente, desigual y, en muchos casos, instrumentalizada.

Un primer dato revelador es la evolución de las veedurías ciudadanas registradas oficialmente por el CPCCS. Lejos de mostrar una curva ascendente sostenida, las cifras reflejan fluctuaciones drásticas que ponen en entredicho su institucionalización como práctica sistemática. En 2016 se registraron 65

veedurías; en 2017 se incrementaron a 182, para luego desplomarse a 13 en 2018 y 17 en 2019. La cifra volvió a crecer en 2020 (198) y alcanzó un pico importante en 2021 con 341 veedurías, seguido por una ligera baja en 2022 (210), un nuevo repunte en 2023 (393) y una cifra menor en 2024 (315). Esta oscilación evidencia la falta de continuidad y sostenibilidad, así como la posible dependencia de factores coyunturales o directrices institucionales cambiantes, más que de un ejercicio ciudadano autónomo y consolidado.

Un panorama similar se observa en la evolución de los observatorios ciudadanos, otro de los mecanismos claves para monitorear políticas públicas. Entre 2018 y 2024, los datos muestran un comportamiento irregular: se registró 1 observatorio en 2018, 21 en 2019, 21 nuevamente en 2020, un pico de 43 en 2021, una caída a 17 en 2022, un repunte a 34 en 2023, y 24 en 2024. Estos números reflejan una limitada apropiación de herramientas de análisis colectivo, y confirman que la participación no se encuentra todavía anclada en una lógica institucional estable ni en una cultura ciudadana plenamente activa.

Este comportamiento irregular puede explicarse, en parte, por la falta de una estrategia integral de formación política y empoderamiento ciudadano. Aunque la Constitución y la ley reconocen a la ciudadanía como co-gestora del poder público, en la práctica persiste una cultura política delegativa, donde el voto sigue siendo el principal (y muchas veces único) ejercicio de participación. La ciudadanía no ha sido debidamente alfabetizada en los mecanismos de participación, ni los ha interiorizado como parte habitual de su relación con el Estado. Esto perpetúa la idea de que el control del poder corresponde a las élites técnicas o políticas, y no al pueblo organizado.

La debilidad institucional del propio CPCCS contribuye a este problema. La ausencia de presencia territorial efectiva, la rotación constante de autoridades, los conflictos internos, la burocratización de los procesos, y la falta de seguimiento y evaluación de impacto de las veedurías y observatorios han generado desconfianza en la eficacia real del control social. A esto se suma el hecho de que muchos procesos participativos se llevan a cabo con escasa difusión y limitada accesibilidad, lo que restringe la inclusión de sectores históricamente marginados.

Por otra parte, los mecanismos que sí se activan suelen estar condicionados por intereses políticos, liderazgos clientelares o redes de favores, desvirtuando su carácter ciudadano y autónomo. En este sentido, la cooptación y manipulación de los procesos participativos no solo afectan su legitimidad, sino que profundizan la brecha entre ciudadanía y Estado. Las veedurías o los observatorios utilizados como herramientas de validación de decisiones preestablecidas terminan siendo mecanismos vacíos, sin impacto sustantivo, lo que debilita el propio concepto de participación democrática.

Sin embargo, no todo es desalentador. A nivel local, en ciertos cantones y parroquias, se han registrado experiencias exitosas de asambleas comunitarias,

presupuestos participativos y veedurías en temas de gestión ambiental y obras públicas. Estas prácticas, aunque aisladas, demuestran que la participación puede ser eficaz, transformadora y restauradora de confianza institucional, siempre que existan condiciones propicias como capacitación, transparencia, voluntad política e independencia institucional.

En definitiva, los datos disponibles sobre veedurías y observatorios reflejan un patrón de participación intermitente y débilmente institucionalizada, con picos alentadores que no logran consolidarse como política pública permanente. Este desfase entre el modelo normativo y la práctica real no es argumento suficiente para deslegitimar al CPCCS como institución, sino una razón de peso para repensar su rol, fortalecer sus capacidades y garantizar que la participación ciudadana sea parte esencial del ejercicio cotidiano del poder en el Ecuador.

Cooptación partidista y crisis de legitimidad

El CPCCS concebido como un órgano autónomo destinado a canalizar la participación ciudadana y ejercer control social, ha enfrentado desde su creación una serie de desafíos que han comprometido su legitimidad. Uno de los más significativos es la cooptación partidista, fenómeno que ha distorsionado su funcionamiento y ha generado una profunda crisis institucional.

La Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 207 que los consejeros del CPCCS deben ser designados mediante voto universal, directo, libre y secreto. Además, el Código de la Democracia prohíbe expresamente que los candidatos a consejeros tengan afiliación política o reciban respaldo de organizaciones políticas. Sin embargo, en la práctica, estas disposiciones han sido vulneradas sistemáticamente.

Un caso emblemático es el de la denominada "Liga Azul", grupo de consejeros del CPCCS vinculados al movimiento político Revolución Ciudadana. En 2024, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) emitió una sentencia en primera instancia que destituye a cuatro consejeros de este grupo por infracciones electorales muy graves, al haber recibido auspicio político durante su campaña, contraviniendo las normas legales. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia (Primicias, 2025), evidenciando la penetración de intereses partidistas en una institución que debería ser independiente.

La cooptación partidista no solo compromete la independencia del CPCCS, sino que también socava la confianza ciudadana en los mecanismos de participación y control social. La percepción de que el CPCCS actúa como un apéndice de determinados grupos políticos ha generado desafección y escepticismo entre la ciudadanía, debilitando su rol como canal de participación efectiva.

Además, la politización del CPCCS ha derivado en conflictos internos, paralización de funciones y decisiones controversiales que han afectado su operatividad. La constante rotación de autoridades y las pugnas entre facciones han impedido la consolidación de una agenda institucional coherente y han limitado su capacidad para cumplir con sus atribuciones constitucionales.

Frente a esta situación, es imperativo implementar reformas que garanticen la independencia y transparencia del CPCCS. Entre las medidas necesarias se incluyen:

- Fortalecer los mecanismos de selección de consejeros, asegurando procesos rigurosos y transparentes que impidan la infiltración de intereses partidistas.
- Establecer controles efectivos para prevenir y sancionar la injerencia política en las decisiones del CPCCS.
- Promover una cultura institucional orientada a la rendición de cuentas y al servicio del interés público.
- Solo mediante la implementación de estas medidas será posible restaurar la legitimidad del CPCCS y reafirmar su papel como instrumento fundamental para la participación ciudadana y el control democrático en Ecuador.

Resultados y discusiones

En tiempos de regresión democrática y de restauración de viejos privilegios, defender la institucionalidad construida por y para la ciudadanía no es una opción: es un deber ético y político. El CPCCS no es un botín de los políticos ni un invento de ninguna corriente ideológica en particular. Fue el pueblo ecuatoriano, mediante referendo popular, quien decidió dotarse de una función del Estado que encarne la participación directa como derecho y como poder. Hoy, ese mismo pueblo tiene la responsabilidad histórica de no permitir que se le arrebathe.

Lo que está en juego no es una institución más. Es el único espacio formal dentro del aparato estatal donde la ciudadanía no necesita intermediarios para ejercer el control del poder. No es una función representativa: es la única función de representación directa. Su mal funcionamiento no puede usarse como argumento para su desaparición, sino como señal urgente de que hay que fortalecerla, democratizarla, territorializarla y devolverla a sus legítimos dueños: los y las ciudadanas.

El presidente Daniel Noboa ha anunciado su intención de convocar a una Asamblea Constituyente con el claro propósito de eliminar el CPCCS. ¿Para qué? ¿Para devolverle al Legislativo y al Ejecutivo el poder de designar a las

autoridades de control a su conveniencia? ¿Para permitir que el “hombre del maletín” vuelva a transitar con impunidad por los pasillos de la Asamblea Nacional? ¿Para garantizar que la fiscalización y la transparencia respondan nuevamente a las cuotas de poder y no al interés público? No, eso no lo podemos permitir.

La politización del CPCCS no fue espontánea. Fue posible porque la ciudadanía se desentendió, porque no conoció ni usó los mecanismos que le pertenecen. Porque en lugar de apropiarse de su derecho a participar, lo dejó vacante. En ese vacío, entraron los partidos. En ese silencio, hablaron los operadores políticos. Por eso hoy más que nunca se vuelve urgente un llamado a la acción: el CPCCS no puede seguir siendo tierra de nadie; debe volver a ser tierra del pueblo.

Es hora de empoderarse, de usar las veedurías, de activar las observaciones ciudadanas, de exigir rendición de cuentas, de organizar observatorios, de levantar la voz en los territorios. No basta con indignarse en redes sociales: hay que ocupar el Consejo, no físicamente, sino democráticamente. El Estado debe repotenciar esta función, garantizar su acceso, dotarla de recursos, desconcentrarla, descentralizarla. Pero la ciudadanía también debe hacer lo suyo: conocerla, ejercerla, defenderla.

El CPCCS no es de Correa, ni de Noboa, ni de ningún partido. El CPCCS es del pueblo. Y el pueblo, cuando decide hablar, cuando decide actuar, cuando decide participar, es la expresión viva de la soberanía. El pueblo es la voz de Dios, y en esa voz se hace democracia.

Hoy más que nunca, defender al CPCCS es defender la posibilidad de una democracia que no se limite a votar cada cuatro años, sino que se construya todos los días, desde abajo, desde la comunidad, desde la conciencia.

Porque el CPCCS fue un paso democrático, un paso ciudadano. No lo dejemos retroceder.

Conclusiones

El CPCCS concebido como una de las innovaciones más audaces del constitucionalismo ecuatoriano de 2008, representa la cristalización de un principio fundamental: la participación directa de la ciudadanía en la vida pública no como excepción, sino como norma. La creación de una función autónoma del Estado, consagrada para promover el control social, la transparencia y la designación democrática de autoridades clave, fue un paso hacia la materialización del poder popular.

Sin embargo, el análisis desarrollado demuestra que el CPCCS ha operado en un entorno adverso, condicionado por prácticas de cooptación

partidista, limitada apropiación ciudadana, conflictos institucionales y debilidad normativa para blindar su independencia. Las cifras oficiales sobre veedurías y observatorios reflejan avances irregulares, mientras que los casos judicializados por intervención política —como las recientes sentencias del TCE sobre infracciones electorales cometidas por consejeros vinculados a partidos— evidencian una colonización progresiva del espacio que debería pertenecer a la ciudadanía.

No obstante, y pese a estas distorsiones, la solución no radica en su eliminación, como ha propuesto el actual gobierno a través de una eventual Asamblea Constituyente. Desaparecer al CPCCS no resolverá la crisis de institucionalidad democrática; por el contrario, implicaría devolver a las élites políticas el control sobre designaciones estratégicas, cerrando el único canal formal de participación directa y regresando a prácticas que ya demostraron ser profundamente corruptas y antidemocráticas.

Lo que el CPCCS necesita no es una lápida, sino una reforma integral: procesos de selección rigurosos y transparentes, fortalecimiento institucional, descentralización operativa, control social efectivo sobre sus actuaciones y un profundo trabajo de formación cívica y política de la ciudadanía. Pero más allá de las reformas técnicas, lo que se requiere es una nueva relación entre el CPCCS y la sociedad: una ciudadanía activa que se apropie de los mecanismos existentes, que exija el cumplimiento de su mandato constitucional y que haga del Consejo una herramienta real para el ejercicio del poder popular.

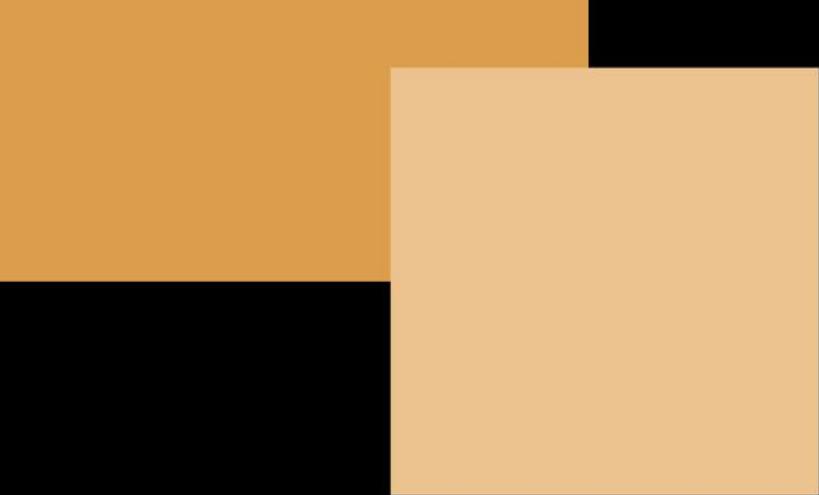
En definitiva, el CPCCS no debe desaparecer porque es la única función del Estado cuya esencia es el pueblo mismo. Y cuando se elimina al pueblo del Estado, lo que queda es la concentración del poder en manos de pocos. Defender al CPCCS no es defender a un órgano cuestionado, es defender una idea: que la democracia es más que representación, es participación, y que, sin ciudadanía activa, no hay república posible.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Código de la Democracia: Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*. Registro Oficial Suplemento 578. <https://www.funcionjudicial.gob.ec>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial Suplemento 175. <https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/05/LEY-ORGANICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA.pdf>

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial* No. 449, 20 de octubre de 2008. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2024). *Informe de veedurías y observatorios ciudadanos 2016–2024*. <https://www.cpccs.gob.ec>
- Crespo, F. (2023, junio 14). *El TCE ratifica destitución de cuatro consejeros del CPCCS por infracción muy grave*. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/tce-ratifica-destitucion-cuatro-consejeros-cpccs/>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2022). *Informe de evaluación de los mecanismos de participación ciudadana en Ecuador: avances, desafíos y propuestas*. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org>
- Lexis Ecuador. (2024, enero 11). *Juez del TCE destituye a cuatro consejeros del CPCCS en primera instancia*. Lexis News. <https://www.lexis.com.ec/noticias/juez-del-tce-destituye-a-cuatro-consejeros-del-cpccs-en-primera-instancia>
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>
- Redacción Primicias. (2025, 31 de enero). *TCE ratifica destitución de 'Liga Azul' del Consejo de Participación Ciudadana*. Primicias. <https://www.primicias.ec/politica/tce-apelacion-destitucion-liga-azul-consejo-participacion-sentencia-88757/>
- Ramírez, R. (2010). *Constitución del Buen Vivir: Transformar el Estado para construir la sociedad del Buen Vivir*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion-Buen-Vivir.pdf>



CAPÍTULO 6

*Vulneración sistemática de la participación
ciudadana. Caso Machala, alcaldía de Darío
Macas Salvatierra (2019–2025)*

Jessica Espinoza-Espinoza



6

Capítulo

6

Vulneración sistemática de la participación ciudadana Caso Machala, alcaldía de Darío Macas Salvatierra (2019–2025)

Jessica Espinoza-Espinoza

juristaandinajeee@gmail.com

ORCID 0000-0001-7308-1866

Fundadora y presidenta de la primera e histórica
Asamblea ciudadana local de Machala 2023-2025

Resumen

Este trabajo analiza la vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana y al control social en el cantón Machala (Ecuador) durante la administración de Darío Macas Salvatierra (2019–2025). A partir del estudio de casos paradigmáticos, como la exclusión de la Asamblea Ciudadana Local de Machala (ACLM), la falta de transparencia en obras estratégicas, el uso indebido de recursos públicos y la opacidad en la rendición de cuentas, se evidencia un patrón institucional de simulación deliberativa, cooptación de espacios ciudadanos y violencia política de género. Como producto de las denuncias ciudadanas, la ACLM logró de forma inédita para el país, que el CPCCS ordene al alcalde y a dos empresas municipales repita el acto de deliberación de la rendición de cuentas 2025. El marco teórico se fundamentó en el principio de soberanía popular, el enfoque de democracia deliberativa y los estándares interamericanos de participación. Mediante análisis documental, revisión normativa y seguimiento a expedientes abiertos ante el CPCCS, se demuestra cómo se han incumplido de forma reiterada los artículos 95 y 100 de la Constitución ecuatoriana y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. El estudio concluye que estos hechos configuran una vulneración estructural del derecho colectivo a la participación, con afectaciones a la legitimidad democrática y la confianza pública. Se propusieron recomendaciones dirigidas al CPCCS, a las futuras autoridades municipales y a la ciudadanía para garantizar la restitución de derechos y la institucionalización de una cultura democrática efectiva.

Introducción

La participación ciudadana es uno de los pilares esenciales de la democracia contemporánea, permitiendo a los ciudadanos involucrarse activamente en los procesos de toma de decisiones públicas. En Ecuador, este principio se ha institucionalizado a través de varios mecanismos, los cuales están contemplados en el marco legal vigente, incluyendo la Constitución de 2008. Sin embargo, a pesar de su reconocimiento normativo, la implementación y el funcionamiento efectivo de estas instancias de participación enfrentan diversos desafíos.

El derecho a la participación ciudadana constituye uno de los pilares fundamentales de la democracia y la gobernabilidad legítima. Cuando este derecho es vulnerado de manera sistemática, se erosiona la legitimidad del Estado y se debilitan los procesos democráticos. La participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos es reconocida y garantizada tanto por instrumentos internacionales como por las constituciones nacionales de la mayoría de los países latinoamericanos. Este informe analiza la definición, el concepto, los elementos constitutivos y las principales formas de vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana y control social, aplicado al caso de Machala, del alcalde Darío Macas Salvatierra.

Durante 7 años hasta ahora, por la forma de actuar de quien actualmente dirige el gobierno municipal de Machala, hemos vivido una de las etapas más oscuras de la historia de la participación ciudadana de la ciudad. Lo que caracterizó la administración que prometió tener una fluida participación ciudadana en su plan de campaña electoral registrado en el Consejo Nacional Electoral (CNE) tanto en su primer periodo del 2019, como en el segundo del 2023, respetando el derecho del pueblo al control social, una vez llegados al poder fue todo lo contrario. En una aparente gobernabilidad participativa y transparencia, de distintas formas fuimos espectadores de las más grotescas, denigrantes y vergonzosas expresiones de populismos en detrimento de los más altos intereses por el bienestar colectivo.

Durante el gobierno local del alcalde Darío Macas Salvatierra se presentaron hechos que motivaron muchas denuncias en varios aspectos que resultaron anómalos para un proceso transparente y legal de participación como lo dispone el marco jurídico ecuatoriano, pero de forma común tenía algo que las caracterizaba a todas: una participación ciudadana simulada, acto por medio del cual intentaban legitimar actos que en realidad se hicieron, realizaron y decidieron sin escuchar a la gente.

A continuación, desarrollaremos varios aspectos que consideramos ejemplos claros, que denotan lo antes expuesto, como una muestra de la sistemática vulneración del derecho colectivo del pueblo de Machala, ubicado en la Provincia de El Oro, Ecuador, a ser sujeto pleno del derecho a la participación

ciudadana y al control social sobre sus recursos, como lo dispone la Constitución de la República.

Desarrollo

La participación ciudadana como derecho fundamental y su vulneración sistemática: implicaciones para la democracia

La participación ciudadana, entendida como un derecho humano fundamental y principio constitutivo de toda democracia sustantiva, ha sido reconocida ampliamente en instrumentos internacionales y en los marcos constitucionales de América Latina. Sin embargo, su ejercicio real y efectivo enfrenta múltiples obstáculos derivados de prácticas institucionales que, lejos de promoverla, tienden a restringirla o vaciarla de contenido. En el caso ecuatoriano, a pesar de contar con un marco jurídico avanzado, se constata una creciente desvinculación entre el mandato constitucional de soberanía popular y las dinámicas reales de exclusión, cooptación o represión de la acción ciudadana.

La participación ciudadana en los asuntos públicos constituye un pilar esencial de las democracias contemporáneas. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019), “la participación ciudadana en los asuntos públicos es un derecho humano fundamental y condición indispensable para el funcionamiento de la democracia”. En términos similares, Courtis (2019) argumenta que “la participación es un derecho clave para el fortalecimiento de los sistemas democráticos y la protección de otros derechos humanos fundamentales”.

En este sentido, la vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana debe entenderse como la reiteración o permanencia de actos, omisiones o políticas públicas que impiden, restringen o dificultan su ejercicio real y efectivo. Bobbio (1987) advierte que “la democracia pierde su sentido si no se garantiza la participación igualitaria de todos los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas”. La negación constante de este derecho desnaturaliza los principios democráticos y profundiza las desigualdades estructurales.

Entre los principales elementos que configuran dicha vulneración se identifican: la reiteración y persistencia de prácticas restrictivas; la intencionalidad o permisividad institucional en la exclusión ciudadana; la afectación generalizada sobre sectores amplios o históricamente marginados; la ausencia de mecanismos efectivos de protección, denuncia y reparación; la impunidad o falta de sanción a los responsables; la restricción o cierre de espacios deliberativos y de consulta pública; así como el ejercicio de violencia, amenazas o criminalización contra personas o grupos que demandan participación.

De acuerdo con la CIDH (2019), las formas más comunes de vulneración incluyen la manipulación de procesos de consulta, la discriminación hacia minorías, la represión o intimidación de líderes sociales y la inexistencia de transparencia o rendición de cuentas en los procesos públicos. “La exclusión

deliberada o indirecta de la ciudadanía limita el desarrollo democrático y favorece la concentración del poder”.

Courtis (2019) también advierte que “las democracias defectuosas se caracterizan por mecanismos de exclusión y cooptación que debilitan la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas”. Estas prácticas reflejan una desafección deliberada hacia los principios de soberanía popular y control ciudadano.

En cuanto a su relevancia para el régimen democrático, Bobbio (1987) enfatiza que “sin la participación ciudadana, la democracia se convierte en una mera formalidad, despojada de su esencia transformadora”. En consecuencia, la protección efectiva del derecho a la participación ciudadana debe ser una prioridad para cualquier Estado que se reclame democrático. La vulneración sistemática de este derecho no solo compromete la legitimidad del sistema político, sino que configura escenarios donde la ciudadanía queda destructivamente marginada de los asuntos públicos.

Frente a este panorama, garantizar mecanismos efectivos, accesibles y transparentes de participación, así como proteger a quienes ejercen este derecho, representa un desafío constante y urgente para los Estados contemporáneos.

En suma, este marco de partida retoma y amplía las ideas expuestas en la introducción del presente trabajo, donde se plantea que la participación ciudadana no solo es un derecho reconocido formalmente en los marcos constitucionales, sino una condición sustantiva para la legitimidad democrática y el control del poder público. La evidencia de su vulneración sistemática en contextos como el ecuatoriano, a través de mecanismos de exclusión, cooptación y represión, confirma la necesidad urgente de revisar críticamente su implementación real. Así, el análisis que se propone a continuación busca demostrar que sin una participación ciudadana activa, protegida y efectiva, los sistemas democráticos se vacían de contenido y se perpetúan prácticas autoritarias contrarias al principio de soberanía popular.

Casos paradigmáticos de exclusión y abuso de poder en la gestión municipal de Machala

La vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana no solo se evidencia en marcos teóricos o normativos, sino que se manifiesta con crudeza en experiencias concretas vividas por comunidades locales. En el caso de Machala, capital de la provincia de El Oro (Ecuador), diversos hechos documentados reflejan una práctica reiterada de exclusión, opacidad y arbitrariedad por parte de la administración municipal. Entre los casos paradigmáticos más significativos se encuentran: la cuestionada construcción del Mercado La Granja (Plaza Bicentenario); la distribución de agua contaminada con arsénico a catorce barrios del sector conocido como La Curva, en Puerto Bolívar; la toma forzada de la primera e histórica Asamblea Ciudadana Local de

Machala por funcionarios municipales y personas cercanas al alcalde; y la ampliación del relleno sanitario sin contar con los permisos legales correspondientes.

A ello se suman otros hechos graves: la entrega irregular de dos terrenos municipales a la pareja sentimental del alcalde alegando “necesidad especial”; el incumplimiento sistemático de los procesos de rendición de cuentas; la falta de ejecución del prometido plan de vivienda social; la contaminación de afluentes naturales con aguas servidas y sin tratamiento alguno; y la aprobación de resoluciones municipales de alto impacto (como el incremento del pasaje urbano y la tasa de recolección de basura) sin haber garantizado la participación ciudadana previa ni mecanismos de consulta deliberativa. Estos acontecimientos, entre otros, son los ocurridos en los últimos siete años de gestión, que configuran un patrón sostenido de debilitamiento democrático y vulneración de derechos de participación ciudadana y control social local. Al momento de publicación de este trabajo, al alcalde en funciones le restan menos de dos años para concluir su mandato, lo que plantea interrogantes cruciales sobre la posibilidad real de revertir este escenario de exclusión institucional y recuperar los principios de transparencia, control social y soberanía popular que deberían regir la administración pública local.

El caso del Mercado La Granja (Plaza Bicentenario): entre la regeneración urbana y la opacidad administrativa

El antiguo Mercado Municipal Central de Machala, inaugurado en 1931, acumulaba más de medio siglo de funcionamiento para el año 2019. Su infraestructura presentaba un avanzado deterioro, con condiciones inadecuadas para los comerciantes y rodeada de una creciente informalidad en el casco urbano. La necesidad de una renovación integral del centro de abastos era un reclamo histórico de los ciudadanos, ya que incluso en el año 2017 se habían contratado estudios para un proyecto denominado “Multiplaza” y la reubicación de vendedores ambulantes del centro de la ciudad.

En este contexto, la administración municipal encabezada por el alcalde Darío Macas Salvatierra anunció, en 2021, la construcción del nuevo Mercado La Granja o Plaza Bicentenario como una de las principales obras de regeneración urbana del cantón. No obstante, desde el inicio del proyecto surgieron múltiples cuestionamientos ciudadanos y denuncias sobre presuntas irregularidades administrativas, falta de transparencia en los procesos de contratación pública y vulneraciones a los derechos de los comerciantes tradicionales del sector. Las inquietudes se intensificaron al punto de motivar la intervención de la Contraloría General del Estado, que dispuso la ejecución de procesos de control concurrente y auditorías a distintas fases del proyecto. Este caso constituye una muestra representativa de cómo decisiones públicas adoptadas sin participación ciudadana efectiva pueden derivar en conflictos sociales, pérdida de legitimidad institucional y sospechas de corrupción.

Figura 1

Modelo del mercado Bicentenario, 2025.



El caso de este mercado ilustra con claridad los elementos que configuran la vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana, por la ausencia de mecanismos reales de consulta y deliberación pública con la ciudadanía, la falta de transparencia en la contratación estatal y la exclusión de los comerciantes históricos en la toma de decisiones reflejan una práctica institucional que restringe el ejercicio efectivo de este derecho. La necesidad de modernizar los centros de abastos en la ciudad de Machala había sido diagnosticada desde hacía varias décadas. El Mercado Municipal Central, con más de 50 años de antigüedad, presentaba condiciones precarias en términos de infraestructura, sanidad y funcionalidad, siendo además rodeado por un creciente comercio informal. Bajo la administración del alcalde Darío Macas Salvatierra, desde 2019 se planteó la construcción de un nuevo mercado municipal multifuncional, que integrara tanto a comerciantes formales como informales, como parte de un proyecto de regeneración urbana a gran escala.

En abril de 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19, el Municipio de Machala declaró la emergencia sanitaria en el cantón con el objetivo de viabilizar de forma expedita la construcción de una infraestructura provisional. No obstante, el proceso fue severamente cuestionado, ya que las obras se iniciaron sin contrato formal de acuerdo a la ley, sin fiscalización adecuada, sin estudios técnicos, mediante contratación directa sin licitación abierta ni consulta pública, lo que impidió la elaboración de estudios de impacto ambiental y social. Este proceso emergente fue objeto de una denuncia penal por presunto tráfico de influencias y motivó investigaciones por parte de la Fiscalía y la Contraloría General del Estado.

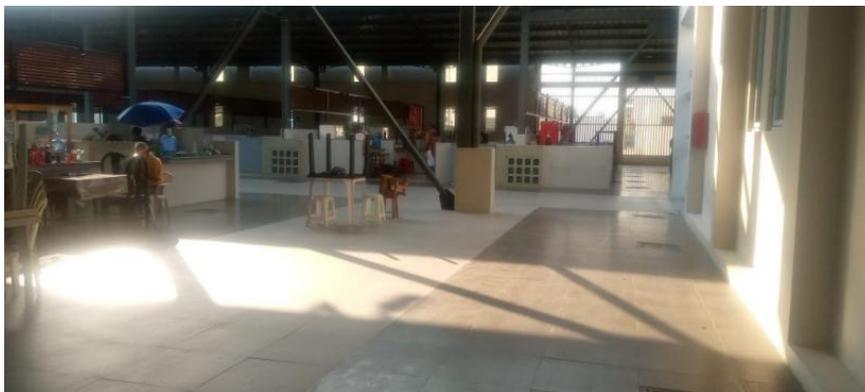
Posteriormente, en 2021, el Municipio, intentando esta vez cumplir con la ley, convocó una licitación pública para la ejecución del nuevo mercado definitivo. La obra fue adjudicada en enero de 2022 al Consorcio Bicentenario por más de 11 millones de dólares, con un plazo de ejecución de 540 días. Sin embargo, la construcción sufrió retrasos importantes y se concluyó recién a fines de 2024. Durante este periodo, comerciantes del antiguo mercado y otros sectores denunciaron exclusión, falta de transparencia, condiciones onerosas y cobros excesivos por la asignación de los nuevos puestos.

En su informe de noviembre de 2020, la Contraloría General del Estado identificó múltiples irregularidades en la fase emergente: inicio de obras sin contrato ni fiscalización; declaratoria de emergencia sin sustento legal; ausencia de estudios técnicos; y uso indebido de la normativa para declarar desierto el proceso previo. Como consecuencia, recomendó la demolición de las estructuras mal construidas y la reestructuración del proyecto con base en nuevos estudios y licitación pública (Contraloría, 2020). El GAD acató parcialmente estas recomendaciones mediante reparaciones menores, pero mantuvo el cronograma original sin modificaciones estructurales sustantivas.

En junio de 2025, el Mercado Plaza Bicentenario fue inaugurado. Las tensiones persisten por la fijación de tarifas, problemas graves en su infraestructura física (el mercado no tiene cubierta completa), la asignación de locales y la ausencia de acuerdos con los beneficiarios directos que garanticen seguridad y calidad de la obra.

Figura 2

Patio de comidas del Mercado Bicentenario, 2025.



En la imagen se evidencia un patio de comidas donde el sol se refleja en el centro del espacio, por la falta de cubierta completa de la infraestructura.

Figura 3

Cubierta incompleta del Mercado Bicentenario, 2025.



Este caso evidencia una promesa que ofreció ser la obra emblemática del alcalde Darío Macas Salvatierra por el Bicentenario de la ciudad; sin embargo, ha terminado siendo todo un dolor de cabeza para la ciudadanía. La falta de planificación, la presión política por mostrar resultados ante la intención del alcalde de ser candidato a prefecto en el año 2027, y la exclusión de los actores involucrados, han debilitado la legitimidad de las obras públicas. Lejos de constituir un modelo de gestión participativa y transparente, el proceso revela graves deficiencias institucionales que socavan los principios democráticos.

Como advierte la CIDH (2019), este tipo de actuaciones reproduce un modelo de gobernanza autoritaria donde las decisiones se imponen desde el poder, sin mediar procesos participativos genuinos. Asimismo, la cooptación de los espacios de diálogo y la opacidad administrativa debilitante se alinean con lo señalado por Courtis (2019), quien alerta sobre las democracias defectuosas que operan bajo formas de exclusión estructural. Lejos de consolidar una ciudadanía activa, este tipo de intervenciones refuerzan la desafección política y rompen el vínculo de confianza entre la población y sus autoridades, profundizando así la crisis democrática a nivel local. La reiteración de estas prácticas –inicio de obras sin consulta, uso indebido del régimen de emergencia, decisiones sin deliberación pública y conflictos no resueltos– configura un patrón claro de vulneración sistemática del derecho a la participación.

Frente a estos desafíos, la experiencia del mercado La Granja constituye un llamado urgente a repensar la gestión pública desde una perspectiva democrática, transparente y centrada en los derechos. Solo garantizando

mecanismos efectivos de participación y control social se podrá recuperar la confianza ciudadana, prevenir actos de corrupción y asegurar que las políticas públicas respondan realmente al interés colectivo.

El plan “ilusorio” de viviendas sociales para los más pobres: promesas incumplidas y ausencia de corresponsabilidad estatal

La política de vivienda social digna constituye una de las necesidades no atendidas a nivel local. En el marco del análisis de la participación ciudadana como derecho fundamental, la gestión de la vivienda social debe evaluarse no solo por sus intenciones, sino por su implementación efectiva, su transparencia y su capacidad para responder a las necesidades reales de la población. En este contexto, el programa municipal “Se Viene Tu Casa”, impulsado por el alcalde Darío Macas desde 2019 y en 2023, fue anunciado como uno de los proyectos emblemáticos de su gestión, con la promesa de resolver, al menos parcialmente, el déficit habitacional estructural de Machala.

El plan contemplaba la construcción de 1.580 viviendas de interés social en una primera etapa, con una proyección de hasta 3.000 unidades, principalmente a través de la urbanización *Miracielo*, bajo un modelo de alianza público-privada (Municipio de Machala, 2021). Las viviendas fueron ofrecidas a precios entre USD 17.000 y 50.000, dirigidas a familias de bajos recursos, residentes de Machala durante al menos dos años y con ingresos inferiores a dos salarios básicos (MIDUVI, 2023). El modelo incluía también facilidades de crédito a través de instituciones como el BIESS, y sorteos para entregar viviendas gratuitas a familias en situación de vulnerabilidad.

No obstante, el grado de cumplimiento ha estado muy por debajo de lo proyectado. En agosto de 2021 se entregaron apenas 26 viviendas en la urbanización privada *Miracielo*, de las cuales solo cuatro fueron sorteadas sin costo a familias vulnerables (Diario Correo, 2021). Para inicios de 2022, se reportó la construcción de 81 viviendas adicionales, y en junio de 2024, 23 familias más accedieron a viviendas mediante créditos sociales (Diario Extra, 2024). A la fecha, el número total de viviendas entregadas de las fuentes no transparentadas con claridad por el Municipio, no supera las 100 unidades, muy lejos de la meta de 1.580 para la primera etapa. Las demoras han sido atribuidas a obstáculos técnicos, falta de infraestructura básica, lentitud en los procesos de financiamiento y escasa planificación previa (Diario Correo, 2024).

Este bajo cumplimiento resulta aún más crítico al contrastarse con la magnitud del déficit habitacional en Machala. Según datos del propio GAD y del MIDUVI, se estima una necesidad no cubierta de aproximadamente 30.000 viviendas (Municipio de Machala, 2023). Incluso si se completaran las 1.580 casas planificadas, solo se cubriría alrededor del 5% de esta demanda (El Telégrafo, 2023). Si bien se ha intentado complementar el proyecto con programas de regularización y titulación de tierras —beneficiando supuestamente

a cerca de 10.000 familias—, el impacto estructural sigue siendo limitado y fragmentado.

Desde una perspectiva de derechos humanos y de democracia sustantiva, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana efectiva en la planificación y seguimiento del proyecto, así como la falta de rendición de cuentas, debilita su legitimidad y eficiencia. Tal como advierte la CIDH (2019), las políticas públicas diseñadas sin consulta ni transparencia tienden a generar desconfianza, exclusión y concentración del poder. Además, la promoción de este proyecto mediante alianzas con empresas privadas, como *Miracielo*, ha sido utilizada para justificar mediáticamente el cumplimiento de las promesas de campaña tanto del primer periodo de administración en el 2019, como del segundo mandato del 2023, cuando en realidad no existen recursos públicos asignados de forma significativa para la construcción de vivienda con fondos municipales, como fue originalmente ofrecido por el alcalde.

A pesar de estar alineado con los objetivos nacionales de garantizar vivienda digna, el programa “Se Viene Tu Casa” ha tenido avances limitados, cumplimiento parcial de sus metas y una ejecución que reproduce prácticas de gestión opaca y vertical. En lugar de responder al principio de corresponsabilidad estatal, el proyecto ha dejado en evidencia la fragilidad de las políticas sociales locales cuando se subordinan a la lógica del marketing político o se delegan sin control efectivo al sector privado. En consecuencia, la participación ciudadana ha sido desplazada, y el derecho a la vivienda, transformado en una promesa simbólica más que en una política pública eficaz y transformadora.

Presunta entrega irregular de terrenos municipales: conflicto de intereses y ausencia de transparencia

En el marco de una democracia sustantiva, el ejercicio del poder público debe sujetarse a principios de legalidad, transparencia, igualdad ante la ley y rendición de cuentas. La participación ciudadana no se limita a espacios consultivos o electorales, sino que también implica la vigilancia activa de los actos administrativos que afectan los bienes públicos. El caso de las presuntas adjudicaciones irregulares de terrenos municipales durante la administración del alcalde Darío Macas Salvatierra (2019–2023) en Machala constituye una expresión concreta de la necesidad urgente de fortalecer los mecanismos de control social y prevenir la captura de lo público por intereses privados o personales.

Diversos medios de comunicación, redes sociales y actores políticos han denunciado la entrega directa de terrenos municipales a personas allegadas a funcionarios municipales, especialmente a parejas sentimentales del propio alcalde (Diario Correo, 2023). Entre las denuncias más mediáticas figura la asignación de dos terrenos a una exfuncionaria pública, madre de una hija del alcalde, como beneficiaria de un procedimiento supuestamente irregular, sin concurso ni sorteo público (Diario Extra, 2023). Tales hechos, según los

denunciantes, evidenciarían tráfico de influencias, favoritismo y posibles actos de corrupción en la administración de bienes inmuebles del Estado (El Universo, 2023). A esto se suma la donación de otro inmueble a la misma persona a un proyecto urbanístico privado cercano al alcalde Macas, con el que intenta justificar el cumplimiento de ofrecimiento electoral de vivienda social. En dicho proyecto urbanístico, se habría donado una casa valorada en alrededor de 50 mil dólares. Si sumamos los dos terrenos municipales condonados en el pago por el alcalde, más este último inmueble, a esta pareja sentimental (ex funcionaria municipal), habría adquirido más de 100 mil dólares en bienes inmuebles en menos de un año. Todas estas evidencias reposan en poder de la Asamblea ciudadana local de Machala (ACLM), y fueron entregadas en su momento a la Contraloría General del Estado.

Frente a estas irregularidades que deben dar resultados por parte de la Contraloría General del Estado, líderes barriales, exconcejales y colectivos ciudadanos —entre ellos, la ACLM— presentaron en 2022 y 2023 denuncias ante el Concejo Municipal y solicitaron la intervención de la Contraloría General del Estado (Contraloría, 2023).

De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2023), los bienes municipales deben ser adjudicados mediante procedimientos públicos, transparentes y con base en criterios de utilidad social, cumpliendo la ley. Estos procesos deben estar precedidos por la declaratoria de utilidad y no uso del bien. Sin embargo, en este caso, se ha señalado que la entrega se habría ejecutado de forma directa, sin convocatoria pública, lo que contraviene los principios establecidos por la normativa (Machala Noticias, 2023).

No obstante, conforme al Código Orgánico Integral Penal (COIP), artículos 278 y 279, la entrega fraudulenta o irregular de bienes públicos podría configurar delitos contra la administración pública, con consecuencias penales, civiles y administrativas para los funcionarios involucrados. De comprobarse la existencia de favoritismo o conflicto de intereses, las autoridades de control podrían disponer la nulidad de las adjudicaciones y aplicar sanciones correspondientes.

Este caso, que ha provocado debate público y demanda de transparencia por parte de la ciudadanía organizada, se inscribe dentro del patrón más amplio de vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana analizado en el presente trabajo. Tal como plantea Courtis (2019), la exclusión deliberada de la ciudadanía en la toma de decisiones facilita la concentración del poder y debilita los mecanismos democráticos. A su vez, la CIDH (2019) advierte que la corrupción y el uso clientelar de los recursos públicos constituyen barreras estructurales para el ejercicio igualitario de los derechos. En este sentido, la vigilancia ejercida por la ACLM y otros actores sociales refleja un ejercicio legítimo de control ciudadano que debe ser protegido, respetado y garantizado por el Estado.

En definitiva, el caso de la presunta entrega irregular de terrenos municipales en Machala no puede entenderse como un hecho aislado, sino como parte de un patrón de debilitamiento institucional, concentración del poder y exclusión ciudadana que amenaza los principios fundamentales de la democracia. Tal como se planteó en la introducción y se desarrolló en el marco teórico, la participación ciudadana efectiva —más allá de lo formal— es condición indispensable para prevenir prácticas de corrupción, garantizar la transparencia en la gestión pública y salvaguardar la legitimidad del poder. La ausencia de procesos públicos y el uso discrecional de los bienes comunes reflejan una vulneración sistemática de este derecho fundamental, en línea con lo advertido por la CIDH (2019) y autores como Courtis (2019). Solo mediante una ciudadanía activa, informada y con capacidad de incidencia, respaldada por instituciones de control autónomas y eficaces, podrá evitarse que el poder político se convierta en un instrumento al servicio de intereses particulares. Este caso reafirma la urgencia de fortalecer la cultura cívica y los mecanismos de control social como pilares esenciales para una democracia sustantiva y legítima.

Toma forzada de la Asamblea Ciudadana Local de Machala (ACLM): violencia institucional y vulneración del derecho a la participación por funcionarios municipales

La participación ciudadana como derecho humano fundamental implica no solo el acceso a los asuntos públicos, sino también la existencia de espacios autónomos, deliberativos y protegidos frente a injerencias del poder político. En este marco, la creación de la ACLM, el 17 de marzo de 2023, constituyó un hito histórico para el cantón, al consolidarse como el primer y único mecanismo formalmente reconocido para el ejercicio de la participación en el ámbito local, conforme al artículo 56 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, y con el acompañamiento técnico del CPCCS.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) consagra el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 95), la autonomía de los espacios de participación (art. 204) y la obligación del Estado de fomentar el control social. En consonancia, la Ley Orgánica de Participación establece que solo puede existir una Asamblea Local Ciudadana por nivel de gobierno, cuya existencia y funcionamiento deben ser reconocidos y fortalecidos por el CPCCS. En este contexto, la ACLM fue constituida conforme a los principios de legalidad, deliberación democrática y autonomía ciudadana, y su directiva fue renovada el 3 de abril de 2025, siendo presidida desde sus inicios por la Dra. Jessica Espinoza-Espinoza.

No obstante, este espacio legítimo fue objeto de una grave violación e intromisión a su autonomía institucional, el 30 de enero de 2025, cuando funcionarios del Municipio de Machala, encabezados por el alcalde Darío Macas Salvatierra, intervinieron de manera violenta en una sesión ampliada convocada públicamente para elegir el tribunal electoral encargado de la renovación del directorio 2025–2027. Previamente, el Departamento de Participación Ciudadana

del municipio promovió de forma irregular la inscripción de personas ajenas al proceso y organizó una estrategia de infiltración institucional utilizando recursos públicos. El día del evento, funcionarios municipales irrumpieron en el recinto autorizado —la Casa de la Cultura Núcleo de El Oro— y agredieron verbal y físicamente a los miembros de la directiva, especialmente a la presidenta y a personas de grupos prioritarios.

Ante la violencia y falta de garantías, la presidenta suspendió la sesión conforme a los estatutos. Sin embargo, el grupo de funcionarios se autoconvocó en el mismo espacio, usurpando funciones y conformando un supuesto tribunal electoral, sin competencia legal. Estas acciones fueron documentadas en videos y difundidas ampliamente en redes sociales, evidenciando no solo el uso indebido de recursos públicos y la intervención política en un espacio ciudadano, sino también la comisión de violencia política de género contra una mujer líderesa.

El CPCCS, a través del Memorando CPCCS-CT-2025-0048-M y el Oficio CPCCS-DEOR-2025-0054-OF, ratificó la legitimidad única de la ACLM reconocida en marzo de 2023 y declaró que no puede coexistir ninguna otra Asamblea en el mismo nivel de gobierno. Asimismo, en el Informe de admisibilidad del expediente 083-2025-CPCCS, se aceptó a trámite la denuncia presentada por la directiva legítima, señalando que los hechos configuraban una violación a los derechos constitucionales de participación, autonomía y control social.

Estos acontecimientos reflejan una vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana, tal como ha sido caracterizada por la CIDH (2019): reiteración de prácticas restrictivas, intromisión institucional, violencia contra quienes exigen participación y ausencia de sanción efectiva. Del mismo modo, lo advertido por Courtis (2019) sobre la cooptación de los espacios ciudadanos se ve reflejado en la creación de grupos paralelos para simular procesos participativos bajo el control del poder político, vulnerando la independencia y autonomía que debe tener para hacer control social a las autoridades de turno.

En suma, los hechos del 30 de enero de 2025 configuraron una grave violación a la participación ciudadana, y un pésimo precedente histórico en la vulneración de la autonomía de los espacios de deliberación y al principio de no injerencia estatal. Un intento del alcalde de meter mano al control social para ser juez y parte de su propio control social. También constituyen un caso emblemático de violencia política de género en el ámbito local a mujeres líderesesas que ejercen representación en estos espacios ciudadanos, el uso indebido de recursos públicos y la instrumentalización de funcionarios municipales para deslegitimar un proceso ciudadano consolidado representan un retroceso en la construcción de democracia participativa local.

Como se planteó en la introducción de este trabajo, la defensa de los mecanismos de participación no puede entenderse como un adorno institucional, sino como una condición esencial para la existencia misma de una democracia

sustantiva. La recuperación y protección de la ACLM debe ser una prioridad para quienes creen en el poder transformador de la ciudadanía organizada.

Los hechos ocurridos en torno a la toma forzada de la ACLM se inscriben de manera directa en el problema central planteado en este trabajo: la vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana y el debilitamiento de la democracia desde sus bases locales. Tal como se expuso en la introducción, la participación no es un acto ocasional ni una formalidad institucional, sino una condición fundamental para el ejercicio del poder soberano del pueblo, consagrado en la Constitución ecuatoriana (art. 95) y en el bloque de constitucionalidad que reconoce a la ciudadanía como actor protagónico en la construcción de lo público. La intervención violenta de funcionarios municipales en un espacio deliberativo autónomo y legalmente constituido no solo representa una infracción administrativa o una disputa política local, sino una ruptura del principio de soberanía popular y una amenaza directa a los derechos colectivos.

Desde el marco teórico propuesto, esta intervención se alinea con los elementos identificados por la CIDH (2019) y Courtis (2019) como características de democracias defectuosas: cooptación institucional, exclusión deliberada de liderazgos ciudadanos, y represión a quienes ejercen su derecho a participar. En este caso, el uso del aparato público para intervenir un proceso ciudadano — mediante violencia, amenazas y manipulación administrativa— muestra un patrón de obstrucción estructural que reproduce lógicas autoritarias bajo una fachada formal de legalidad. La ACLM, como mecanismo legítimo y reconocido de deliberación colectiva, representa una conquista ciudadana que, al ser atacada, visibiliza la urgencia de garantizar la autonomía de los espacios participativos y de proteger a quienes, especialmente mujeres lideresas, enfrentan violencia política por ejercer el derecho a representar a la ciudadanía. Así, este caso no solo confirma las hipótesis planteadas en el trabajo, sino que subraya la necesidad de transformar la cultura política local hacia un modelo realmente democrático, paritario y transparente.

El Parque Industrial: una promesa inconclusa y una necesidad anhelada

La construcción del Parque Industrial de Machala fue anunciada como uno de los proyectos estratégicos de mayor envergadura en los dos periodos de gestión del alcalde Darío Macas Salvatierra (2019–2023 y 2023–2027). Su objetivo declarado consistía en convertir a Machala en un polo de desarrollo productivo, promoviendo la formalización de industrias, la relocalización de actividades fuera del casco urbano y la generación de empleo sostenible, en coherencia con lo establecido en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT 2022–2026) del cantón (GAD Machala, 2022). Durante el primer mandato se lograron algunos avances administrativos: se aprobaron ordenanzas para designar y legalizar los terrenos municipales en la zona de Ceibales, parroquia 9 de mayo, mediante la Ordenanza Sustitutiva de Uso y Gestión de Suelo del Cantón Machala (Gaceta Oficial Municipal, 2025), y se destinaron

aproximadamente USD 2 millones para la ejecución de la primera etapa, según el Plan Plurianual de Inversiones 2019–2023.

No obstante, a pesar de estos avances preliminares, entre 2019 y 2025 el proyecto permanece estancado en su fase de planificación. La administración municipal se ha limitado a la elaboración de estudios técnicos, definición de suelo, socialización con sectores productivos y tramitación de permisos ambientales. No existen avances físicos significativos ni ejecución sustantiva del presupuesto asignado, cuyos desembolsos se han destinado a consultorías y estudios de factibilidad (Diario Correo, 2024). Esta falta de resultados ha generado malestar y escepticismo en la ciudadanía y en los gremios productivos, que reclaman la falta de transparencia, el incumplimiento de los plazos anunciados y la ausencia de rendición de cuentas (InMachala, 2024).

Los cuestionamientos más relevantes giran en torno a la desconexión entre el discurso político y la acción pública efectiva. La ciudadanía ha señalado la falta de claridad en la ejecución presupuestaria, lo que ha motivado pedidos de informes, denuncias y acciones legales por parte de medios, assembleístas y actores sociales (El Telégrafo, 2024; Álvarez, 2024). La persistencia del parque industrial en condición de “proyecto fallido” refleja una tendencia identificada en este trabajo: la incapacidad institucional para traducir los planes en resultados tangibles y la falta de voluntad para incluir a la ciudadanía en procesos deliberativos reales. Como lo establece la CIDH (2019), la ausencia de participación efectiva y la opacidad en la gestión pública configuran una vulneración sistemática de derechos colectivos y profundizan la desconfianza en las instituciones.

Este caso permite constatar cómo las promesas de campaña, convertidas en políticas públicas mal ejecutadas, debilitan el principio de corresponsabilidad del Estado y revelan una fractura entre gobernanza y ciudadanía. El incumplimiento reiterado de compromisos estratégicos, como el parque industrial, reproduce un patrón donde la participación ciudadana es marginada, y el poder político se convierte en un instrumento para la administración simbólica de expectativas sociales. En concordancia con lo planteado por Courtis (2019), este tipo de fallas estructurales en la gestión territorial y productiva de lo público muestra la necesidad de fortalecer los mecanismos de control social, fiscalización participativa y acceso a la información como condiciones esenciales para una democracia sustantiva.

Al cierre de este informe, el Parque Industrial de Machala sigue siendo una promesa inconclusa. Pese a su relevancia para el desarrollo económico local, la falta de ejecución física, el uso parcial del presupuesto y la limitada capacidad institucional evidencian un vacío de gobernanza que exige atención urgente. Para que esta política pública no quede relegada a una narrativa fallida, el municipio deberá avanzar con responsabilidad y transparencia en la ejecución del proyecto, garantizando participación ciudadana, control social efectivo y rendición de cuentas real. Solo así se podrá cumplir con los principios constitucionales y

democráticos que orientan el derecho al desarrollo y a la planificación participativa del territorio.

Mancomunidad La Esperanza: ¿dónde está la plata? Déficit de gestión, opacidad institucional y derechos vulnerados

La Mancomunidad La Esperanza fue constituida por los municipios de Machala, Pasaje y El Guabo, con el objetivo de gestionar de manera mancomunada el servicio de agua potable y saneamiento básico en la zona norte de la provincia de El Oro. Se trata de una entidad clave para garantizar el acceso a un derecho humano fundamental: el agua. Según datos oficiales, esta mancomunidad tiene bajo su responsabilidad el abastecimiento de más de 400.000 habitantes (El Universo, 2022). Sin embargo, a pesar del volumen de recursos y del respaldo institucional, la gestión ha estado marcada por ineficiencia, falta de transparencia, irregularidades administrativas y una profunda desconfianza ciudadana.

Entre 2017 y 2022, la Mancomunidad La Esperanza recibió del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) más de 30 millones de dólares en créditos para la construcción de nuevas plantas de tratamiento y redes de distribución (BDE, 2020; El Telégrafo, 2022). No obstante, las obras han presentado retrasos, deficiencias técnicas, paralización, e incluso falta de transparencia en los recursos recibidos por adelantado. A la fecha, amplios sectores de Machala, El Guabo y sus parroquias periféricas siguen enfrentando problemas graves: cortes continuos por rupturas en las tuberías, agua con mal olor o color, tuberías de asbesto, deficiencias en la potabilización y tarifas elevadas pese a la mala calidad del servicio (Diario Correo, 2022; 2023). Esto ha motivado una serie de denuncias públicas y formales por parte de comités barriales, organizaciones sociales y la ciudadanía afectada, exigiendo auditorías y sanciones (Comité Barrial 5 de junio, 2022).

En este contexto, cobra especial relevancia el rol de Darío Macas Salvatierra, quien, como alcalde de Machala (2019–2023), presidió el directorio de la Mancomunidad en varios periodos. Durante su gestión se ejecutaron parte de los proyectos financiados, pero también se agudizó la crisis de abastecimiento, particularmente entre 2020 y 2022. Las críticas por la falta de soluciones efectivas, la débil rendición de cuentas y el manejo poco transparente de los recursos lo colocan entre los principales responsables políticos y administrativos del deterioro de la gestión mancomunada (GAD Machala, 2021; Diario El Telégrafo, 2021; El Universo, 2022).

Jovanny Coronel, alcalde del cantón Pasaje, denunció irregularidades ante la Fiscalía General del Estado en la contratación de tuberías para el sistema de agua potable, señalando que el crédito otorgado por la CAF y el Banco del Estado, “se perdió por corrupción” en esa contratación. En esa denuncia, responsabiliza al entonces presidente de la Mancomunidad, Darío Macas (alcalde de Machala), y también al actual registrador de la Propiedad, Hugo Quevedo

Madero, como responsables. La denuncia reporta que hubo irregularidades administrativas, fallos precontractuales, cambio injustificado de materiales, y que la CAF retiró el financiamiento ante el incumplimiento de los requisitos. De esta forma, el proyecto de renovar la línea de conducción de agua (desde la planta “La Esperanza” hacia Machala) quedó paralizado y en litigio.

Este caso es un ejemplo que refleja un patrón reiterado de vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana y al control social, porque la ciudadanía ha sido marginada de los procesos de planificación y fiscalización de una política pública esencial. Como advierte la CIDH (2019), la exclusión ciudadana en decisiones que afectan derechos fundamentales debilita la legitimidad institucional y favorece la corrupción estructural. A su vez, lo señalado por Courtis (2019) respecto a la cooptación del Estado por intereses particulares se evidencia en la opacidad y el manejo discrecional del endeudamiento mancomunado.

La gestión de la Mancomunidad La Esperanza, especialmente bajo la presidencia de Darío Macas, constituye un ejemplo crítico de cómo el uso ineficiente, oportunidades perdidas de financiamiento público, no transparente de recursos públicos puede derivar en el incumplimiento de derechos humanos básicos. Pese a las millonarias inversiones, la calidad y continuidad del servicio de agua potable siguen siendo deficientes, lo que refleja no solo fallas técnicas, sino una grave crisis de gobernanza local. Los problemas de hace 50 años se mantienen. Es imperioso fortalecer la participación ciudadana, garantizar la rendición de cuentas y sancionar efectivamente la corrupción son pasos indispensables para restituir la confianza pública y asegurar una gestión mancomunada al servicio del bien común.

Agua contaminada y opacidad institucional: la fallida gestión del saneamiento en Machala (2020–2024)

Entre 2020 y 2024, la ciudad de Machala, capital de la provincia de El Oro, ha enfrentado graves deficiencias en la gestión de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, lo cual ha derivado en impactos severos sobre la salud pública, el medio ambiente y la confianza ciudadana en la administración local. Uno de los focos más críticos de esta crisis es el Canal El Macho, convertido en un vertedero de aguas negras y residuos sólidos, cuyos niveles de contaminación han sido ampliamente denunciados por la ciudadanía, instituciones de control y medios de comunicación (Diario Correo, 2024).

El sistema de alcantarillado de Machala resulta claramente insuficiente: solo cerca de 9.000 habitantes, de una población estimada en más de 350.000, tienen acceso a tratamiento de aguas residuales. La mayoría de las descargas domésticas e industriales van directamente a esteros y canales como El Macho, desembocando finalmente en el mar (Ecuavisa, 2023; Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, 2025). La planta de tratamiento Virgen del Cisne

apenas atiende a nueve barrios. Aunque el plan de gobierno municipal 2023–2027 incluye acciones de ampliación y mejoramiento del sistema, los avances han sido parciales y no han resuelto la problemática estructural (Municipio de Machala, 2023).

En lo relativo al suministro de agua potable, si bien la cobertura declarada supera el 85%, la calidad del recurso ha sido gravemente cuestionada. En enero de 2025, la ARCSA clausuró la planta González Rubio por detección de niveles excesivos de arsénico en el agua, afectando a más de 12.000 habitantes de Puerto Bolívar, sin que el municipio activara un plan de contingencia oportuno (Ministerio del Ambiente, 2025). Esta situación dejó a 12 barrios sin servicio normal, agravando la desconfianza ciudadana y evidenciando fallas críticas en la planificación y en la capacidad de respuesta institucional (El Comercio, 2022).

La contaminación persistente del canal El Macho, que cruza zonas densamente pobladas, ha generado brotes de dengue, enfermedades gastrointestinales, leptospirosis y hepatitis. En 2024 se reportaron cerca de 1.000 casos de dengue, muchos vinculados a la proliferación de vectores en zonas con aguas estancadas (Gobierno Provincial de El Oro, 2021; Diario Correo, 2024). Además, esta situación ha afectado la fauna marina y las actividades pesqueras de Puerto Bolívar, con implicaciones directas sobre la economía de cientos de familias (Cruz, 2019).

Frente a esta crisis, organismos como la ARCSA y el Ministerio del Ambiente han emitido sanciones y exigido al Municipio de Machala la elaboración de planes de contingencia y mejoras estructurales. A pesar de que el municipio reporta avances del 83 % en cobertura de agua potable y 58 % en alcantarillado, los proyectos de tratamiento siguen incompletos y la ejecución presupuestaria carece de transparencia verificable (Ministerio del Ambiente, 2025; Municipio de Machala, 2023). La Defensoría del Pueblo y líderes barriales han solicitado auditorías, acciones de limpieza, fumigación y rendición de cuentas sobre el uso de los fondos públicos destinados al saneamiento (Diario Correo, 2024).

Esta situación evidencia una vulneración estructural al derecho a la participación ciudadana, así como al derecho humano al agua y al saneamiento. Según la CIDH (2019), los servicios públicos deficientes, sumados a la exclusión de la ciudadanía de los procesos de toma de decisiones, constituyen formas de afectación sistemática a los derechos fundamentales. A su vez, Courtis (2019) señala que cuando los gobiernos locales ejercen una gestión opaca, sin transparencia ni control social, se profundiza la crisis de legitimidad institucional y se consolida una cultura de impunidad.

Finalmente, la fallida gestión de los servicios de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en Machala entre 2020 y 2024 constituye una muestra crítica de los efectos que tiene la falta de planificación técnica, rendición de cuentas y participación ciudadana efectiva en la gestión pública local. A pesar

de los planes anunciados y los recursos invertidos, los impactos ambientales, sociales y sanitarios persisten, lo que demanda una respuesta urgente, integral y participativa. Fortalecer los mecanismos de control social, garantizar transparencia presupuestaria y promover una gestión ambientalmente responsable son tareas indispensables para revertir esta crisis y proteger los derechos de la población.

La crítica situación de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en Machala entre 2020 y 2024 evidencia, más allá de una deficiencia técnica o administrativa, una vulneración estructural de derechos humanos fundamentales. Tal como se sostuvo en el marco teórico, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el control social efectivo son condiciones indispensables para garantizar una democracia sustantiva. La falta de planificación integral, la ejecución parcial de proyectos, la opacidad en el uso de recursos y la ausencia de mecanismos de consulta o rendición de cuentas, no solo han deteriorado la calidad de vida de la población, sino que han debilitado la confianza en las instituciones locales. La contaminación del canal El Macho, la clausura de plantas por presencia de arsénico y los brotes de enfermedades evitables son consecuencia directa de una gestión desconectada de los principios democráticos que deberían orientar el quehacer municipal.

Desde las perspectivas de Courtis (2019) y la CIDH (2019), los casos documentados en este informe son expresión concreta de una democracia defectuosa, en la que la ciudadanía es excluida sistemáticamente de las decisiones que afectan su bienestar colectivo. La participación ha sido sustituida por discursos unilaterales desde el poder político, y los mecanismos institucionales no han garantizado el control social ni la protección de los derechos colectivos. Revertir esta situación exige más que voluntad política: implica un cambio de paradigma en la forma de gobernar, donde la corresponsabilidad ciudadana, la planificación con enfoque de derechos y la protección de los liderazgos comunitarios se conviertan en pilares para una gestión pública más justa, inclusiva y sostenible. Machala necesita, más que promesas, una acción institucional transparente y participativa que reconozca a su población no como beneficiaria pasiva, sino como protagonista legítima del desarrollo local.

El Malecón de Puerto Bolívar: ¿regeneración urbana o exclusión ciudadana?

La construcción del Malecón de Puerto Bolívar ha sido presentada como uno de los proyectos insignia de la administración del alcalde Darío Macas Salvatierra (2020–2024), en el marco de un discurso orientado al desarrollo urbano y la reactivación económica del cantón Machala. No obstante, lejos de consolidarse como una obra legitimada por la ciudadanía, el proyecto se ha visto envuelto en diversas denuncias sociales y observaciones técnicas debido a irregularidades en su planificación, falta de transparencia, deficiencias en la consulta previa y vulneración de los principios constitucionales de participación ciudadana.

El 7 de marzo de 2023, vecinos y colectivos de Puerto Bolívar, liderados por la Dra. Jessica Espinoza-Espinoza, entonces presidenta del Consejo Nacional de Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza y posteriormente presidenta de la Asamblea Ciudadana Local de Machala (ACLM), interpusieron una acción de medidas cautelares por considerar que el proyecto no fue debidamente socializado, contraviniendo el artículo 100 de la Constitución del Ecuador (2008) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. La jueza constitucional Lorena Farías ordenó la suspensión de la firma del contrato hasta garantizar un proceso de consulta abierta, con información suficiente, actas públicas y participación real. Aunque la medida fue levantada posteriormente, el caso dejó al descubierto la manipulación de firmas por parte del Departamento de Participación Ciudadana del Municipio, quienes habrían reutilizado fotografías y hojas en blanco firmadas en otros procesos para simular respaldo comunitario.

Adicionalmente, el 31 de marzo de 2025, dirigentes del barrio Puerto Bolívar solicitaron al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) la auditoría del proyecto mediante el oficio CPCCS-DEOR-2025-0054-OF, alegando inconsistencias técnicas, ambientales y presupuestarias. Los peticionarios denunciaron que la llamada “regeneración” consistía principalmente en adoquinado y colocación de mobiliario urbano sobre una estructura de más de 60 años, sin resolver los problemas estructurales de saneamiento, drenaje costero ni alcantarillado que históricamente afectan a la zona. Además, la paralización parcial de las obras en 2025 dejó sectores sin iluminación ni cerramientos, generando puntos críticos de inseguridad, consumo de drogas y violencia, con hechos documentados en mayo de ese año.

Desde el marco teórico adoptado en este trabajo, el caso del malecón de Puerto Bolívar refleja con claridad los elementos de vulneración sistemática al derecho a la participación definidos por la CIDH (2019) y Courtis (2019): procesos simulados de consulta, uso instrumental de los mecanismos participativos, ausencia de transparencia y exclusión deliberada de la ciudadanía. Como se ha sostenido, la verdadera regeneración no solo debe atender la dimensión física del espacio urbano, sino garantizar la legitimidad democrática del proceso mediante la inclusión efectiva de los actores locales y el cumplimiento de los principios de control social, justicia ambiental y desarrollo con equidad.

En conclusión, aunque el proyecto del Malecón de Puerto Bolívar podría tener potencial para dinamizar el turismo y mejorar el entorno urbano, su legitimidad permanece en entredicho. No es suficiente con la ejecución física de una obra: la confianza pública se construye con transparencia, participación real y respeto a los derechos colectivos. El Municipio de Machala tiene la responsabilidad de adoptar estándares rigurosos de planificación participativa, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana, para que este proyecto no se convierta en otro símbolo del déficit democrático que atraviesa la gestión pública local.

El caso del Malecón de Puerto Bolívar constituye una expresión concreta de las tensiones entre desarrollo urbano y participación ciudadana. Como lo expone el marco teórico, la participación no debe entenderse como una formalidad administrativa, sino como un componente sustantivo de la democracia que garantiza que las decisiones públicas respondan realmente a las necesidades colectivas. La exclusión deliberada de la comunidad en la planificación y ejecución de esta obra —mediante la manipulación de procesos de socialización, el ocultamiento de información y el desdén hacia la consulta previa— vulnera el artículo 100 de la Constitución ecuatoriana y reproduce lo que la CIDH (2019) denomina prácticas de simulación democrática. La falta de transparencia y el uso instrumental de los mecanismos participativos minan la confianza pública y desacreditan las políticas públicas, incluso cuando estas aparentan tener un propósito legítimo como la regeneración urbana.

Desde la perspectiva de Courtis (2019), el poder político que opera sin contrapesos ciudadanos tiende a apropiarse de lo público mediante decisiones cerradas, clientelares y excluyentes. El Malecón, más que un espacio de encuentro comunitario, corre el riesgo de convertirse en una infraestructura impuesta, carente de sentido social y legitimidad democrática. Este caso reafirma la tesis central del presente trabajo: la democracia sin participación efectiva es una democracia vaciada de contenido. Revertir esta tendencia exige reforzar los marcos institucionales que protegen la autonomía ciudadana, impedir el uso fraudulento de procesos deliberativos y garantizar que toda inversión pública sea resultado de decisiones colectivas, transparentes y auditables. Solo así se podrá avanzar hacia una gobernanza local centrada en derechos, justicia social y sostenibilidad.

Un hito histórico: la Asamblea Ciudadana de Machala logra la repetición del acto de deliberación de la rendición de cuentas del alcalde y dos empresas municipales

La Asamblea Ciudadana Local de Machala alcanzó un precedente histórico en el control social, al conseguir que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ordene la repetición del acto de rendición de cuentas del periodo 2024, tanto al Alcalde como a las empresas públicas municipales de aseo y mercados.

El CPCCS constató que el evento realizado el 4 de julio de 2025 vulneró derechos de participación ciudadana y no cumplió con el Reglamento de Rendición de Cuentas. Entre las irregularidades señaladas se encuentran: la falta de convocatoria formal a la Asamblea Ciudadana, la ausencia de un espacio deliberativo con derecho a la palabra, preguntas y respuestas, y la omisión del acta de compromisos de mejora de gestión.

En el caso del Alcalde de Machala, el oficio CPCCS-SNRC-2025-0349-OF dispuso que, en un plazo máximo de treinta días hábiles, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal convoque y ejecute un nuevo acto de

rendición de cuentas. Dicho evento deberá transmitirse en vivo y remitirse al CPCCS con las evidencias que acrediten su cumplimiento

Respecto a la Empresa Municipal de Aseo (EMAM EP), mediante oficio CPCCS-SNRC-2025-0351-OF, se determinó que la entidad no garantizó la participación de la Asamblea Local y, por tanto, incumplió con la fase deliberativa exigida por el reglamento. Se ordena igualmente la repetición del proceso en el mismo plazo, bajo advertencia de trasladar responsabilidades en caso de incumplimiento.

De manera similar, el oficio CPCCS-SNRC-2025-0350-OF dirigido a la Empresa Municipal de Mercados, Centros Comerciales y Faenamiento (EPMCCF EP) evidenció que ni siquiera se presentaron los descargos solicitados por el Consejo. En consecuencia, se dispone la organización de un nuevo acto de deliberación pública, ajustado a la normativa y con transmisión en vivo.

El pronunciamiento del CPCCS también ratificó la legitimidad de la Asamblea Ciudadana Local de Machala como única instancia reconocida, tras inadmitirse en la vía judicial el intento de conformar una segunda asamblea paralela. Con ello se consolidó la posición de este organismo ciudadano como actor protagónico del control social en el cantón.

En suma, estas resoluciones del CPCCS representan un avance sin precedentes en la democracia participativa de Machala: por primera vez, una Asamblea Ciudadana Local logra que se reconozca formalmente la vulneración de su derecho a deliberar y que se ordene, de manera irrevocable, la repetición de todo el proceso de rendición de cuentas. Se trata de un logro que fortalece la cultura de la transparencia y reafirma el principio constitucional de soberanía popular en el ámbito local.

La resolución del CPCCS que ordena la repetición del proceso de rendición de cuentas en Machala constituye un parteaguas en la historia de la participación ciudadana local. La acción de la Asamblea Ciudadana no solo evidenció la vulneración de derechos de deliberación y control social, sino que también logró una respuesta institucional firme que obliga al Alcalde y a las empresas públicas municipales a corregir sus prácticas. Este precedente fortalece la legitimidad de la Asamblea como único órgano reconocido, consolida el principio de soberanía popular y demuestra que la ciudadanía organizada puede incidir de manera efectiva en la transparencia y en la rendición de cuentas de las autoridades.

Si bien resulta previsible que las autoridades y empresas públicas de Machala encuentren resistencias o retrasos para cumplir efectivamente con la disposición del CPCCS, el hecho mismo de que se haya emitido una orden irrevocable de repetir la rendición de cuentas constituye un avance significativo en la práctica democrática local. La Asamblea Ciudadana Local logró que se reconozca jurídicamente la vulneración de sus derechos y que se obligue a las instituciones a responder frente al mandato ciudadano. Aunque la materialización

plena de esta resolución pueda enfrentar obstáculos, el precedente sienta las bases de una nueva etapa de fortalecimiento del control social, en la que la ciudadanía organizada reafirma su papel como garante de la transparencia y del principio de soberanía popular.

Denuncias activadas desde la primera e histórica Asamblea Ciudadana Local de Machala (ACLM): institucionalización del control social frente a la exclusión política

El ejercicio del control social a través de mecanismos institucionalizados como la ACLM representa un avance sustantivo en la construcción de una democracia participativa en el ámbito local. En el contexto ecuatoriano, la Constitución de 2008 (arts. 11, 61, 66, 95 y 204–208), la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), el Reglamento de Rendición de Cuentas del CPCCS y el COOTAD establecen la obligación de garantizar procesos públicos, deliberativos, transparentes y vinculantes en todas las etapas de la gestión pública. Sin embargo, en Machala y la provincia de El Oro, se han documentado y activado diversas denuncias ante el CPCCS que alegan vulneraciones sistemáticas a estos principios, muchas de ellas impulsadas desde la ACLM como sujeto colectivo legítimo.

Entre los expedientes actualmente en curso se encuentra el n.º 0291-2023, admitido el 3 de octubre de 2023, en el cual se denuncia la exclusión de la ACLM del proceso de rendición de cuentas del año 2022, así como la omisión de publicación del presupuesto participativo, lo que infringe el artículo 9 del Reglamento de Rendición de Cuentas. El expediente ha sido remitido a la Subcoordinación Nacional de Investigación del CPCCS y se encuentra en fase de diligencias preliminares. Por su parte, el expediente 007-2025, admitido el 20 de enero de 2025, agrupa denuncias contra el Prefecto de El Oro, Clemente Bravo, y los 11 concejales del cantón Machala por el incumplimiento de las fases obligatorias de rendición de cuentas 2023, la negativa a trabajar con la ACLM y la inasistencia a procesos oficiales de capacitación. Finalmente, el expediente 083-2025, notificado el 27 de marzo de 2025, denuncia al alcalde Darío Macas, al síndico municipal y a los concejales por la aprobación irregular del alza del pasaje urbano (de 35 a 40 centavos) sin convocatoria pública, ni transmisión de la sesión, en contradicción directa con el acuerdo firmado con la ACLM en diciembre de 2023.

Estos casos revelan un patrón sostenido de exclusión, opacidad y desprecio institucional hacia los mecanismos de participación ciudadana y control social legalmente establecidos. Tal como se plantea en el marco teórico, la democracia pierde su contenido transformador cuando los espacios ciudadanos son ignorados o cooptados por las élites políticas. Como señala la CIDH (2019), la reiteración de prácticas que impiden el acceso efectivo a la participación constituye una vulneración sistemática de derechos colectivos, agravada cuando se desconocen procesos formalmente reconocidos. A su vez, Courtis (2019) alerta sobre la existencia de democracias defectuosas que neutralizan la participación

mediante simulacros de diálogo o bloqueos institucionales. La reiterada exclusión de la ACLM, el ocultamiento de documentos clave y la negación del derecho a la deliberación pública constituyen intentos por vaciar de contenido el principio de soberanía popular y por debilitar la legitimidad del control ciudadano.

En suma, las denuncias en curso ante el CPCCS, promovidas desde la ACLM, representan no solo una defensa de derechos vulnerados, sino también una forma de resistencia institucional ante el autoritarismo local y la instrumentalización del poder público. Su seguimiento y resolución efectiva será clave para garantizar que el derecho a la participación no sea un enunciado vacío, sino una herramienta viva de fiscalización democrática y transformación social.

La situación que enfrenta actualmente la ACLM es paradigmática del conflicto estructural entre una ciudadanía organizada que exige transparencia y una institucionalidad local que responde con exclusión, opacidad y resistencia al control social. Tal como se ha analizado en este trabajo, los casos paradigmáticos documentados —como la exclusión de la ACLM en la rendición de cuentas, la imposición de decisiones sin consulta, y la toma forzada de su espacio deliberativo— confirman que la participación ciudadana sigue siendo vulnerada de manera sistemática en contravención de los principios constitucionales, legales e internacionales en materia de derechos humanos. En el marco teórico adoptado, estas prácticas confirman lo señalado por Curtis (2019) respecto al vaciamiento funcional de la democracia mediante mecanismos de neutralización del poder ciudadano. La ACLM, lejos de ser un mero órgano consultivo, ha actuado como garante comunitario de los derechos colectivos, activando denuncias, solicitando auditorías, promoviendo acciones constitucionales y visibilizando los abusos del poder público.

En este contexto, el rol de la ciudadanía organizada y del CPCCS resulta determinante. La ACLM encarna el principio constitucional de que la soberanía radica en el pueblo, y por tanto, su actuar constituye una expresión legítima del derecho a participar, fiscalizar y transformar la gestión pública local. Frente a ello, el CPCCS tiene el deber legal y ético de garantizar la protección, fortalecimiento y reconocimiento de estos espacios, así como de dar curso efectivo a las denuncias que evidencian vulneraciones a los principios de participación y control social. Los ciudadanos, por su parte, no solo tienen el derecho, sino la obligación ética de involucrarse activamente en los asuntos públicos, denunciar los abusos, exigir transparencia y defender los espacios deliberativos autónomos. Lo que está en juego no es únicamente la legitimidad de una administración municipal, sino la viabilidad de una democracia participativa real, donde el pueblo no sea espectador, sino protagonista del poder que le pertenece.

Lucha ciudadana de Puerto Bolívar. Sentencia Histórica de la Corte Constitucional que reconoció la vulneración del derecho humano al Agua y a la Salud del pueblo

El colectivo de los 14 barrios de la Curva de Puerto Bolívar, desde hace varios años, ha emprendido una lucha titánica contra el poder del alcalde Darío Macas Salvatierra. Debido a la perseverancia de estos ciudadanos, que son parte de la primera Asamblea ciudadana parroquial de Puerto Bolívar, integrantes de la Asamblea ciudadana local de Machala, fundada el 17 de marzo de 2023, lograron de forma histórica a nivel nacional la Sentencia 4642-22-JP/25, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador el 11 de septiembre de 2025, donde se establece un precedente trascendental en la historia de los derechos humanos del agua. La Corte conoció la acción de protección presentada por los moradores de Puerto Bolívar, Machala, quienes denunciaron que el agua distribuida por el GAD de Machala y la Empresa Pública Aguas Machala EP contenía niveles de arsénico superiores a lo permitido. Los informes técnicos acreditados confirmaron que el agua presentaba valores de hasta 0,022 mg/L de arsénico, cuando la norma INEN 1108:2020 establece un máximo de 0,01 mg/L. Ante esta evidencia, el Tribunal enfatizó que “se distribuyó agua contaminada con arsénico en niveles que excedieron los límites permitidos para el consumo humano.”

La Corte reconstruyó los hechos probados desde 2019, cuando el colapso del sistema regional de conducción de agua llevó al municipio a habilitar la planta González Rubio. Desde entonces, la población denunció la mala calidad del servicio, con agua turbia, mal olor, sabor desagradable y efectos en la salud. En palabras de un testimonio recogido por el fallo: *“Los moradores de los catorce barrios sí necesitan atención médica, los niños tienen rasquiña (...) No puede ser posible que estemos pagando el agua más cara de Machala y comprando bidones de agua para sustentar nuestro aseo y que sólo sirva el agua para el servicio higiénico”*

Estas denuncias evidenciaron una afectación colectiva a la dignidad y a la salud de los habitantes.

En su fundamentación, la Corte resaltó el carácter estratégico del agua en la Constitución: *“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”* (art. 12 CRE)

Subrayó que no se puede garantizar una vida digna sin acceso a agua de calidad, ya que el artículo 66.2 de la Constitución incluye el agua potable como parte de las condiciones esenciales para la dignidad humana. Asimismo, retomó la Observación General 15 del Comité DESC de Naciones Unidas, recordando que el agua debe ser “limpia, salubre, accesible y asequible para uso personal y doméstico”.

El Tribunal determinó que el GAD de Machala y la EPMAP vulneraron tanto el derecho al agua como el derecho a la salud y al principio de prevención. La sentencia señala: *“Se vulneró el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, por el incumplimiento de los estándares de eficiencia, eficacia, buen trato y recibir información adecuada y veraz”*

Además, concluyó que el Estado no adoptó medidas preventivas ni correctivas frente a la contaminación, lo que agravó el riesgo para la población y perpetuó las desigualdades de una comunidad históricamente relegada como Puerto Bolívar.

Como medidas de reparación integral, la Corte dispuso atención médica preventiva y especializada a la población, la condonación de planillas emitidas durante los periodos de contaminación, el monitoreo constante de la calidad del agua y la obligación de implementar tecnologías eficaces de potabilización. Asimismo, ordenó que la Defensoría del Pueblo supervise el cumplimiento de la sentencia. En su decisión, el Pleno declaró: *“Se acepta la acción de protección, se declara la vulneración del derecho al agua y al principio de prevención en relación con el derecho a la salud, y se dispone la adopción de medidas de reparación integral”*

En conclusión, la sentencia 4642-22-JP/25 no solo resolvió un conflicto local, sino que sentó jurisprudencia vinculante en materia de derechos humanos y agua. Demostró que el agua es un derecho colectivo que exige calidad, accesibilidad y transparencia en su gestión. Este fallo histórico ratifica que la justicia constitucional puede convertirse en una herramienta transformadora cuando las comunidades más vulnerables luchan por su dignidad. Como quedó asentado en la decisión, la protección del agua es inseparable de la protección de la vida y la salud, y su incumplimiento constituye una grave violación a los principios democráticos y sociales del Estado.

Conclusiones

Las conclusiones de este capítulo confirman que, durante la administración de Darío Macas Salvatierra (2019–2025), el cantón Machala experimentó una vulneración sistemática del derecho a la participación ciudadana y al control social, debilitando los principios constitucionales de democracia sustantiva, transparencia institucional y soberanía popular. La reiteración de socializaciones simuladas en proyectos estratégicos como el Mercado La Granja o el Malecón de Puerto Bolívar; la toma violenta de la Asamblea Ciudadana Local de Machala (ACLM) por funcionarios municipales; y la negativa recurrente de autoridades a publicar presupuestos, convocar a deliberaciones públicas y rendir cuentas de manera efectiva, configuran un patrón institucional de exclusión deliberada. A ello se suman la opacidad en la entrega de terrenos municipales a personas cercanas al poder, el incumplimiento de promesas emblemáticas como el plan de vivienda social o el parque industrial, y el deterioro de servicios

esenciales como el agua potable y el saneamiento, gestionados sin transparencia ni consulta comunitaria.

La acumulación de estos hechos —documentados en los expedientes 0291-2023, 007-2025 y 083-2025 ante el CPCCS— cumple los elementos doctrinales de una vulneración sistemática, según los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la teoría democrática de autores como Bobbio y Courtis: repetición prolongada, intencionalidad institucional, afectación generalizada, impunidad y restricción de espacios deliberativos. Esta situación debilitó profundamente el tejido democrático local y generó una pérdida sustantiva de confianza en las instituciones. A pesar de las múltiples denuncias presentadas ante Fiscalía, Contraloría y el propio CPCCS, hasta mayo de 2025 no se registra una sola resolución judicial o administrativa firme que haya sancionado a los responsables. La permisividad institucional frente a estos abusos normaliza la exclusión ciudadana y amenaza con vaciar de contenido el principio constitucional de que “la soberanía radica en el pueblo”.

En este escenario adverso, se produjeron dos hitos históricos que marcaron un punto de inflexión en la defensa ciudadana. En primer lugar, la ACLM logró que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) ordenara la repetición del acto de rendición de cuentas del alcalde y de dos empresas municipales. Este precedente, inédito en Ecuador, reconoció que se vulneró el derecho ciudadano a deliberar y obligó a rehacer el proceso bajo estándares de transparencia, con transmisión pública y evidencia verificable. Pese a las resistencias, esta resolución abrió una nueva etapa en la cultura democrática local: por primera vez, la ciudadanía organizada incidió jurídicamente para revertir un acto de simulación y obligar al poder a rendir cuentas de verdad.

El segundo hito lo constituyó la Sentencia 4642-22-JP/25 de la Corte Constitucional del Ecuador, que declaró la vulneración del derecho humano al agua y a la salud en Puerto Bolívar por la distribución de líquido contaminado con arsénico. Este fallo, de alcance nacional e internacional, no solo reconoció el sufrimiento de miles de familias, sino que estableció medidas de reparación integral como atención médica, condonación de planillas y monitoreo permanente de la calidad del agua. La Corte vinculó la gestión municipal con la vida y la dignidad humana, fijó jurisprudencia en materia de derechos colectivos y reafirmó que el agua no es mercancía ni favor político, sino un derecho fundamental y condición para la democracia.

Ambos hitos evidencian que, aun en contextos de autoritarismo local y captura institucional, la ciudadanía organizada y vigilante puede transformar la historia. La repetición obligatoria de la rendición de cuentas y la sentencia por el agua con arsénico constituyen conquistas populares que rompen con la impunidad y devuelven a la participación ciudadana su sentido transformador.

Frente a este panorama, resulta urgente consolidar estas victorias en garantías estructurales que aseguren su continuidad: proteger la autonomía de la ACLM, instaurar veedurías permanentes en obras y servicios estratégicos, sancionar efectivamente a los responsables de violaciones de derechos y construir

una institucionalidad que entienda la participación no como obstáculo, sino como esencia de la democracia. El CPCCS debe fortalecer su rol como garante del derecho a la participación, las futuras autoridades municipales incorporar a la ACLM y demás instancias en la planificación y fiscalización de políticas públicas, y la ciudadanía defender activamente sus espacios deliberativos, exigiendo sanción y medidas correctivas.

En definitiva, Machala se convirtió en un laboratorio ciudadano: la ciudad donde la vulneración sistemática de la participación encontró también la resistencia organizada y la respuesta histórica de las instituciones. De esta tensión emergen lecciones para todo el país: sin participación real no hay democracia, y sin agua limpia no hay vida. Ambos principios, conquistados por la ciudadanía en Machala, deben marcar el rumbo de un nuevo pacto social entre Estado y pueblo.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, J. (2024, 20 de octubre). *Demanda por incumplimiento de disposiciones legales en Machala*. Asamblea Nacional del Ecuador. <https://www.asambleanacional.gob.ec/jorge-alvarez-demanda-macas>
- Banco de Desarrollo del Ecuador. (2020). *Créditos para proyectos de agua potable, El Oro*. <https://www.bde.fin.ec/>
- Bobbio, N. (1987). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). *Derecho a la participación en la vida pública: Estándares interamericano y buenas prácticas*. OE
- Comité Barrial 5 de junio (2022). *Denuncias y petitorios por agua potable*. Documento entregado a la Alcaldía de Machala.
- Contraloría General del Estado. (2020). *Informe General de Auditoría EM-GADMM-OOPP-01-2020*.
- Contraloría General del Estado. (2021). *Informe de auditoría a la Mancomunidad La Esperanza*.
- Contraloría General del Estado. (2022). *Informe técnico de cumplimiento*.
- Contraloría General del Estado. (2022). *Observaciones a la gestión de la mancomunidad*.
- Contraloría General del Estado. (2023). *Indicios de responsabilidad penal en contratación de obras*.

- Contraloría General del Estado. (2023). Solicitudes de examen especial en el GAD Machala.
- COOTAD, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 237-238.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025, 11 de septiembre). *Sentencia 4642-22-JP/25: Derecho al agua en su componente de calidad y el derecho a la salud*. Corte Constitucional del Ecuador.
- Courtis, C. (2019). Participación ciudadana y derechos humanos: dimensiones, obstáculos y desafíos. *Revista Jurídica de Derechos Humanos*, 11(2), 45–68
- Cruz, F. (2019). *Consecuencias socioeconómicas en las familias asentadas en las riberas del canal El Macho*. Universidad Técnica de Machala. <https://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/9739>
- Diario Correo. (2021). *Machala entrega primeras casas del proyecto Miracielo*. <https://diariocorreo.com.ec/>
- Diario Correo. (2022). *Denuncias por agua turbia en Machala y El Guabo*. <https://diariocorreo.com.ec/>
- Diario Correo. (2023). *Denuncias por entrega irregular de terrenos en Machala*. <https://diariocorreo.com.ec/>
- Diario Correo. (2023). *Protestas ciudadanas por servicio de agua*. <https://diariocorreo.com.ec/>
- Diario Correo. (2024). *Familias reciben casas en la urbanización Miracielo*. <https://diariocorreo.com.ec/>
- Diario Correo. (2024). *Moradores de las riberas de El Macho piden limpieza y fumigación*. <https://diariocorreo.com.ec/98216/ciudad/moradores-de-las-riberas-de-el-macho-piden-limpieza-y-fumigacion>
- Diario Correo. (2024, 22 de junio). *Machala: Municipio anuncia avance en estudios para parque industrial*. Diario Correo. <https://diariocorreo.com.ec/machala-avance-parque-industrial>
- Diario El Telégrafo. (2021). *Alcalde de Machala responde por crisis de agua*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/>
- Diario El Telégrafo. (2023). *Déficit de vivienda en Ecuador supera los 2,7 millones de unidades*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/>

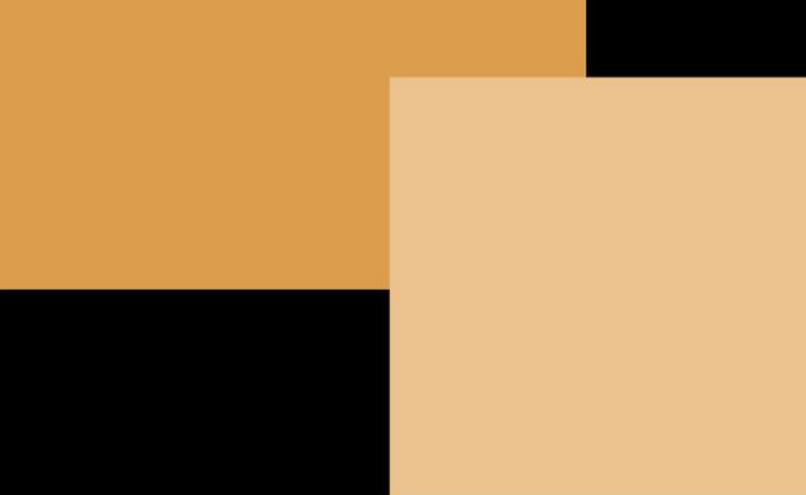
- Diario El Telégrafo. (2023). *Machala bajo la lupa por entrega de bienes públicos*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/>
- Diario Expreso. (2021). *Municipios de El Oro asumen deuda mancomunada*. <https://www.expreso.ec/>
- Diario Extra. (2023). *Polémica por entrega de terrenos a allegados del alcalde de Machala*. <https://www.extra.ec/>
- Diario Extra. (2024). *La vivienda social avanza en Machala*. <https://extra.ec/>
- Diario Opinión. (2023, 15 de marzo). *Darío Macas impulsa parque industrial para Machala*. Opinión. <https://www.diariopinion.ec/actualidad/dario-macas-impulsa-parque-industrial-para-machala/>
- Ecuavisa. (2023, 2 de febrero). *Aguas servidas de Machala llegan al mar sin ningún tratamiento*. <https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/aguas-servidas-de-machala-llegan-al-mar-sin-ningun-tratamiento-JC4352308>
- El Comercio. (2022, 9 de agosto). *Suspenden pozos de agua de Machala por alto nivel de arsénico*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/suspenden-pozos-agua-machala-arsenico-contaminacion.html>
- El Telégrafo. (2022). *Préstamos millonarios para agua potable en El Oro*. <https://www.eltelegrafo.com.ec/>
- El Telégrafo. (2024, 10 de agosto). *Machala aún espera parque industrial ofrecido en campaña municipal*.
- El Universo. (2022). *Machala y el fracaso en la gestión de agua potable*. <https://www.eluniverso.com/>
- El Universo. (2022, 12 de marzo). *Agua potable: La mancomunidad abastece a Machala, Pasaje y El Guabo*. <https://www.eluniverso.com/>
- El Universo. (2023). *Ciudadanos denuncian favoritismo en asignación de terrenos municipales en El Oro*. <https://www.eluniverso.com/>
- Fiscalía General del Estado. (2023). *Procesos abiertos por manejo irregular de recursos públicos en El Oro*.
- Gaceta Oficial Municipal del Cantón Machala. (2025, marzo). *Ordenanza Sustitutiva de uso y gestión de suelo del Cantón Machala*. <https://www.machala.gob.ec/gaceta>

- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala. GAD Machala. (2021). *Actas del directorio de la Mancomunidad La Esperanza*. <https://machala.gob.ec/>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala. GAD Machala. (2022). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2022-2026. GAD Machala. <https://www.machala.gob.ec/pdot>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala. GAD Machala. (2023). *Plan Plurianual de Inversiones 2019-2023*. <https://www.machala.gob.ec/presupuesto>
- Gobierno Provincial del El Oro. (2021). *Prefectura de El Oro ejecuta limpieza del canal El Macho*. <https://www.eloro.gob.ec/post/prefectura-de-el-oro-ejecuta-limpieza-del-canal-el-macho>
- InMachala. (2024, 18 de junio). *SEGUBOX.PI, primer parque industrial privado de Machala abre sus puertas*. InMachala. <https://www.inmachala.com/negocios/segubox-primer-parque-industrial-machala>
- Machala Móvil. (2023, 20 de febrero). *Darío Macas reelecto alcalde de Machala y promete continuidad en proyectos de desarrollo*. Machala Móvil. <https://www.machalamovil.com/politica/macas-reelecto-alcalde-macha>
- Machala Noticias. (2023). *Exigen transparentar asignaciones de terrenos municipales*. <https://machalanoticias.com/>
- MIDUVI. (2023). *Políticas y cifras de vivienda social en Ecuador*. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/>
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2024). *Tras inspección técnica, la viceministra del Agua identificó que 12 barrios de Machala no contaban con normal servicio de agua potable*. <https://www.ambiente.gob.ec/tras-inspeccion-tecnica-la-viceministra-del-agua-identifico-que-12-barrios-de-machala-no-contaban-con-normal-servicio-de-agua-potable/>
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2025). *En Machala, la ARCSA clausuró la Planta de Tratamiento de Agua Potable González Rubio*. <https://www.ambiente.gob.ec/en-machala-la-arcsa-clausuro-la-planta-de-tratamiento-de-agua-potable-gonzalez-rubio-por-presencia-de-arsenico-en-el-agua-que-excede-los-niveles-permitidos/>
- Municipio de Machala. (2021). *Programa Se Viene Tu Casa. GAD Municipal de Machala*.

Municipio de Machala. (2023). Informe sobre déficit habitacional.
<https://machala.gob.ec/>

Municipio de Machala. (2023). *Plan de Gobierno Municipal 2023–2027*.
https://www.machala.gob.ec/documentosGAD/rendicionCuentas/2024/A2._PLAN_DE_GOBIERNO_2023_2027.pdf

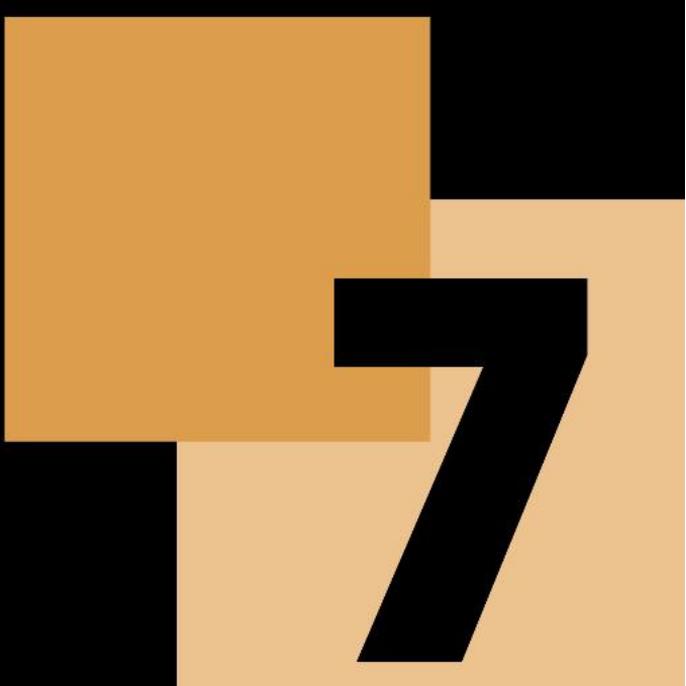
Prefectura de El Oro. (2025, 12 de enero). *Prefectura y Municipio de Machala coordinan agenda productiva para 2025*.
<https://www.eloro.gob.ec/noticias/prefectura-municipio-machala-productiva>



CAPÍTULO 7

La participación ciudadana y las ciencias el comportamiento: La experiencia en la provincia del Carchi

**Guido Moncayo-Vives, Juan Gabriel Haro Ruiz,
María Caridad Sánchez Palacios**



7

Capítulo

7

La participación ciudadana y las ciencias el comportamiento: La experiencia en la provincia del Carchi

Guido Moncayo-Vives

guidomoncayo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

Juan Gabriel Haro Ruiz

jgharo666@hotmail.com

María Caridad Sánchez Palacios

mcspsbg@gmail.com

Quito-Ecuador

Resumen

Este artículo analizó la experiencia del Gobierno Autónomo Descentralizado del Carchi (Ecuador) en la implementación de mecanismos innovadores de participación ciudadana, integrando herramientas inspiradas en las ciencias del comportamiento. Mediante una metodología cualitativa basada en análisis documental y entrevistas a actores clave, se identifican los principales sesgos cognitivos que limitan el involucramiento ciudadano —como la sobrecarga cognitiva, el sesgo del status quo o la procrastinación— y se examinan las estrategias institucionales diseñadas para superarlos. Destaca el desarrollo del aplicativo móvil “Mi Territorio” y una guía ciudadana para el uso de datos públicos, que facilitaron la rendición de cuentas, la accesibilidad a la información y el control social. Si bien estos instrumentos no fueron concebidos explícitamente desde un enfoque conductual, su diseño y aplicación responden a principios como los “nudges” y la reducción del “sludge”, generando condiciones más favorables para la participación efectiva. Los resultados muestran tensiones entre visiones institucionales centradas en la incidencia política y aquellas orientadas a la gestión operativa, pero coinciden en la necesidad de fortalecer una ciudadanía corresponsable. Esta experiencia aporta evidencia sobre cómo, desde lo local, es posible construir una gobernanza más inclusiva, deliberativa y sostenible, basada en datos, tecnología y comprensión del comportamiento ciudadano.

Introducción

En las últimas décadas, el debate sobre la calidad de la democracia ha evolucionado hacia la necesidad de repensar los vínculos entre la ciudadanía y la institucionalidad pública. A partir de este cambio de paradigma, se han desarrollado nuevas aproximaciones que trascienden los modelos tradicionales de participación política, incorporando dimensiones como la economía del comportamiento, el gobierno abierto y la innovación institucional. En este contexto, la participación ciudadana ya no se concibe únicamente como un derecho formal, sino como un proceso activo y deliberativo que demanda condiciones cognitivas, estructurales y sociales para ser efectiva.

El presente capítulo parte de esta premisa y busca explorar cómo las prácticas institucionales pueden diseñarse para responder a las barreras y sesgos conductuales que limitan el involucramiento ciudadano. Para ello, se analiza el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi en Ecuador, una experiencia local que apostó por construir un modelo más estructurado de participación, orientado a mejorar la calidad de los procesos deliberativos y de control social.

Si bien este modelo no fue concebido explícitamente desde el enfoque de las ciencias del comportamiento, su análisis retrospectivo permite identificar múltiples elementos afines con dicha perspectiva, como el uso de tecnologías para reducir la sobrecarga cognitiva, el diseño de metodologías para aumentar la incidencia ciudadana, y la creación de canales para disminuir la fricción en el acceso a la información pública, aterrizando en la perspectiva de funcionarios con vinculación directa a las herramientas de participación ciudadana.

El estudio se basa en una metodología cualitativa que combina el análisis documental con entrevistas a actores clave vinculados a la gestión provincial anterior y actual. A través de este enfoque, se reconstruye el proceso de innovación institucional impulsado en el Carchi, y se contrastan los objetivos, herramientas y resultados de dos momentos de gestión con énfasis distintos: uno centrado en la calidad de la participación y en la creación de herramientas metodológicas; y otro más enfocado en la operativización territorial de la participación ciudadana desde una lógica de gestión.

Ambas visiones coinciden en reconocer la participación como un principio estratégico de gobernanza democrática, pero difieren en sus enfoques de implementación. Esta complementariedad permite reflexionar sobre los aprendizajes institucionales acumulados, las barreras aún presentes, y las oportunidades para integrar herramientas conductuales que fortalezcan un sistema de participación más inclusivo, informado y sostenible. La experiencia del Carchi, en este sentido, constituye un caso paradigmático de cómo es posible generar condiciones para una ciudadanía empoderada y corresponsable desde el ámbito subnacional.

Este análisis no solo busca identificar buenas prácticas, sino también generar una lectura crítica sobre los factores que favorecen o limitan la sostenibilidad de estos procesos. El presente capítulo demuestra cómo en un escenario nacional donde la desafección política y la debilidad institucional son desafíos constantes, comprender cómo se articulan herramientas, decisiones políticas y respuestas ciudadanas resulta fundamental para construir modelos de participación que sean no solo replicables, sino también adaptativos y transformadores en otros territorios del país.

Desarrollo

El siglo XXI inicia con la aparición y crecimiento exponencial de los que en ciencias sociales se conoce como los problemas enmarañados o retorcidos (*wicked problems*). El incremento de problemas retorcidos y cada vez más difíciles de resolver, compuestos por un sinnúmero de otros problemas, con diversos orígenes y diferentes niveles, debe convivir con la premisa de que el Estado, por un lado, tiene la obligación de buscar el máximo beneficio contemplado normativamente y, a su vez, con el menor costo social; pero al mismo tiempo, este Estado debe reconocer que en estas últimas décadas, ha perdido el monopolio de dar respuesta y solución a los problemas públicos (Dahl, 1947).

Así, desde hace aproximadamente tres décadas irrumpe el modelo de gestión público conocido como gobernanza, entendida como un gobierno en red, donde ya no intervienen únicamente las entidades gubernamentales en la búsqueda de solución a los problemas complejos y de alcanzar objetivos de generación de valor público y desarrollo, sino que también se convoca a esta iniciativa a actores del sector privado, como la academia, organizaciones de la sociedad, empresas y los propios ciudadanos. Es una nueva forma de enfrentar los desafíos públicos, donde prima una motivación post gubernamental y no antigubernamental (Aguilar, 2010), buscando identificar las potencialidades de cada actor y ponerlas a disposición del bienestar colectivo.

Más recientemente, y dándole mayor relevancia a la participación ciudadana y a la colaboración multiactor, se viene hablando de la gobernanza colaborativa, entendida como “la definición de arreglos cooperativos entre actores sociales, públicos y privados, con el propósito de abordar los desafíos de la misma, de manera coordinada y conjunta” (Echeverri et al., 2019, p. 58). Este tipo de gobernanza, de vanguardia, no trata únicamente de “involucrar” a los actores no estatales, sino que los empodera de tal forma que se constituyen en esenciales en el proceso de fortalecimiento democrático y de mejora de la calidad de vida de las personas, paliando además lo que se conoce como el “sesgo de clase” en la participación, que no es más que la participación de “los mismos de siempre”, generalmente un grupo de personas con una situación social, económica y educativa privilegiada (Rodríguez et al., 2024), sesgo presente especialmente a nivel local: provincial, municipal y parroquial.

En este escenario, en el 2011 nace la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), conglomerado que comenzó con 8 países y que hoy en día cuenta con casi 80 países miembros a nivel mundial, y cerca de 150 gobiernos subnacionales. El gobierno abierto (GA) es una conversación permanente del Estado con la ciudadanía para escuchar no sólo sus necesidades sino también sus propuestas. Pero, además, se trata de tomar decisiones basadas en las necesidades de esa ciudadanía de manera abierta, transparente y colaborativa (Calderón y Lorenzo como se citó en Governa AL, 2013), poniendo sobre la mesa de la conversación la necesidad de que la ciudadanía participe de forma sostenible, consistente y efectiva.

En pocas palabras, cuando se habla de gobierno abierto (GA), se hace referencia al “conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación” (CLAD, 2016, p. 5), donde se le ubica al ciudadano en el corazón de la política pública, no sólo en su formulación, sino también en la implementación y evaluación, con la finalidad de “fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD, 2016, p. 5), refiriéndonos principalmente a la *democracia representativa*, pero también y especialmente, a la *democracia deliberativa*, impulsada por autores como Habermas y Rawls (Navarro, 2024), a través de la cual las personas, más allá de tener alguien que los “represente”, tienen la facultad de deliberar e incidir de forma directa en lo público.

En esta nueva filosofía de gestionar lo público y sus recursos, prima el concepto de la participación ciudadana. Es importante recordar que cuando nace la OGP, solo se hablaba de tres pilares para el gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana y colaboración. Estos tres pilares, si lo vemos desde un enfoque *ciudadadanocéntrico* (la ciudadanía en el centro de la gestión pública), no son más que tres fases o niveles de profundización de un mismo elemento: la participación ciudadana.

La primera fase tiene que ver con el acceso por parte de la ciudadanía a la información pública y que las administraciones públicas actúen en consecuencia; la segunda fase tiene que ver con el proto-involucramiento de las personas en los asuntos públicos para, finalmente, llegar a la tercera fase donde la colaboración multiactor sea una realidad. El reconocimiento de lo que Putnam, a inicios de la década de los noventa, llamó el “capital social”, consiste en darle el lugar que le corresponde a la participación de la ciudadanía, ya no como una mera retórica o utopía, sino como un factor sin el cual la democracia no funciona (Font et al., 2000).

Como se ha desarrollado a lo largo de este libro, la participación ciudadana es una forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, que resulta de la combinación de motivaciones, discursos, intereses y propósitos de los

diversos actores de la cosa pública, y se desenvuelve en función de los pesos y contrapesos sociales y políticos existentes en un espacio y tiempo determinado (Velásquez et al., 2008). En otras palabras, se podría decir que la participación ciudadana es un motor donde los engranajes son los actores estatales y no estatales antes enunciados, cuyo aceite definitivamente, es la confianza que existe entre estos engranajes.

La baja confianza en las instituciones públicas es una de los condicionantes más importantes en la búsqueda de la sinergia público-privada (construyendo expectativas), lo cual, a su vez, afecta negativamente la performance de la rendición de cuentas (accountability), otro de los pilares ampliados del modelo de gobierno abierto. Los procesos de interacción entre ciudadanos y gobierno, promovidos de manera sustancial y sostenida, genera un mayor sentido de comunidad, desarrollando una visión común, facilitando la cooperación bajo la forma de redes e incrementando esta confianza.

Hablar de una genuina participación ciudadana, no deja de ser un desafío enorme, especialmente en lo local, al tener que lidiar con obstáculos sistémicos, como el conocido “sesgo participativo”, entendido como ese dilema que tienen los gobiernos de turno de fomentar espacios de colaboración con la ciudadanía, y a su vez aspirar a la reelección o a mantener el poder, generalmente a costa de la oposición (Navarro, 2000). En este sentido, en esta investigación no se pretende romantizar la participación ciudadana, sino hacer un ejercicio de sinceramiento, con el propósito de colocar sobre la mesa diversas aristas implícitas en estos procesos y las principales recomendaciones para solventarlas, con un enfoque prioritariamente conductual.

Por otra parte, la conformación y fomento de espacios de participación ciudadana muchas veces escapan a las debilitadas capacidades estatales de las naciones en vías de desarrollo o, simplemente, no forman parte de las prioridades de las administraciones públicas. La posibilidad de aprovechar espacios culturales y sociales tradicionales, es hoy una necesidad insoslayable para la promoción de iniciativas de Gobierno Abierto (Bianchi et al., 2018). Es en esta búsqueda de alternativas donde la innovación social, materializada a través del enfoque conductual o las ciencias del comportamiento, tiene cabida y, adicionalmente, juegan un rol preponderante.

Las ciencias del comportamiento es un campo de estudio multidisciplinar, donde influyen la economía, la psicología, la sociología, la comunicación, el marketing, entre otros, en el cual se analizan una serie de sesgos que las personas tenemos al momento de tomar decisiones, así como una serie de herramientas que buscan que el manejo de estos sesgos se constituya en un factor de bienestar.

Un concepto importante en las ciencias del comportamiento es el de *nudges*, o “pequeños empujones”, entendidos como cualquier factor que modifica de forma significativa la conducta de las personas (Thaler & Sunstein, 2018). El diseño y aplicación de estos pequeños empujones en los procesos de participación

ciudadana facilitan la mejora en las condiciones necesarias para que las personas perciban más incentivos en hacerlo y, al mismo tiempo, se fomenten espacios con facilidades para un involucramiento ciudadano en lo público más genuino, expedito y efectivo.

Otro concepto importante es el de *sludge* (lodo o fango en español), o cualquier mezcla viscosa, que se refiere al exceso de fricciones injustificadas que dificultan el ejercicio ciudadano de las personas en sus diversos roles (Sunstein, 2020) y, en este caso, especialmente en su rol cívico activo, el poder hacer lo que quiere y obtener lo que desea, debido a las restricciones personales (trabajo, falta de tiempo, desafección o desmotivación) o las estructurales (procesos de participación oscuros, desconocidos, complejos o inexistentes).

A partir de los sesgos, (des)motivaciones y (des)incentivos que los actores involucrados en los procesos de participación experimentan, se pueden diseñar estrategias más efectivas para empoderar y motivar a los servidores públicos a cargo, incentivar a la ciudadanía que formará parte de los procesos de toma de decisiones, mitigar las barreras de participación en todos los actores involucrados y darles mayor sostenibilidad a estas intervenciones (Munive, 2024). A continuación, se presentarán los sesgos conductuales que se vinculan más de cerca con la participación ciudadana, con el propósito de colocarlos sobre la mesa y, posteriormente, articularlos a un proceso de participación ciudadana desarrollado en el territorio, para generar propuestas de algunas herramientas que ayudarían a mejorar la participación ciudadana desde el enfoque conductual, así como ciertas conclusiones y recomendaciones al respecto, que apuntalen y fortalezcan los procesos democráticos de participación y colaboración ciudadana con los actores estatales.

Sesgos que influyen en la ciudadanía:

Sesgo del corto plazo: es la tendencia de priorizar las acciones y beneficios inmediatos, en detrimento de los beneficios futuros. Es por esto que generalmente la ciudadanía no participa activamente de lo público, porque no percibe un beneficio real a largo plazo, a diferencia de dedicar su tiempo a cuestiones “más necesarias” como trabajar, estudiar, atender a la familia o, en el peor de los casos, el ocio (Font et al., 2000).

Sesgo del status quo: también conocido como sesgo de la inercia, consiste en la tendencia de las personas a mantener el estado actual de las cosas, ya que cualquier cambio respecto a este es percibido como una pérdida (Moncayo-Vives, 2023). Es por esto que, para la ciudadanía, es más fácil la inacción que la acción, es más fácil abstenerse a participar pensando que “alguien más lo hará por mí”, que esforzarse por hacer algo distinto a lo que hace todos los días.

Efecto de anclaje o prominencia: las personas normalmente recordamos la primera información que nos llega, o lo más sobresaliente en un mensaje. Esto se suele aplicar a la participación cuando como ciudadanía hemos sido consultados con anterioridad en algún proceso liderado por actores públicos, y no se tomaron en cuenta nuestras opiniones, o sentimos que fuimos utilizados para dar “legitimidad” a la decisión que ya estaba tomada, por lo que generalmente en una segunda convocatoria no sentimos interés en participar.

Factores que incomodan: muchas veces las personas dejan de participar porque aparecen en medio situaciones, distracciones o urgencias que nos desvían de nuestra decisión previa. Por eso no es raro encontrarnos con que debemos llenar un formulario para aportar sobre una ley, por ejemplo, pero antes se nos viene a la mente la tarea de la universidad, el informe que debo entregar en el trabajo, o la serie de Netflix que tengo a punto de terminar, resultado de lo que normalmente llamamos la “procrastinación”.

Sobrecarga cognitiva: las personas tenemos generalmente una capacidad limitada de atención y para comprender algo de forma fluida, por lo que cuando las personas quieren participar en procesos públicos y se les bombardea con documentos extensos, lenguaje poco claro, formularios interminables, páginas web poco amigables y todo tipo de “fricción” a su participación, lo más probable es que renuncien al primer intento.

Normas sociales: las personas solemos decidir en función de lo que pensamos que los demás están decidiendo también (normas descriptivas) y lo que creemos que ellos piensan sobre nosotros y nuestras decisiones (normas prescriptivas) (Bicchieri, 2019). Es por esto que la motivación y los incentivos para participar en los asuntos públicos, muchas veces pasa por el hecho de que sea un tema que despierte mi interés personal, el de mi comunidad, el de mi familia, de mis compañeros de trabajo (Pérez & Rodríguez, 2021); pero que, además, yo sepa que muchos de ellos ya están participando en aquel asunto, o que por lo menos yo crea que ellos esperan que yo lo haga.

Sesgos que influyen en los servidores públicos:

Sesgo de la opacidad: es la tendencia de los servidores públicos de evitar transparentar información para evadir cuestionamientos o el desprestigio de su gestión y, por lo tanto, le apuestan al “fango” (trabas) al momento de dar respuesta a las solicitudes de información realizadas por parte de la ciudadanía, o demoran excesivamente la atención de dichas solicitudes (Munive, 2024).

Sesgo de descuento hiperbólico: es la sensación que tienen los servidores públicos de que los procesos de participación ciudadana no tienen efectos en el corto plazo, por lo que se percibe como un esfuerzo innecesario y un desgaste al generar procesos donde la ciudadanía juegue un rol protagónico. Ante esta sensación, los servidores públicos prefieren priorizar las actividades de corto plazo, que además no impliquen un esfuerzo mayor de colaboración, innovación o mejora (Munive, 2024).

Sesgo de grupo: es la tendencia que tienen los servidores públicos de privilegiar la interacción con personas del mismo sector público o con especialistas en temas como compras públicas, gestión administrativa, talento humano o planificación, menoscabando o desconfiando de la participación de otros actores menos informados, como beneficiarios o representantes de la sociedad civil organizada (Munive, 2024).

A partir de la identificación de los sesgos presentes en los procesos de participación ciudadana, tanto en los ciudadanos como en los actores estatales; a continuación, se presenta el caso desarrollado en la provincia del Carchi en el año 2023, con el propósito de identificar cómo los sesgos analizados en esta primera sección incidieron al momento de co-crear la propuesta metodológica y la implementación (o no) de la misma.

Mecanismos de participación ciudadana: Resultados y discusiones en la provincia de Carchi

El hecho de que la participación ciudadana implique una imperativa conexión y escucha con los actores sociales de un sistema; recae en la necesidad de los gobiernos de generar estrategias para la aplicación y materialización de los mencionados procesos de interacción en aras de alcanzar una sinergia permanente y eficaz con los ciudadanos a quienes se deben. En Ecuador, pese a que existe un marco normativo garantista de la participación ciudadana y la democracia directa, pocos son los intentos por desarrollar herramientas de articulación social empírica hacia un Gobierno Abierto.

Así, el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Carchi representa una experiencia significativa en el contexto nacional de participación ciudadana. Esta experiencia, desarrollada en el contexto de una administración comprometida con el fortalecimiento de la democracia local, puso énfasis en la mejora de la calidad de la participación más allá del cumplimiento formal de la normativa vigente. A través de un conjunto de iniciativas institucionales, se buscó construir un sistema de participación más informado, estructurado y orientado a resultados, con la intención de empoderar a la ciudadanía como actor corresponsable del desarrollo territorial, lo que para el Prefecto de turno fue una forma de construir un “espíritu cooperativista para pensar en el futuro común de la provincia” (Herrera, 2025).

Durante este proceso, la Prefectura del Carchi solicitó al Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) la elaboración de una metodología para medir la calidad de la participación ciudadana. Esta metodología fue construida sobre la base de referencias internacionales y estudios de caso, y planteaba una evaluación integral que considera variables como la accesibilidad, inclusión, creatividad, transparencia, transversalidad, retroalimentación y calidad de la información, entre otras (CONGOPE, 2023a). La iniciativa respondía a la necesidad de transitar de una participación simbólica o testimonial hacia una participación incidente y significativa, capaz de influir en las decisiones públicas y mejorar la legitimidad de la acción institucional.

En este marco, se desarrolló un hito con el diseño del aplicativo móvil "Mi Territorio", una herramienta pensada para ofrecer información en tiempo real sobre la inversión pública, el estado de ejecución de proyectos y la gestión presupuestaria de la Prefectura. Este desarrollo tecnológico tenía como propósito principal dotar a la ciudadanía de una herramienta accesible, comprensible y transparente, que permitiera ejercer veeduría ciudadana, realizar retroalimentación directa sobre los proyectos e intervenir en los espacios de construcción participativa como presupuestos participativos, rendición de cuentas y asambleas locales (CONGOPE, 2023b; CONGOPE, 2023c).

Junto con el desarrollo del aplicativo, se elaboró la "Guía base para uso de la ciudadanía sobre manejo de información", un documento que promovía la alfabetización en datos públicos y dotaba de orientaciones claras para que los ciudadanos pudieran interpretar, usar y aprovechar la información disponible. Esta guía consolidaba el enfoque del Gobierno Provincial en torno a la apertura de datos, la transparencia y la construcción de capacidades ciudadanas (CONGOPE, 2023c). Herrera (2025), exprefecto de la provincia de Carchi, indica que estas herramientas permiten superar el sesgo de la opacidad, pues nacen de la necesidad de hacer una gestión más ejecutiva, permitiendo a la administración contar con la información en tiempo real de tal manera que tanto las autoridades ejecutivas como el equipo de técnicos y los gestores de proyectos puedan tener información: i. ejecución presupuestaria, ii. avance físico de la obra, iii. participación y empoderamiento de la comunidad con la obra ejecutada.

Aunque estas iniciativas no fueron formuladas en su momento bajo el marco conceptual de las ciencias del comportamiento, son un ejemplo claro de progreso ante los sesgos que hemos acotado; pues el análisis actual permite interpretarlas como experiencias que abordan de manera empírica y pragmática varios de los factores que inciden en la (des)motivación ciudadana para participar. Desde esta perspectiva, la Prefectura del Carchi diseñó herramientas que funcionaban como "estímulos" institucionales, orientadas a reducir fricciones (sludge), superar barreras cognitivas y generar incentivos para la acción ciudadana.

La ciudadanía no suele percibir un beneficio a corto plazo de sus acciones directas, no obstante, Tuz-Valenzuela (2025) actual director de Planificación de la prefectura del Carchi, evidencia que hay directrices de transversalizar la participación ciudadana en todas las políticas que tiene la administración, desde talleres de trabajo hasta la sistematización ciudadana con la academia para construir proyectos futuros (comunicación directa, 08 de abril de 2025). La visión de bases en esta provincia se incorporó incluso antes de que la ley lo exigiera, de forma que se convirtió en un referente de transparencia y participación a nivel nacional e internacional, ya que posibilitaron que la gente participe con su perspectiva futura de la provincia (Herrera, 2025).

Ahora bien, la inestabilidad política, la falta de seguridad jurídica y las condiciones sociales con factores de incomodidad que refuerzan los efectos de anclaje que impiden una efectiva participación ciudadana, pues esta necesidad de participación coarta su interés al no haber una metodología correcta que permita una participación activa del ciudadano en todo el proceso desde la planificación, presupuestación, la ejecución de las obras y seguimiento de las mismas; de tal manera que se ejerza una auditoría y control social adecuado. “Frente a esta verdad hay una necesidad de elevar la calidad de la participación de los ciudadanos, empoderando a voceros de la ciudadanía, dándoles una corresponsabilidad para tener una verdadera capacidad de incidencia sobre la gestión pública local” (Herrera, 2025).

Sin embargo, este ejercicio conlleva una sobrecarga cognitiva, debido a que incluso cuando ya existe la obligación de publicar en páginas institucionales la información pública que manejan las instituciones estatales; los datos que ella contiene suelen ser ajenos a los ciudadanos -comunes-, difíciles de procesar y en formatos incluso ajenos a la práctica diaria, reflejando el sesgo de opacidad para evitar transparentar información. Herrera (2025) cree que, inclusive a nivel nacional, existe una tarea pendiente en la participación ciudadana, implícita en la información que debe “llegar al ciudadano de forma fácil, transparente, viable, dinámica” cumpliendo con el objetivo de que los ciudadanos estén realmente informados para que sean actores que colaboren con la entidad pública.

Estos mecanismos, por ejemplo, el diseño del aplicativo "Mi Territorio", se alinean con los principios de las ciencias del comportamiento al facilitar información visual, simplificada y territorializada, lo que contribuye a disminuir la sobrecarga cognitiva asociada al acceso a datos públicos (Sunstein, 2020). A través de esta herramienta, la ciudadanía podía conocer de forma clara y sencilla qué proyectos se ejecutaban en su cantón, qué presupuesto estaba asignado y cuál era el estado de avance. Esto contribuiría a reducir el "sesgo del status quo", al mostrar de manera tangible los cambios generados por la acción pública y habilitar canales para la incidencia y el control social.

Es decir, las herramientas de participación ciudadana no solo implican un resultado favorable a la construcción de documentos de planificación como el presupuesto participativo, o la implementación de estrategias de gobierno abierto,

y de gestión de resultados; sino que también logran mayor eficiencia en la institución y mayor compromiso del equipo técnico, lo que a su vez admite la participación del servidor público de manera que el descuento hiperbólico se disminuye por la mayor responsabilidad que este presenta, priorizando actividades que erigen visiones futuras del territorio (Herrera, 2025). Por ello, aún es una asignatura pendiente la vinculación y familiarización de la ciudadanía y sus representantes con las herramientas prácticas y digitales de participación para la mejora de la gestión pública y de la ejecución de proyectos, en aras de una implementación directa de la intervención cívica en lo público (Tuz-Valenzuela, 2025).

De esta forma, el primer paso es entender que el uso de tecnología como un medio para mejorar la participación no implicó una sustitución del componente humano ni institucional, sino una potenciación de las capacidades existentes. Tal como se señala en la matriz de variables desarrollada por CONGOPE (2023), la tecnología debe concebirse como una herramienta para hacer más efectiva la participación ciudadana, pero su eficacia depende del contexto político, la voluntad institucional y la capacitación de los actores sociales (CONGOPE, 2023c).

El diseño del aplicativo y su consecuente implementación, suponía la posibilidad de acercar la institucionalidad pública a la ciudadanía, poniendo en manos de los mandantes los instrumentos para sus mandatarios (Villareal et al., 2019). Sin embargo, desde un modelo de la Unified Theory of Acceptance and Use of Technology, existen 4 factores determinantes en la aceptación y uso de las nuevas tecnologías en la ciudadanía: expectativa de resultado; expectativa de esfuerzo; influencia social; y condiciones facilitadoras (Saleh et al., 2023), factores que acrecientan la brecha digital y paralizan la participación ciudadana.

Por otra parte, desde el sector público también existen limitantes para la adaptación de nuevos sistemas que puedan responder al avance tecnológico y acercamiento continuo a los ciudadanos (sesgo de descuento hiperbólico). Entre ellos, la compleja estructura de los objetivos de la administración, la satanizada idea de la política, la corrupción generalizada y la falta de confianza en el gobierno son elementos que reflejan perspectivas resistentes para la aplicación de nuevas tecnologías (Medina et al., 2018).

No obstante, este componente metodológico desarrollado para evaluar la participación ciudadana incorporó indicadores sobre calidad de la información, devolución de aportes ciudadanos, inclusión de grupos prioritarios, compromiso institucional, impacto en la gestión pública y generación de valor público (CONGOPE, 2023a). Estos indicadores permitían observar el nivel de empoderamiento alcanzado por la ciudadanía y la efectividad de los espacios de participación, lo cual es clave para un enfoque conductual centrado en evidencias.

Ahora bien, la población de Carchi reconoce a la participación como un derecho, sin embargo, únicamente el 29% ha tenido un real acercamiento con

mecanismos efectivos de participación como el señalado, lo que implica que casi el 81,2% de la ciudadanía encuestada de una muestra de 386 encuestas; no utilicen la plataforma de Gobierno Abierto por desconocimiento (Villareal et al., 2019). Más aún, el diseño del aplicativo revela que el desinterés social es un derecho aún abstracto pero que demuestra formas de hacerlo efectivo.

Por tanto, la experiencia de la Prefectura del Carchi pone en evidencia que es posible construir desde lo local una arquitectura participativa robusta, que integre principios de Gobierno Abierto, innovación pública y elementos de la economía del comportamiento. Aunque el cambio de autoridades limitó la implementación completa de las herramientas diseñadas, los insumos generados (metodología, aplicativo, guía) se constituyen en una base sólida para futuras gestiones comprometidas con una democracia más deliberativa, informada y corresponsable.

Esta experiencia también permite identificar que, en su momento, la administración provincial impulsó un enfoque institucional disruptivo al proponer un modelo de participación ciudadana basado en el uso de tecnología, acceso abierto a la información y mecanismos de evaluación de calidad, anticipando debates que posteriormente se consolidarían en el marco del Gobierno Abierto. Estos mecanismos se vuelven de imperativa observancia en la administración porque, a juicio de Herrera (2025); 1. *democratizan* las instituciones, 2. *ciudadanizan* las acciones que tome la institución, 3. *equilibran* la posibilidad de que tanto los ciudadanos, estudiantes, e investigadores tengan acceso a la información pública para plantear estrategias para mejorar los gobiernos locales.

A pesar de no haber sido diseñado explícitamente desde la economía del comportamiento, este enfoque reconocía de forma empírica la existencia de sesgos y desmotivaciones en los procesos participativos, generando herramientas orientadas a disminuir la fricción, facilitar la comprensión de la gestión pública y promover un involucramiento más activo de la comunidad (Herrera, 2025).

Si bien las herramientas no se implementaron plenamente, muchos de sus principios permanecen vigentes y han sido parcialmente adoptados en prácticas institucionales actuales. La perspectiva ahora es indagar, a través de entrevistas y análisis institucional, tanto con quienes lideraron estas iniciativas como con quienes hoy tienen responsabilidades en la gestión provincial, para comprender los retos vigentes, las lecciones aprendidas y las posibilidades de retomar o fortalecer este modelo.

La administración debe llegar con estrategias que permitan superar un sesgo grupal para que otros actores que no tienen capacidad de incidencia la tengan, como encuestas directas y grupos focales, para analizar cómo es la institución y su desarrollo institucional y político, inclusive monitoreando el pensamiento de la gente, la aceptación, y el rechazo demarcando el discurso de las poblaciones urbano y rural (Herrera, 2025). Este ejercicio de memoria institucional y evaluación colaborativa puede servir no solo para reactivar las

herramientas existentes, sino para enriquecerlas con nuevas perspectivas que atiendan a las transformaciones sociales, tecnológicas y democráticas contemporáneas.

En contraste, la actual administración en la Prefectura del Carchi, — representada por Tuz-Valenzuela (2025), director de planificación— reconoce la importancia de mantener y fortalecer estos sistemas, pero con un enfoque más centrado en la participación directa de la ciudadanía en la gestión de la obra pública. Tuz-Valenzuela (2025) enfatiza que hoy existe una voluntad política de transversalizar la participación ciudadana en todas las políticas provinciales, mediante talleres, mingas comunitarias y ejercicios de co-planificación con actores cantonales y parroquiales. Esta estrategia promueve una articulación orgánica del territorio con los procesos institucionales y, aunque valora las herramientas tecnológicas existentes como una ventaja, considera que deben fortalecerse con plataformas más robustas y procesos de apropiación social más profundos (Tuz-Valenzuela, 2025).

Como resultado del análisis, el cúmulo de sesgos que impiden sobrepasar el muro de la participación ciudadana en la toma de decisiones proviene del mantenimiento del statu quo, esta vez inclusive aplicada a la administración pública. Como hemos afirmado, por una parte, la ciudadanía espera que “alguien más” tome las decisiones por -aprendido- estado de confort; aunque por otra el Gobierno Provincial de Carchi también adolece (como la mayoría de entidades públicas), de brechas institucionales que ponderan la voluntad política sobre decisiones que permitieran la participación ciudadana y que son, hoy por hoy, un reto a superar desde lo público.

Entonces, para lograr una verdadera participación, se necesita tener presente las necesidades reales del ciudadano desde la utilidad y facilidad de uso percibida, porque será ahí, cuando busquen la priorización de políticas públicas que fortalezcan el sistema democrático, respondiendo a la demanda ciudadana dentro de la cual subyace la premisa de que el comportamiento lejano al uso de las TICs, en una era globalizada y digitalizada, se trata de un comportamiento intencional basado en decisiones conscientes o planeadas del ciudadano frente al poder estatal.

Se concluye entonces, que ambas visiones coinciden en la relevancia estratégica de la participación ciudadana, pero difieren en su énfasis. Mientras la administración anterior construyó herramientas con la intención de entender y reducir los obstáculos del involucramiento ciudadano, la actual se enfoca más en ampliar la presencia territorial e institucionalizar la participación desde una lógica operativa de la gestión de obras y servicios. Esto pone de manifiesto que, si bien el marco normativo y político declara la participación como principio rector, su implementación concreta puede adoptar distintos matices, según las prioridades institucionales y los enfoques de cada gestión.

Desde esta perspectiva, la experiencia de Carchi demuestra que hubo una base sólida para aplicar, aunque de forma no declarada; principios de la economía del comportamiento en la gestión pública provincial. El reto actual, según los testimonios recogidos, es asegurar la continuidad de esas herramientas, integrarlas al nuevo modelo de gobernanza provincial y capitalizarlas con un enfoque más sistemático, técnico y anclado a evidencias sobre sesgos, (des)incentivos y motivaciones sociales. Esto permitiría consolidar una experiencia territorial de participación ciudadana que no solo cumpla con el marco legal, sino que fortalezca la democracia local desde una ciudadanía empoderada y con capacidad de incidir en las decisiones públicas.

Conclusiones

El enfoque conductual aplicado a la participación ciudadana aún se encuentra en una fase incipiente dentro del contexto ecuatoriano, sin embargo, su potencial es notable. Esta perspectiva ofrece herramientas analíticas y prácticas para identificar sesgos cognitivos, (des)incentivos y barreras que limitan el involucramiento ciudadano, abriendo una oportunidad única para repensar el diseño de políticas públicas más efectivas, centradas en la experiencia real de los ciudadanos.

La experiencia del Gobierno Provincial del Carchi, aunque no formulada explícitamente desde la economía del comportamiento, representa una apuesta temprana por integrar herramientas de gobierno abierto y sistemas de información ciudadana orientados a mejorar la calidad de la participación. La creación de una metodología para evaluar la incidencia ciudadana y el diseño del aplicativo "Mi Territorio" mostraron un esfuerzo pionero por acercar la información pública a la ciudadanía, generar confianza y facilitar un control social bidireccional, lo cual es una forma de aplicación empírica de los principios conductuales.

Aunque no se logró implementar plenamente estas herramientas, precisamente por los sesgos propuestos que se evidencian en los testimonios que se plasman en este trabajo; su conceptualización y diseño sentaron las bases para que futuras administraciones pudieran recuperar y fortalecer estas iniciativas, potenciándolas con metodologías más sistemáticas y técnicamente robustas desde un enfoque conductual. La posibilidad de transformar estos mecanismos en estímulos institucionales para motivar tanto a ciudadanos como a funcionarios públicos sigue vigente y ofrece un camino para innovar en la gestión territorial.

Por tanto, en primera instancia, la comprensión de los sesgos —como el sesgo del status quo, el de opacidad o la sobrecarga cognitiva— resulta clave para rediseñar los canales de participación, haciendo que estos sean más accesibles, significativos y sostenibles en el tiempo. Incorporar este tipo de diagnósticos en las estrategias participativas permite no solo aumentar los niveles de involucramiento, sino también construir procesos más equitativos y representativos.

Un segundo hallazgo clave es que estas prácticas no pueden sostenerse sin una inversión continua en capacidades institucionales. La sostenibilidad de estos modelos requiere un equipo técnico especializado, voluntad política clara y mecanismos de evaluación que retroalimenten el proceso. No obstante, esto significa reconocer que la innovación institucional no es solo una cuestión de tecnología o normativas, sino de cultura organizacional, liderazgo y visión compartida.

En tercer lugar, es necesario subrayar que la articulación entre diseño institucional y comportamiento ciudadano representa una oportunidad para transformar la gestión pública local. Aplicar enfoques conductuales no implica sustituir la participación tradicional, sino complementarla con estrategias que consideren los factores que realmente condicionan la toma de decisiones y la acción colectiva.

Este estudio reafirma que la participación ciudadana, cuando es comprendida y gestionada desde una perspectiva integral, puede convertirse en un verdadero motor de innovación democrática. La experiencia del Carchi ilustra que las provincias pueden liderar estos procesos desde lo local, generando aprendizajes escalables, construyendo ciudadanía y fortaleciendo la legitimidad institucional. Retomar este camino, ahora con una mirada más profunda y basada en evidencia, representa una oportunidad estratégica para el fortalecimiento democrático en Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann.
- Bianchi, M., León, C., & Perini, A. (2018). *Gobierno abierto como estrategia para restaurar la confianza en instituciones: Lecciones aprendidas a nivel subnacional en Latinoamérica*. OGP.
- CONGOPE. (2023a). *Matriz de variables en el marco de un esquema de sistema de información territorial*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- CONGOPE. (2023c). Oficio de entrega APP GADP Carchi (PDOT-2023-0002-C). Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- CONGOPE. (2023c). *Guía base para uso de la ciudadanía sobre manejo de información*. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador.
- Bicchieri, C. (2019). *Nadar en contra de la corriente*. Editorial Planeta.

- Dahl, R. (1947). La ciencia de la administración pública: Tres problemas. *Public Administration Review*, 7, 11 - 25.
- Echeverri, J., Gallego, L., & Silva, S. (2019). Ciencias del comportamiento y gobernanza colaborativa: Experiencias de cultura ciudadana en Medellín, Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 4, Issue 1, 53-63.
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R., & Jarque, M. (2000). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica*. XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”, 113-140.
- Governa AL. (2013). *El Gobierno Abierto y los desafíos tecnológicos en Latinoamérica*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Cyan, Proyectos Editoriales S.A.
- Herrera, G. (08 de abril de 2025). *Ex prefecto de la provincia de Carchi*.
- Medina-Molina, C., Rey-Moreno, M., Pérez-González, B., & Rufin, R. (2018). Sesgos cognitivos y uso del e-gobierno. Una perspectiva conductual. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (19).
- Moncayo-Vives, G. (2023). *Políticas públicas con enfoque conductual: Administración pública innovadora para las ciudades*. Esquel CLIC Editorial.
- Munive, E. (23 de diciembre de 2024). *Fortalecer la participación ciudadana desde las ciencias del comportamiento: diagnóstico y soluciones*. Integrity Networks. <https://www.integritysolutions.pe/blog2>.
- Navarro, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers 61*, 11-37.
- Navarro, M. (2024). Democracia deliberativa versus retórica reaccionaria: en torno a sesgos y límites a la participación política ciudadana. *Las Torres de Lucca. Revista Internacional de Filosofía Política*, 93-105.
- Pérez, A., & Rodríguez, A. (2021). Comportamiento electoral y economía conductual: Influencia de los sesgos cognitivos en el contexto electoral. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Chakiñan*, 31-46.
- Rodríguez, D., Páez, Á., Román, D., & Rodríguez, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: Una revisión sistemática. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 198-214.

- Saleh, R., Nor, R., Islam, M., Jusoh, Y., & Abdullah, S. (2023). The Unified Model of Electronic Government Adoption (UMEGA): A Systematic Literature Review with Meta-Analysis. *Pertanika Journal of Science & Technology*, 31(5).
- Sunstein, C. (2020). *Sludge: What Stops Us from Getting Things Done and What to Do about It*. The MIT Press.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2018). *Un pequeño empujón*. Taurus.
- Tuz-Valenzuela, L. (08 de abril de 2025). Director de Planificación de la Prefectura del Carchi.
- Velásquez, F., Rodríguez, C., & González, E. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia*, 191, 171-225.
- Villareal, F.; Tapia, R; Jaime, J, & Puetate, J. (2019). Gobierno Abierto, la experiencia del gobierno autónomo descentralizado del Carchi-Ecuador y la Gobernación de Nariño-Colombia. *Buen Gobierno*, (27), 1-19. https://doi.org/10.35247/buengob_27_03

CAPÍTULO 8

Participación ciudadana y defensa del territorio en la provincia de Napo, Ecuador: una mirada desde el colectivo Napo Ama La Vida

José Damián Moreno López

8



Capítulo

8

Participación ciudadana y defensa del territorio en la provincia de Napo, Ecuador: una mirada desde el colectivo Napo Ama La Vida

José Damián Moreno López

(Pepe Moreno)

Presidente del Colectivo Napo Ama La Vida

Presidente del Consejo de Defensores de los Derechos Humanos y de la

Naturaleza

adscritos a la Defensoría del Pueblo de Napo

Resumen

Este capítulo examinó las formas de participación ciudadana y defensa territorial que han emergido en la provincia de Napo, Ecuador, a partir del accionar del colectivo Napo Ama La Vida. La investigación se desarrolló mediante una metodología cualitativa, sustentada en la revisión documental, el análisis de informes técnicos, resoluciones judiciales y testimonios de liderazgos comunitarios. Se identificaron ocho estrategias clave adoptadas por las comunidades kichwas frente al avance de proyectos extractivos. Entre los principales hallazgos se destacan avances en procesos de fiscalización, fortalecimiento organizativo, acción jurídica y conformación de redes intergeneracionales de resistencia. Los resultados revelan que la participación ciudadana, concebida desde una cosmovisión amazónica, trasciende los mecanismos institucionales convencionales y se consolida como una práctica vital de defensa de la vida y del territorio. El caso de Napo evidencia las tensiones estructurales entre el paradigma del Buen Vivir y el modelo extractivista, y aporta elementos sustantivos al debate nacional sobre el ejercicio del poder ciudadano y el rol del pueblo mandante en contextos de alta biodiversidad.

Introducción

En la provincia de Napo, en la Amazonía ecuatoriana, la participación ciudadana no es solo un derecho legal, sino un acto de resistencia, identidad y vida para los pueblos ancestrales que habitan estos territorios. La historia reciente muestra cómo las comunidades kichwas han levantado sus voces para defender su territorio ancestral ante las amenazas constantes de proyectos extractivistas, que ponen en riesgo la integridad de sus ecosistemas, la salud de sus ríos y la continuidad de sus culturas. Desde la cosmovisión indígena, participar es mucho más que votar o ser escuchados; es el tejido mismo que sostiene la vida comunitaria, la comunicación y la armonía con la naturaleza. En este contexto, el colectivo Napo Ama La Vida ha surgido como un espacio de organización, acción y diálogo para fortalecer esta defensa colectiva.

La experiencia de Napo aporta evidencia concreta sobre las tensiones entre derechos colectivos y políticas estatales extractivistas, y constituye un aporte clave para comprender los desafíos del pueblo mandante en territorios de alta biodiversidad.

Marco conceptual: la participación ciudadana desde la cosmovisión amazónica

La participación ciudadana, vista desde el paradigma occidental, suele limitarse a la esfera política formal: elecciones, consultas o mecanismos legales. Sin embargo, para los pueblos originarios de la Amazonía, la participación es un proceso integral que abarca la comunicación constante, la toma colectiva de decisiones, la solución de conflictos y la construcción de un Buen Vivir o Sumak Kawsay, que reconoce la interdependencia entre las personas, la naturaleza y el cosmos.

Este enfoque se basa en la democracia participativa, donde los derechos colectivos prevalecen y el respeto por la Pachamama (Madre Tierra) es central. En Napo, la participación ciudadana es el mecanismo a través del cual las comunidades transmiten sus saberes ancestrales, defienden sus derechos y construyen políticas públicas que aseguren la sostenibilidad territorial y el respeto a la biodiversidad.

La Constitución del Ecuador de 2008 consagró el paradigma del Buen Vivir (Sumak Kawsay) como principio rector del Estado. Este paradigma, de raíces andino-amazónicas, plantea una forma de vida en armonía con la naturaleza y la comunidad. Desde este enfoque, el territorio no se entiende únicamente como un espacio físico de ocupación, sino como un ente viviente que posibilita la vida digna, la espiritualidad y la autonomía de los pueblos. Como señala Walsh (2010), el Sumak Kawsay se contrapone al desarrollo capitalista hegemónico y propone una lógica de vida en comunidad y reciprocidad.

La participación ciudadana en este contexto trasciende los mecanismos formales de consulta o rendición de cuentas; se encarna en las prácticas cotidianas de defensa del agua, del bosque, del territorio como cuerpo colectivo. La defensa del territorio es, en sí misma, una forma de participación activa, legítima y vinculante. Tal como han argumentado diversos actores sociales, la participación ciudadana desde la Amazonía se construye en la acción directa, la asamblea, la minga, el caminar la palabra.

Acciones y luchas en defensa del territorio: una narrativa comunitaria

Las voces de resistencia en Napo no han cesado desde que se conoció la existencia de concesiones mineras en zonas habitadas ancestralmente. Desde ese 2 de febrero de 2020 cuando las noticias llegaron que sus territorios habían sido concesionados a una empresa minera, la reacción fue inmediata y unánime. Jóvenes y mujeres, al enterarse de esta amenaza, no dudaron en convocar a la ciudadanía para unirse en defensa del territorio. Así nacieron colectivos sociales como Napo Resiste y Napo Ama la Vida y posteriormente colectivos como Yaku Churis, Niños Defensores De La Naturaleza, Las Yuturis Warmi, Napo Runa Mishu Y Guardianes Del Agua De Puerto Napo. Las acciones de defensa se han multiplicado. La resistencia tomó fuerza, plantones semanales frente a la gobernación de Napo en el parque central de Tena y marchas multitudinarias han sido el camino de la lucha.

Bajadas masivas de rafting y kayak, por los ríos Anzu, Jatunyacu y Napo. Implementación de los toxitours en los cantones Tena y Carlos Julio Arosemena Tola, sirvieron para posesionar la problemática ambiental a nivel local, nacional e internacional.

Las investigaciones periodísticas revelan que la minería ilegal, lejos de ser una actividad marginal, ha generado un sistema económico paralelo en la provincia, con sueldos, empleos y flujos financieros que erosionan las estructuras comunitarias y fomentan la corrupción (Periodismo de Investigación, 2024a). Como señala uno de los reportajes más crudos: "la maquinaria minera ha sido precedida por el silencio institucional y la desprotección estatal" (GK, 2025).

Las mujeres indígenas han sostenido un papel fundamental en estas luchas. Las Yuturis Warmi, en particular, han demostrado que la defensa del agua y la vida no está dissociada de la defensa de los cuerpos y territorios femeninos. Tal como lo relata Revista Mundo Diners (2024), estas mujeres ejercen una vigilancia activa, articulando saberes ancestrales y acciones de autodefensa con una claridad política admirable.

A nivel jurídico, la resistencia también se ha nutrido de decisiones importantes. La Asamblea Nacional, presionada por movilizaciones y evidencia de irregularidades, aprobó en 2024 iniciar un proceso de fiscalización a la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP) por su participación en concesiones otorgadas sin cumplir la consulta previa (KCH Comunicación, 2024).

Esto representa un hito en la lucha de las comunidades por exigir rendición de cuentas al Estado. Kambak Wayra, representante de la comunidad Tzawata, relata con dolor y fuerza:

"Nuestras tierras ancestrales fueron entregadas a los curas redentoristas, incluidas nuestras familias que habitaban estos lugares. Luego los curas vendieron las tierras a terratenientes y finalmente estas tierras llegaron a manos de la empresa minera China Terraearth Resources SA. Intentaron desalojarnos varias veces, pero para nosotros la tierra no es solo suelo, es nuestra vida, nuestros ríos, nuestro vínculo con la Pachamama. Sin territorio, nuestro pueblo no puede existir."

Galo Villamil Gualinga, comunero de Capirona, expresa con amargura:

"Este río Puni, que era nuestra agua potable, nuestro lugar para cazar y pescar, ahora está contaminado. ¿Qué harán con todo el oro y la plata que extraen? Algún día, me pregunto, ¿harán una sopa de oro, una sopa de dólares? Lo que tenemos que defender es la vida, y la vida es agua."

Linda Tapuy, dirigente comunitaria, denuncia la indiferencia oficial:

"Nuestra madre naturaleza está cansada de tanta contaminación minera. Durante tres años denunciemos el daño al río Puni, pedimos ayuda a autoridades y ministerios, pero nunca obtuvimos respuesta. Hoy vienen a dejarnos tanques plásticos para recoger agua de lluvia, cuando antes teníamos un río limpio. Eso no es apoyo, es indiferencia."

Impacto de la participación ciudadana

Gracias a la articulación del colectivo Napo Ama La Vida, las comunidades kichwas de Napo han logrado visibilizar sus demandas y ejercer presión para que el Estado reconozca sus derechos. Este proceso ha fortalecido la capacidad de los pueblos para incidir en decisiones políticas, permitiendo que sus voces sean escuchadas en la Asamblea Nacional, ministerios y gobiernos locales.

Aunque las amenazas persisten, el empoderamiento comunitario ha permitido frenar desalojos y revertir concesiones extractivistas en varias zonas. Además, se han logrado sentencias que reconocen la importancia de la consulta previa, libre e informada y la protección de los derechos de la naturaleza. La defensa técnico-jurídica del colectivo ha sido clave para garantizar que estas comunidades no estén solas frente a intereses externos que buscan apropiarse de sus tierras.

La movilización constante de las comunidades kichwas ha alcanzado escenarios más amplios, desde la Asamblea Nacional hasta foros internacionales. Las denuncias presentadas por organizaciones locales han sido recogidas por medios independientes como Plan V y GK, que documentan cómo las empresas

extractivas operan en un vacío legal, fusionando minería “legal” e “ilegal” en un mismo modelo extractivo que despoja a las comunidades de sus derechos y destruye ecosistemas únicos (Plan V, 2024).

Uno de los logros más recientes ha sido la decisión del Ministerio de Energía y Minas, que suspendió en mayo de 2025 cuatro concesiones mineras en la provincia de Napo por reiterados incumplimientos ambientales. Esta medida, aunque insuficiente, constituye una victoria de la presión popular organizada y evidencia que la resistencia comunitaria puede producir efectos concretos cuando se articula con el marco jurídico (Ministerio de Energía y Minas, 2025).

La contaminación por mercurio ha sido denunciada de manera sistemática. Según Periodismo de Investigación (2024b), la presencia de este metal pesado en ríos como el Jatunyacu o el Anzu pone en riesgo la salud de miles de habitantes y compromete la biodiversidad amazónica. La situación es tan grave que ya se ha registrado el desplazamiento forzado de familias enteras por la pérdida de fuentes de agua limpia (GK, 2025). Como es el caso de las familias de los Puninos, frontera entre la provincia de Napo y Orellana.

Asimismo, el colectivo ha desarrollado una serie de acciones concretas que fortalecen su rol como actor clave en la defensa territorial:

- Defensa legal y política de comunidades en riesgo de desalojo de sus tierras ancestrales.
- Presentación de demandas contra el Estado por la vulneración de derechos humanos y de la naturaleza debido a la minería aurífera y de áridos y pétreos.
- Organización de veedurías ciudadanas que promuevan la vigilancia y el control político.
- Creación de espacios de análisis y debate sobre derechos humanos y derechos de la naturaleza.
- Establecimiento de una red de alertas tempranas, tanto urbanas como rurales, para la vigilancia del territorio ante amenazas.
- Fomento de la participación de niños, niñas y jóvenes en la defensa del territorio, promoviendo su conciencia crítica y liderazgo.
- Desarrollo de mecanismos de comunicación educativa para informar en tiempo real sobre los acontecimientos relevantes.
- Impulso a una red de apoyo técnico-científica que respalde la defensa de los derechos humanos y de la naturaleza desde una base sólida de conocimiento.

Estas acciones reflejan una praxis política enraizada en el territorio, que articula saberes comunitarios, estrategias jurídicas, participación intergeneracional y una mirada integral de la defensa de la vida.

Perspectiva de género y juventud: el motor de la resistencia

La fuerza de la resistencia en la provincia de Napo, está en sus mujeres y jóvenes, quienes han asumido roles centrales en la defensa territorial. La organización colectiva y el protagonismo femenino han sido fundamentales para mantener viva la lucha por el territorio y la cultura.

Colectivos como las Yuturis Warmi, primera guardia indígena femenina, o los Guardianes del Agua reflejan cómo la participación no solo es un derecho, sino una responsabilidad intergeneracional. La diversidad étnica y cultural se expresa en la unidad y el trabajo conjunto con otras organizaciones como la FOIN, COFENIAE, CONAIE, la Defensoría del Pueblo y el Frente Nacional Antiminero.

Desafíos actuales

El camino no ha sido fácil. La corrupción arraigada en organismos estatales, la complicidad de autoridades locales, y las campañas mediáticas que buscan desacreditar a los defensores han puesto en riesgo la seguridad y la integridad de quienes luchan por la vida. Amenazas físicas y psicológicas, así como la crisis sanitaria por la COVID-19, que dejó a las comunidades en extrema pobreza, han dificultado aún más la resistencia. La pandemia agravó las condiciones de pobreza, facilitando que economías ilícitas ingresen a las comunidades. En este contexto, el impacto ambiental se ha vuelto aún más alarmante.

La complicidad institucional se evidencia en el reciente proceso de fiscalización iniciado por la Asamblea Nacional en contra de la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP) por presuntas irregularidades en la designación de su gerente y en la administración de concesiones como Coronas, Huambuno y Nanguipa (KCH Comunicación, 2024). Estas prácticas han favorecido el ingreso descontrolado de actores extractivos en zonas protegidas.

Un informe de la Universidad Ikiam revela que muchas cuencas hídricas están contaminadas con mercurio, producto del uso indiscriminado de esta sustancia por parte de operadores mineros ilegales (Universidad Ikiam, 2023).

Como resumió Bitácora Ambiental: “En Napo, el ruido del agua ha sido reemplazado por el rugido de las retroexcavadoras, mientras las autoridades locales miran a otro lado” (2024).

Además, posicionar la problemática ambiental en escenarios nacionales e internacionales sigue siendo una tarea pendiente. Aun cuando la Constitución reconoce el territorio amazónico como sujeto de derechos, su respeto efectivo está lejos de cumplirse.

Propuesta y llamado a la acción

Desde el colectivo, se exige al Estado la suspensión inmediata de todas las actividades mineras en Napo, por vulnerar los derechos humanos y de la naturaleza. Se solicita un estado de excepción focalizado que permita recuperar los territorios ancestrales actualmente en manos de operadores mineros y grupos armados ajenos al territorio.

Además, se plantea la declaratoria de emergencia ambiental por el biocidio minero que ha devastado las principales cuencas hídricas, afectando ríos vitales como Jatunyacu, Napo, Anzu, Misahualli y muchos otros, algunos ya catalogados como “ríos muertos” según estudios de la Universidad Ikiam. Según la ingeniera Marcela Cabrera, técnica de laboratorio de la Universidad Ikiam, “las partes bajas de los ríos están muertas. No encontramos macroinvertebrados, no hay organismos vivos en esa zona” (Mongabay Latam, 2022, párr. 13)

La sociedad civil organizada también impulsa un modelo de política basado en la defensa colectiva de los derechos humanos y la naturaleza, como una forma activa de representación social que fomente la participación ciudadana consciente.

A la ciudadanía se le invita a sumarse a este proceso de defensa, entendiendo los efectos devastadores que los proyectos extractivos tienen en territorios frágiles y mega diversos.

El reciente boletín oficial del Ministerio de Energía (2025) que anuncia la suspensión de actividades en cuatro concesiones mineras en Napo —Talag, Confluencia, Anzu Norte y El Icho— por incumplimientos ambientales, confirma que las acciones comunitarias tienen efecto (Ministerio de Energía y Minas, 2025). Sin embargo, es apenas un inicio.

Conclusión

La participación ciudadana en la provincia de Napo es mucho más que una herramienta política: es el pulso vital que une a comunidades, culturas y generaciones en la defensa de la vida misma. Desde la cosmovisión ancestral, defender la tierra es defender la identidad, la memoria y el futuro. El colectivo Napo Ama La Vida encarna esta resistencia colectiva que, a pesar de los enormes desafíos, sigue luchando por un territorio libre, sano y justo para las próximas generaciones. La experiencia de Napo reafirma que el pueblo mandante no es un concepto abstracto: es una práctica viva que se ejerce día a día desde la base, con dignidad, creatividad y firmeza. Este caso invita a seguir investigando cómo se construye poder ciudadano desde los márgenes, y qué condiciones permitirían su consolidación a escala nacional.

Referencias bibliográficas

- Bitácora Ambiental. (2024, abril 15). *Sin ley ni bosques: El paraíso de las excavadoras de la minería ilegal en la Amazonía*. <https://bitacoraec.com/post/sin-ley-ni-bosques>
- Cedeño, J., & Fierro, C. (2023). *Minería y derechos colectivos en la Amazonía ecuatoriana*. Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES).
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). (2019). *Informe sobre la defensa del territorio y participación ciudadana en la Amazonía ecuatoriana*.
- GK. (2025, mayo 11). *La minería ilegal en Ecuador: desplazados en la Amazonía por los frentes mineros*. <https://gk.city/2025/05/11/la-mineria-ilegal-ecuador-desplazados-amazonia-frentes-mineros/>
- Gudynas, E. (2011). *Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. América Latina en Movimiento*.
- KCH Comunicación. (2024, septiembre 26). *Asamblea aprobó iniciar proceso de fiscalización a la ENAMI EP y gestión del gerente general*. <https://kchcomunicacion.com/2024/09/26/asamblea-aprobo-iniciar-proceso-de-fiscalizacion-a-la-enami-ep-y-gestion-del-gerente-general/>
- Martínez, M. (2015). Democracia participativa y derechos colectivos en los pueblos indígenas. *Revista Latinoamericana de Estudios Sociales*, (21), 45–60.
- Ministerio de Energía y Minas. (2025, mayo 28). *Boletín de prensa N.º 001: Gobierno Nacional suspende actividades en cuatro concesiones mineras en Napo*. <https://www.rekursoshidricos.gob.ec/boletin-minas-napo-2025/>
- Mongabay Latam. (2022, febrero 7). *Ecuador: la minería ilegal está acabando con dos ríos de Napo*. <https://es.mongabay.com/2022/02/ecuador-la-mineria-ilegal>
- Periodismo de Investigación. (2024a, diciembre 8). *SOS Napo: TerraEarth quiere más agua del Jatun Yaku*. <https://periodismodeinvestigacion.com/2024/12/08/sos-napo-terraearth-quiere-mas-agua-del-jatun-yaku/>
- Periodismo de Investigación. (2024b, diciembre 12). *SOS Napo: ríos con mercurio por una minería que devasta*.

<https://periodismodeinvestigacion.com/2024/12/12/sos-napo-rios-con-mercurio-por-una-mineria-que-devasta/>

Plan V. (2024). *Napo: donde la minería legal y la ilegal se funden como el oro*. <https://planv.com.ec/investigacion/napo-donde-la-mineria-legal-y-la-ilegal-se-funden-como-el-oro/>

Revista Mundo Diners. (2024). *Las guardianas de la selva: resistencia femenina en la Amazonía*. <https://revistamundodiners.com/guardianas-selva-ecuador/>

Shiva, V. (1988). *Staying alive: Women, ecology and development*. Zed Books.

Universidad Ikiam. (2023). *Estudios físico-químicos de la cuenca amazónica en Napo: Informe técnico*. Ikiam.

Walsh, C. (2010). *Interculturalidad crítica y pedagogía de colonial*. Ediciones Abya Yala.

CAPÍTULO 9

Consulta previa libre e informada. Análisis de la sentencia No. 1325-15-EP de la Corte Constitucional, proyecto minero Panantza San Carlos

Tarquino Cajamarca Mariles

9



Capítulo 9

Consulta previa libre e informada. Análisis de la sentencia No. 1325-15-EP de la Corte Constitucional, proyecto minero Panantza San Carlos

Tarquino Cajamarca Mariles

tarquinolimon@yahoo.es,

seg07manuel@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-2397-8748>

Activista de Derechos Humanos y propietario de Consultoría Jurídica “Cajamarca Abogados”
Macas - Ecuador

Resumen

El presente estudio analizó la Sentencia No. 1325-15-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador, que reconoció la vulneración de derechos colectivos del Pueblo Shuar Arutam en el marco del proyecto minero Panantza–San Carlos, al haberse omitido el proceso de consulta previa, libre e informada. A través de una metodología cualitativa basada en el análisis documental de fuentes primarias (sentencias, normas constitucionales e internacionales, informes técnicos y pronunciamientos sociales), se examinan los fundamentos jurídicos del fallo, sus implicaciones en materia de participación ciudadana, y las limitaciones en la reparación ordenada. Los resultados evidencian que la consulta previa no fue realizada conforme a los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución del Ecuador. La sentencia, aunque significativa, fue ejecutada parcialmente. El Estado no cumplió con el mandato de nueva consulta ni con la reparación integral. Se advierte, además, la delegación indebida de funciones públicas a actores privados, lo cual vulnera el principio de control social. Se concluye que la participación ciudadana de los pueblos indígenas debe garantizarse no como formalidad, sino como derecho sustantivo, condición de justicia ambiental y pilar de la democracia plurinacional.

Introducción

La sentencia No. 1325-15-EP/22, emitida el 14 de septiembre de 2022 por la Corte Constitucional del Ecuador, constituye un precedente trascendental en la defensa de los derechos colectivos del Pueblo Shuar Arutam (PSHA) y del principio de consulta previa, libre e informada. Esta resolución acogió la acción extraordinaria de protección presentada por representantes de comunidades shuar y organizaciones sociales, declarando que el otorgamiento de la licencia ambiental al proyecto minero Panantza-San Carlos violó el debido proceso y omitió la consulta a las poblaciones indígenas directamente afectadas. En consecuencia, se dejó sin efecto dicha licencia y se reconoció la necesidad de implementar un verdadero proceso de consulta conforme al marco constitucional e internacional vigente.

El objetivo de este estudio es analizar los fundamentos jurídicos y sociales de la sentencia mencionada, evaluando su alcance en términos de reparación, participación ciudadana y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente a proyectos extractivos. A través de un enfoque jurídico-descriptivo y una metodología cualitativa basada en el análisis documental de fuentes primarias —como la sentencia constitucional, normativa nacional e internacional, y pronunciamientos de actores sociales—, se examinan los antecedentes del conflicto, las vulneraciones denunciadas, las decisiones judiciales emitidas y las implicaciones posteriores para las comunidades involucradas.

Este análisis reviste especial importancia no solo desde una perspectiva jurídica, sino también como una oportunidad para reflexionar sobre la participación ciudadana efectiva como eje de la democracia sustantiva y del control social frente a las actuaciones estatales. La consulta previa no puede ser concebida como un mero trámite formal o un ejercicio decorativo, sino como un derecho fundamental colectivo que permite a las nacionalidades indígenas incidir en las decisiones que afectan su territorio, identidad cultural y formas de vida. Así, este caso revela los desafíos persistentes en la implementación de este derecho en Ecuador y la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales que garanticen la participación real de los pueblos en los asuntos que comprometen su existencia.

Desarrollo

La defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente al avance de actividades extractivas ha cobrado creciente relevancia en América Latina, particularmente en Ecuador, donde la Constitución reconoce al país como plurinacional e intercultural. En ese marco, la consulta previa, libre e informada se configura como un derecho inalienable de las nacionalidades indígenas y una obligación ineludible del Estado. Este principio ha sido vulnerado de forma sistemática en proyectos extractivos, como lo demuestra el caso del proyecto

minero Panantza – San Carlos. La sentencia No. 1325-15-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador representa una respuesta institucional tardía, pero significativa, al reclamo del Pueblo Shuar Arutam, que durante años denunció la violación de sus derechos y la ocupación inconsulta de su territorio ancestral.

En respuesta a esta vulneración, el 16 de junio de 2015, líderes shuar y representantes de organizaciones sociales presentaron una acción de protección ante los tribunales en Quito, reclamando la nulidad de la licencia ambiental y la reparación por los daños causados. Sin embargo, tanto en primera como en segunda instancia, los jueces rechazaron la demanda con argumentos técnicos y formales, negando la existencia de afectación directa y considerando el caso como un tema administrativo. Esta negativa judicial evidenció la falta de comprensión del alcance del derecho a la consulta y reforzó el sentimiento de exclusión institucional que aqueja históricamente a los pueblos originarios.

En marzo de 2011, el entonces Ministerio del Ambiente otorgó la Licencia Ambiental al proyecto Panantza – San Carlos mediante la Resolución N.º 194, sin realizar el proceso de consulta previa al pueblo Shuar, cuya presencia en la zona está documentada por generaciones. Las actividades mineras iniciaron así sin el consentimiento de las comunidades afectadas, generando un clima de tensión, conflicto social, ruptura del tejido organizativo y desplazamiento forzado de varias familias. Este patrón se inscribe en una lógica de intervención estatal que privilegia el interés económico por encima de los derechos colectivos, debilitando la legitimidad democrática en los territorios indígenas.

Ante la falta de respuesta efectiva, los mismos accionantes interpusieron una Acción Extraordinaria de Protección, alegando que las sentencias previas habían sido emitidas sin una debida motivación jurídica y sin considerar los derechos fundamentales involucrados. Siete años más tarde, el 14 de septiembre de 2022, la Corte Constitucional del Ecuador resolvió a favor del Pueblo Shuar, declarando la nulidad de la licencia ambiental y estableciendo que el Estado incurrió en una omisión grave al no garantizar derechos.

La sentencia desarrolló cuatro argumentos fundamentales. Primero, se estableció que el proyecto Panantza – San Carlos afecta directamente los territorios de comunidades shuar organizadas, por lo que la consulta era obligatoria (Sentencia No. 1325-15-EP/22, párr. 74). Segundo, se reconoció que el Estado no ejecutó dicha consulta en ninguna fase del proyecto. Tercero, se aclaró que las socializaciones realizadas por la empresa EXSA no suplen el proceso de consulta, ya que esta debe ser dirigida por el Estado. Este caso se asemeja a otros procesos históricos de reparación, como el impulsado por la Comisión de la Verdad en Ecuador, que derivó en la promulgación de la Ley para la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos entre 1983 y 2008. Esta ley reconoce la reparación integral como un proceso que incluye restitución, verdad, garantías de no repetición e indemnización por daños materiales e inmateriales.

Sin embargo, la Corte se limitó a una sentencia de carácter declarativo y no estableció mecanismos vinculantes de reparación integral. Aunque reconoció la existencia de violaciones materiales (afectación al agua, biodiversidad, medios de subsistencia) e inmateriales (desarraigo, trauma psicológico, criminalización), no dispuso medidas reparadoras proporcionales a la magnitud del daño. La experiencia del centro shuar Nankints, arrasado por maquinaria pesada y desalojado violentamente en 2016. Este caso se asemeja a otros procesos históricos de reparación, como el impulsado por la Comisión de la Verdad en Ecuador, que derivó en la promulgación de la Ley para la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos entre 1983 y 2008. Esta ley reconoce la reparación integral como un proceso que incluye restitución, verdad, garantías de no repetición e indemnización por daños materiales e inmateriales. Bajo esta lógica, el Pueblo Shuar debería ser sujeto de medidas concretas de reparación.

Adicionalmente, la sentencia dispuso que el Estado debía realizar la consulta previa en un plazo de seis meses y ofrecer disculpas públicas a las comunidades afectadas. Ninguna de estas disposiciones se cumplió satisfactoriamente. La empresa EXSA obtuvo una nueva licencia ambiental en 2025 tras realizar un nuevo estudio de impacto, pero este estudio cubría apenas una fracción del área concesionada y no fue validado por las comunidades shuar. En paralelo, la Defensoría del Pueblo, encargada de monitorear el cumplimiento de la sentencia, fue marginada del proceso y sustituida de facto por los mecanismos de socialización empresarial.

Esta suplantación del rol estatal por actores privados socava el principio de legalidad y debilita las garantías constitucionales. Como resultado, la desconfianza en el sistema judicial y en las instituciones ambientales ha aumentado, provocando un nuevo ciclo de conflictividad en la zona y el riesgo de enfrentamientos. La lucha jurídica del Pueblo Shuar ha sido también una forma de participación ciudadana en el sentido más profundo del término: una herramienta para disputar el poder, exigir el cumplimiento de derechos, y denunciar la captura institucional por parte de intereses privados. Esta lucha ha sido sostenida con valentía, a pesar de la represión, la criminalización y el silenciamiento. Como lo expresa el relato de los comuneros: “nosotros no permitimos que suceda aquí” (Plan V, 2016).

Desde una lectura constitucional, el caso Panantza – San Carlos permite visibilizar la intersección entre derechos de participación, justicia ambiental y plurinacionalidad. El ejercicio del control constitucional mediante acciones de protección y extraordinarias de protección es una manifestación del control social sobre las decisiones públicas.

En consecuencia, la sentencia 1325-15-EP/22 no solo es un fallo jurídico, sino una reafirmación de que la ciudadanía indígena tiene derecho a decidir sobre sus territorios. El camino hacia la justicia territorial y ambiental aún está lejos de completarse. La Corte reconoció un derecho, pero su aplicación concreta depende

de la voluntad política, la vigilancia social y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales. Frente a la reanudación de las actividades mineras sin consulta válida, las comunidades shuar han expresado su disposición a emprender nuevas acciones constitucionales, incluida una acción por incumplimiento de sentencia.

En conclusión, el desarrollo del presente análisis demuestra que el derecho a la consulta previa no es un privilegio ni una concesión estatal, sino una herramienta fundamental para garantizar el respeto a la autodeterminación, la justicia ambiental y la democracia plurinacional. La sentencia 1325-15-EP/22 es un paso en esa dirección, pero su cumplimiento efectivo sigue siendo una deuda pendiente con el Pueblo Shuar y con la construcción de un Estado verdaderamente intercultural y participativo.

Contenido de la resolución de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional del Ecuador, al conocer la acción extraordinaria de protección interpuesta por el Pueblo Shuar Arutam y sus representantes, examinó nuevamente el fondo del caso que había sido desestimado por los jueces de primera y segunda instancia en 2015. En su análisis, el alto tribunal determinó que las sentencias anteriores carecían de motivación suficiente y no se ajustaban a los estándares exigidos para una resolución constitucional, especialmente tratándose de una acción destinada a la protección de derechos fundamentales de carácter colectivo.

Esta omisión, según la Corte, representó una vulneración directa al derecho al debido proceso, ya que los jueces omitieron examinar el posible impacto del proyecto minero Panantza – San Carlos sobre los derechos de las comunidades indígenas shuar. En consecuencia, la Corte Constitucional procedió a realizar un análisis integral del caso, poniendo especial atención en el otorgamiento de la licencia ambiental por parte del entonces Ministerio del Ambiente en 2011 y sus implicaciones para los derechos colectivos del Pueblo Shuar.

Uno de los hallazgos más relevantes de la sentencia fue la afirmación expresa de que el proyecto minero sí afecta territorios de comunidades indígenas. En el párrafo 74, la Corte indica: “En el presente caso, se determina que la aprobación de la licencia ambiental para la fase de exploración avanzada del proyecto minero Panantza – San Carlos, por sus implicaciones y características se encontraba condicionada a la ejecución de una 'consulta previa', visto que durante la implementación del trámite de participación social se evidenció que el área de influencia del proyecto minero se superponía con varias comunidades indígenas allí identificadas” (Sentencia No. 1325-15-EP/22, párr. 74).

El fallo señala que el Pueblo Shuar soportó la implementación del proyecto minero sin haber sido consultado en ninguna de sus fases. La empresa EXSA operó con una licencia ambiental inconsulta, emitida en franca vulneración del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada. Este proyecto se

encuentra asentado sobre territorios de propiedad ancestral shuar, organizados en centros y asociaciones comunitarias. Así consta en el numeral 47 de la sentencia, que identifica a los centros shuar afectados, pertenecientes a las asociaciones Tariamiat, Arutam, Churuwia y Bomboiza, entre ellas los centros Kutukus, San Carlos, Panantza, Tsunsum, Yukutais, Nankints, Tiin, Upunkius, Waapis, Ayantás, Piunts y Kupiamais, entre otros.

El desconocimiento de este derecho por parte del Estado generó conflictos sociales e internos entre miembros de las comunidades indígenas, así como enfrentamientos con trabajadores de la empresa minera. Según consta en la sentencia, el informe de participación social presentado en 2010 por la empresa EXSA fue desconocido por los propios demandantes y no cumplía con los parámetros de consulta previa establecidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. La Corte enfatizó que este tipo de informes, presentados unilateralmente, no pueden sustituir el deber intransferible del Estado de garantizar un proceso de consulta adecuado.

La resolución también aclara un punto fundamental: los procedimientos de socialización llevados a cabo por la empresa no equivalen a una consulta previa. El numeral 81 de la sentencia lo expresa con claridad: “El procedimiento de participación social realizado por el promotor de la actividad minera y la aprobación de la licencia y estudio de impacto ambiental [...] por parte del entonces Ministerio del Ambiente, vulneró el derecho a la consulta previa, libre e informada de la nacionalidad indígena Shuar”. Además, la Corte observa que “la existencia de meras reuniones informativas no aportan elementos suficientes para poder determinar cuál es la posición de las comunidades indígenas del pueblo Shuar posiblemente afectadas”.

En esta línea, se reafirma que la consulta previa es una competencia exclusiva del Estado y no puede ser delegada a empresas privadas. Esta debe llevarse a cabo respetando los tiempos, la estructura interna y las prácticas de decisión de los pueblos indígenas. Por tanto, ninguna acción administrativa, estudio de impacto o acto contractual puede sustituir legalmente este derecho colectivo.

El fallo hace referencia explícita a la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 57, numeral 7, al Convenio 169 de la OIT (artículos 6 y 15) y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 19), instrumentos que reconocen y garantizan el derecho a la consulta previa, libre e informada como condición esencial para proteger la integridad cultural, territorial y política de los pueblos indígenas.

Finalmente, la Corte Constitucional concluye que el incumplimiento de este derecho generó una vulneración múltiple y continuada a los derechos colectivos del Pueblo Shuar, y que esta situación no podía ser convalidada por actos administrativos posteriores. Por ello, declaró la nulidad de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución No. 194 y ordenó al Estado

ecuatoriano realizar un nuevo proceso de consulta, en condiciones adecuadas, con respeto a los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

Reparación integral al Pueblo Shuar dispuesta por la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, al acoger la acción extraordinaria de protección presentada por el Pueblo Shuar Arutam en 2015, declaró con lugar la demanda y dejó sin efecto las sentencias previas que negaron la acción de protección, reconociendo que no existió consulta previa, libre e informada. Sin embargo, la reparación otorgada por el fallo va más allá del plano declarativo. El incumplimiento del deber de consulta generó daños concretos, tanto materiales como inmateriales: afectaciones a la naturaleza, recursos hídricos, fuentes de alimento, economía comunitaria, así como daños psicológicos, traumas colectivos y la pérdida de dignidad para cientos de familias indígenas.

A pesar de esta afectación, la sentencia se limita a reconocer la vulneración sin establecer medidas efectivas de reparación integral frente al despojo, la militarización y el desplazamiento forzado sufrido por comunidades como Nankints y Tsuntsuim. Las denuncias documentadas incluyen el uso de maquinaria pesada para arrasar con viviendas y centros comunitarios, el hostigamiento a mujeres y niños, y los desplazamientos forzados por selvas y montañas, en condiciones inhumanas.

Un antecedente normativo útil es la Ley para la Reparación de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad (2013), surgida del trabajo de la Comisión de la Verdad. Su artículo 3 establece que la reparación integral implica restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición y medidas de satisfacción. Este estándar, sin embargo, no fue plenamente aplicado en el caso del Pueblo Shuar.

La sentencia dispuso anular la Resolución N.º 194 de 2011 que otorgaba la licencia ambiental al proyecto Panantza San Carlos, reconociendo que su emisión violó el derecho a la consulta. También ordenó al Estado realizar una consulta previa, libre e informada en un plazo de seis meses. No obstante, este mandato fue incumplido. En marzo de 2025, la empresa minera EXSA obtuvo una nueva licencia ambiental, limitada a una fracción del área total de concesión, sin haber ejecutado el proceso de consulta ordenado.

Asimismo, se exigió al Ministerio del Ambiente emitir disculpas públicas al Pueblo Shuar. Esta obligación se cumplió de forma simbólica y sin la debida solemnidad ni visibilidad: una hoja impresa fue colocada en un sitio remoto, a orillas del río Zamora.

La Defensoría del Pueblo debía vigilar el cumplimiento de la sentencia. Sin embargo, sus funcionarios asistieron a actos de socialización organizados por la empresa minera, en parroquias no representativas del Pueblo Shuar, desvirtuando así su función de veeduría.

Los resultados de esta investigación evidencian la firmeza con la que el Pueblo Shuar ha defendido su territorio mediante recursos constitucionales, resistiendo a la criminalización estatal y al avance del modelo extractivo. Si bien la sentencia representa un logro jurídico y político, su inejecución perpetúa las vulneraciones.

A pesar del fallo, el Ministerio del Ambiente emitió una nueva licencia sin cumplir la orden de consulta. Las reuniones promovidas por la empresa en áreas parroquiales no sustituyen el derecho colectivo reconocido en la sentencia. Esta omisión ha motivado que las comunidades evalúen nuevas acciones constitucionales por incumplimiento.

La falta de consulta previa en este caso derivó en hechos graves: la ocupación militar del territorio, la detención arbitraria de líderes, el uso excesivo de la fuerza, y la destrucción del tejido comunitario. El Decreto Ejecutivo 1276, firmado por el entonces presidente Rafael Correa, justificó el uso de la fuerza estatal para proteger los intereses de la empresa minera. En su momento, la comunidad de Nankints advirtió que se encontraba en diálogo con el gobierno para lograr una consulta, proceso que fue interrumpido abruptamente por el desalojo violento. Posteriormente, varios dirigentes shuar fueron criminalizados y detenidos en cárceles de alta seguridad, siendo liberados únicamente tras la amnistía concedida por la Asamblea Nacional en marzo de 2022.

El incumplimiento de la sentencia y el reinicio de las actividades mineras configuran un nuevo escenario de conflicto. Las comunidades shuar denuncian campañas de desinformación y publicidad engañosa por parte de la empresa, sin que se haya cumplido el mínimo estándar de legalidad exigido por la Constitución y el derecho internacional.

La lucha del Pueblo Shuar sigue vigente. Su exigencia es clara: cumplimiento integral de la sentencia constitucional, reparación real, y respeto a la consulta previa como derecho colectivo y garantía de no repetición.

Conclusiones

La sentencia 1325-15-EP/22 de la Corte Constitucional del Ecuador representa un hito jurídico y político en la defensa del derecho colectivo a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, particularmente del Pueblo Shuar Arutam. Al declarar la nulidad de la licencia ambiental otorgada al proyecto minero Panantza – San Carlos sin consulta, la Corte reafirma la obligatoriedad constitucional de garantizar mecanismos de participación sustantiva en decisiones que afectan el territorio, la cultura y la existencia misma de las nacionalidades indígenas.

Este análisis evidencia que la consulta previa no es un acto administrativo accesorio, sino una manifestación directa del derecho a la

participación ciudadana y al control social en contextos plurinacionales. Su omisión no solo constituye una violación al debido proceso, sino una negación de la democracia intercultural establecida en el marco constitucional ecuatoriano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El caso demuestra que, cuando las instituciones estatales no cumplen con sus deberes, se erosionan la legitimidad democrática y el Estado de derecho.

Aunque la sentencia reconoció la existencia de violaciones materiales e inmateriales contra el Pueblo Shuar, la reparación ordenada fue insuficiente. No se establecieron mecanismos eficaces ni proporcionales que garanticen restitución, justicia y no repetición. El incumplimiento del mandato constitucional de realizar una nueva consulta, así como la emisión posterior de una nueva licencia ambiental sin validación indígena, refleja la persistencia de prácticas institucionales que privilegian los intereses económicos sobre los derechos colectivos.

Asimismo, el rol de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio del Ambiente fue gravemente comprometido. Al delegar funciones estatales a empresas privadas, se vacía de contenido el control público y se distorsiona la participación ciudadana en favor de procesos de socialización manipulados y no vinculantes.

Este caso ofrece importantes lecciones:

- Primero, la participación ciudadana no debe entenderse como una formalidad ni limitarse a convocatorias sin diálogo ni decisión. La consulta previa exige tiempos, metodologías y lenguajes culturalmente adecuados, garantizados por el Estado.
- Segundo, el control social debe ser ejercido por instituciones autónomas, con capacidad de fiscalización y respuesta efectiva ante el incumplimiento de derechos fundamentales.
- Tercero, los pueblos indígenas no son beneficiarios pasivos, sino sujetos políticos con capacidad de agencia, cuya participación fortalece la democracia y el desarrollo sostenible.

Entre las recomendaciones podemos sugerir, que:

Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS): Establecer veedurías ciudadanas interculturales para el monitoreo de licencias ambientales, procesos de consulta y cumplimiento de sentencias constitucionales.

A las instituciones estatales competentes (MAATE, Defensoría del Pueblo, Corte Constitucional): Fortalecer los mecanismos de reparación integral y rendición de cuentas mediante protocolos de acción en casos de violación de derechos colectivos.

A las futuras autoridades municipales y provinciales: Garantizar canales permanentes de diálogo con los pueblos indígenas, y reconocer los sistemas organizativos comunitarios como interlocutores válidos y legítimos.

A la ciudadanía y organizaciones sociales: Ejercer el control social a través de la acción constitucional, la vigilancia colaborativa y la denuncia pública, como herramientas para prevenir nuevas vulneraciones.

Al sistema de justicia constitucional: Evitar que las sentencias queden en la inejecución y fortalecer la jurisdicción para imponer sanciones ante el incumplimiento de medidas reparadoras.

Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/Constitucion_Ecuador.pdf

Castro, F., & Melo, M. (2016, 19 de diciembre). *Análisis jurídico del estado de excepción en la provincia de Morona Santiago en relación a los enfrentamientos entre miembros del pueblo Shuar y la fuerza pública. CONAIE*. <https://conaie.org/2016/12/19/analisis-juridico-del-estado-de-excepcion-en-la-provincia-de-morona-santiago-en-relacion-a-los-enfrentamientos-entre-miembros-del-pueblo-shuar-y-la-fuerza-publica/>

Corte Constitucional del Ecuador. (2022, 14 de septiembre). Sentencia No. 1325-15-EP/22: Caso No. 1325-15-EP (Jueza ponente: Carmen Corral Ponce). <https://www.corteconstitucional.gob.ec>

Naciones Unidas. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/UNDRIPManualsp.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C169

Plan V. (2016, 19 de diciembre). *El fin del mundo Shuar en Nankints*. <https://planv.com.ec/historias/el-fin-del-mundo-shuar-nankints/>

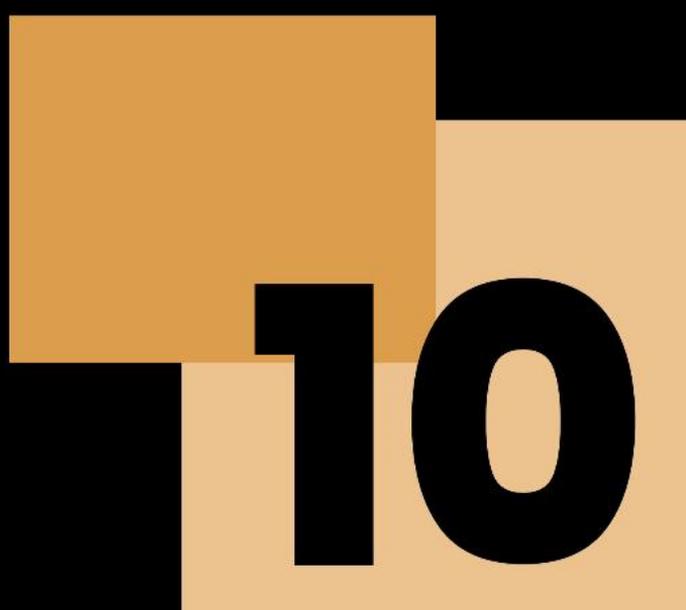
Registro Oficial del Ecuador. (2013, 13 de diciembre). Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 (Suplemento No. 143).



CAPÍTULO 10

Fortalecimiento del comité de usuarias como mecanismo de participación ciudadana y contraloría social para el cumplimiento de la ley para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres

Jessika Patricia Delgado Avilés



10

Capítulo 10

Fortalecimiento del comité de usuarias como mecanismo de participación ciudadana y contraloría social para el cumplimiento de la ley para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres

Jessika Patricia Delgado Avilés
jdelgadolegal@hotmail.com
Fundación Socorro Violeta, Pastaza-Ecuador

Resumen

Este estudio analizó el fortalecimiento de los Comités de Usuarias como mecanismo de participación ciudadana y contraloría social para el seguimiento de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM) en Ecuador. Desde un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad, se examina la experiencia territorial liderada por la Fundación Socorro Violeta en el cantón Pastaza. La metodología combina Investigación Acción Participativa (IAP), Método Delphi y análisis estratégico (FODA), integrando saberes comunitarios con planificación institucional. Los resultados evidencian que la participación ciudadana, entendida como derecho constitucional, es clave para cerrar la brecha entre el marco normativo y la realidad de las mujeres. Los Comités de Usuarias, al ser fortalecidos, generan procesos de vigilancia institucional, producción de datos propios y exigibilidad de derechos desde el conocimiento situado. Esta experiencia resignifica el rol de las mujeres organizadas como sujetas políticas capaces de transformar el sistema de protección y justicia. Se recomienda institucionalizar su rol, garantizar financiamiento público y replicar el modelo en otros territorios. El aporte heurístico de este trabajo radica en visibilizar la participación ciudadana como motor de democratización del Estado y herramienta efectiva en la lucha contra la violencia de género.

Introducción

En Ecuador, la violencia contra las mujeres persiste como una de las expresiones más alarmantes de desigualdad estructural y vulneración de derechos humanos. “...La violencia basada en género constituye una problemática estructural que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, y que demanda transformaciones profundas en la administración de justicia.” (Consejo de la Judicatura, 2023, p. 3) A pesar de la existencia de un marco legal avanzado —que incluye la Constitución de la República, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM) y tratados internacionales— la magnitud del problema supera las respuestas institucionales tradicionales, dejando a miles de mujeres sin garantías efectivas de protección, reparación y justicia. Este capítulo se sitúa en ese contexto de deuda estatal, y propone una mirada desde la participación ciudadana organizada como una vía legítima y transformadora para exigir el cumplimiento de la ley. En particular, analiza el rol estratégico de los Comités de Usuarías como herramientas de vigilancia social y control ciudadano, capaces de incidir en las políticas públicas desde los territorios y con enfoque de género.

La violencia contra las mujeres en Ecuador constituye una problemática estructural, sistémica y profundamente enraizada en la cultura patriarcal, que ha desbordado los marcos tradicionales de intervención estatal. A pesar de los avances normativos y del reconocimiento constitucional de la igualdad de género —consagrados en la Constitución de 2008 y desarrollados en leyes específicas como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM)— las cifras siguen siendo alarmantes: seis de cada diez mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia (INEC, 2019). Esta realidad pone en evidencia la limitada eficacia de los instrumentos institucionales existentes para garantizar una protección integral y sostenida. “La violencia de género no es un problema individual o doméstico, sino una expresión estructural de relaciones de poder desiguales que atraviesa todas las esferas de la vida” (Presidencia de la República del Ecuador, 2020, p. 12).

En este contexto, se vuelve imprescindible repensar el rol de la ciudadanía como agente activo en la vigilancia, evaluación y exigibilidad de las políticas públicas. Desde una perspectiva crítica y de derechos humanos, este trabajo explora el potencial de los Comités de Usuarías como mecanismos de participación social capaces de incidir directamente en el seguimiento de la LOIPEVCM. Su fortalecimiento no debe entenderse únicamente como una necesidad operativa, sino como una estrategia transformadora que resignifica el papel de la ciudadanía organizada como co-garante del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La Corte Interamericana de Derechos humanos (en adelante (Corte IDH) (2020) indicó que los niños y las niñas tienen derecho a un entorno educativo seguro y a una educación libre de violencia sexual. Resaltó además la importancia del derecho a la educación sexual y reproductiva, como parte del derecho a la educación” (p. 3).

Metodológicamente, el estudio adopta un enfoque de Investigación Acción Participativa (IAP), enriquecido con el Método Delphi y herramientas de análisis estratégico como la matriz FODA. Esta combinación permite articular el conocimiento situado de las mujeres con la experticia técnica y la planificación institucional, en un ejercicio dialógico orientado a la transformación social. El objetivo principal es aportar una propuesta innovadora, contextualizada y replicable que pueda integrarse como insumo en el diseño e implementación de políticas públicas tanto a nivel local como nacional.

El fortalecimiento de los Comités de Usuarías representa no solo una estrategia operativa de vigilancia ciudadana, sino una apuesta política por democratizar la gestión pública y resignificar el rol de las mujeres como sujetas activas en la exigibilidad de derechos. La experiencia documentada en Pastaza demuestra que cuando se articulan el conocimiento situado, la organización comunitaria y el compromiso institucional, es posible avanzar hacia modelos más inclusivos, eficaces y con sentido de justicia social. Apostar por este tipo de mecanismos no solo responde al mandato constitucional de participación, sino que se convierte en una acción ética frente a la violencia de género sistemática. En definitiva, la ciudadanía organizada no solo observa: interpela, transforma y construye nuevas formas de poder compartido desde abajo.

Desarrollo

La violencia contra las mujeres en Ecuador representa una problemática estructural, sistémica y persistente que vulnera los principios fundamentales de igualdad y no discriminación. A pesar de la existencia de un andamiaje normativo robusto —como la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), su reglamento, y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana— las cifras de violencia siguen siendo alarmantes. Según la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género (INEC, 2019), seis de cada diez mujeres han sufrido algún tipo de violencia, lo cual evidencia una brecha crítica entre el reconocimiento formal de derechos y su ejercicio efectivo.

El Estado ecuatoriano ha asumido un rol importante en la protección de los derechos de las mujeres, creando instituciones y leyes que buscan prevenir y erradicar la violencia de género. Sin embargo, las medidas adoptadas han sido insuficientes, y se hace necesario contar con una nueva Ley que articule un Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres. Esta reforma no solo debe ser normativa, sino también epistemológica, reconociendo que el derecho penal tradicional reproduce estructuras de poder que invisibilizan a las mujeres. Como afirman Da Fonte Carvalho y Novoa (2024), “el derecho penal no es neutro ni objetivo, sino que ha sido históricamente estructurado desde una mirada patriarcal que excluye las experiencias de las mujeres, especialmente de aquellas que viven en condiciones de vulnerabilidad interseccional”. Por ejemplo, el caso sustanciado ante la Corte IDH (2020) donde “La relación sexual [...] se dio en el marco de una vinculación

manifiestamente desigual, en la cual el Vicerrector, como autoridad académica, gozaba de una situación de superioridad frente a una niña estudiante” (p. 4).

En ese contexto de poder, “La revictimización [...] es la respuesta negativa, mediante diferentes acciones y actuaciones, que da el sistema jurídico y judicial a una víctima, lo que genera que no solo sea víctima de un delito sino de la incompreensión del sistema” (Corte Nacional de Justicia, 2023, p. 18).

El rol de garante del Estado es fundamental, ya que “Las respuestas estatales deben articularse con los procesos de participación comunitaria y ciudadana, reconociendo las capacidades organizativas de mujeres y colectivos sociales en los territorios” (Presidencia de la República del Ecuador, 2020, p. 17). No obstante, “La vigilancia ciudadana constituye un componente central en la sostenibilidad de las políticas públicas para erradicar la violencia de género, al promover mecanismos sociales de seguimiento, exigibilidad y rendición de cuentas” (Presidencia de la República del Ecuador, 2020, p. 44).

Esta realidad produce una necesidad que justifica la pertinencia de una investigación que no solo identifique las limitaciones de la institucionalidad estatal, sino que proponga mecanismos alternativos de exigibilidad social. “Una política integral de género debe construirse desde un enfoque de derechos humanos, interseccional y territorial, que incorpore la experiencia de las víctimas y los estándares internacionales en derechos de las mujeres.” (Consejo de la Judicatura, 2023, p. 6).

Desde una perspectiva crítica de derechos humanos y con enfoque de género, este capítulo propone el fortalecimiento de los Comités de Usuarías como dispositivos ciudadanos de vigilancia, articulación comunitaria y control social del cumplimiento de la LOIPEVCM. Lejos de ser una herramienta auxiliar, se plantea que estos comités representan un actor político con capacidad transformadora, que resignifica el rol de la ciudadanía organizada en la co-garantía del derecho a una vida libre de violencia.

En términos normativos, el marco jurídico ecuatoriano ha dado pasos importantes. La LOIPEVCM estructura la política pública de erradicación de la violencia desde tres ejes: atención, protección y reparación integral. Además, incorpora el principio de corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil, habilitando espacios de participación ciudadana para el seguimiento y evaluación de su cumplimiento. A nivel reglamentario, se establecen procedimientos concretos para la atención a víctimas, la investigación de agresiones, la sanción de responsables y la articulación interinstitucional. Este reglamento también formaliza los Comités Ciudadanos de Vigilancia, definiéndolos como mecanismos legítimos de control social, con participación en mesas cantonales y provinciales. De acuerdo al Consejo de Participación ciudadana y Control social (en adelante CPCCS (2017) “El ejercicio de control social permite vigilar el cumplimiento de los derechos ciudadanos en los servicios públicos y constituye

una herramienta para la exigibilidad, la transparencia y la participación en la gestión pública” (p. 5).

En paralelo, la Constitución de la República del Ecuador garantiza el derecho a la participación ciudadana en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, reconociendo además la igualdad de género como principio transversal. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana refuerza este mandato al establecer mecanismos de libre asociación, veeduría, observatorios ciudadanos y control social, con posibilidad de incidencia en todos los niveles de gobierno. “Los comités de usuarios tienen la facultad de vigilar, monitorear y evaluar la calidad de los servicios públicos, así como formular recomendaciones y reportar irregularidades a las autoridades competentes” (CPCCS, 2018, p. 9). Esta arquitectura legal, sin embargo, aún encuentra obstáculos en su operativización, especialmente en contextos territoriales marcados por desigualdad, impunidad y debilidad institucional.

Frente a esta realidad, el proyecto desarrollado por la Fundación Socorro Violeta en el cantón Pastaza durante 2024 constituye una experiencia concreta de implementación territorial de los principios normativos. Su objetivo fue doble: por un lado, evaluar el desempeño del sistema judicial desde la perspectiva de las víctimas de violencia psicológica y sexual; por otro, fortalecer los Comités de Usuarías como instancia ciudadana activa en el control del cumplimiento de la LOIPEVCM. Entre las estrategias utilizadas destacan los diagnósticos participativos, la conformación de un equipo multidisciplinario, la creación de una base de datos de víctimas, y talleres de formación legal y psicosocial. A través de estas acciones, se logró activar mecanismos de vigilancia institucional ante el CPCCS y asumir casos legales de manera directa.

Los resultados evidencian que la participación organizada de mujeres en contextos locales permite superar enfoques asistencialistas y avanzar hacia una ciudadanía activa que produce conocimiento situado. Desde una lectura epistemológica, se demuestra que los vacíos institucionales no solo son operativos, sino también simbólicos: las instituciones tienden a invisibilizar o subvalorar el saber de las comunidades. En consecuencia, fortalecer los comités implica también reconocer su potencial heurístico y su papel en la producción de agendas políticas locales con enfoque de género.

Este planteamiento resulta novedoso no solo por el énfasis en la vigilancia ciudadana, sino por su capacidad de interpelar al Estado desde prácticas feministas de cuidado colectivo, reparación comunitaria y justicia territorial. La propuesta aquí defendida transforma el lugar de la ciudadanía: ya no como destinataria pasiva de políticas públicas, sino como constructora de nuevos marcos de acción, vigilancia e incidencia. En este sentido, el trabajo ofrece una contribución teórico-práctica al debate sobre participación, género y gobernanza democrática en contextos de violencia estructural.

Experiencia territorial: Proyecto de fortalecimiento de los Comités de Usuarías en Pastaza

La implementación territorial de los principios constitucionales y legales en materia de participación ciudadana y erradicación de la violencia contra las mujeres ha encontrado una experiencia paradigmática en el cantón Pastaza. “La conformación de comités debe garantizar la participación equitativa de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y pueblos indígenas, fortaleciendo así la inclusión y representación en el ejercicio de la contraloría social” (CPCCS, 2017, p. 15). Liderado por la Fundación Socorro Violeta en 2024, el proyecto “Fortalecimiento de los Comités Ciudadanos de Vigilancia para la Aplicación de la LOIPEVCM” surge como una respuesta a la necesidad urgente de frenar la revictimización institucional y fortalecer el acceso efectivo a la justicia para mujeres víctimas de violencia psicológica y sexual.

El proyecto se estructuró en torno a tres objetivos centrales:

1. **Evaluar la atención institucional** brindada a mujeres víctimas por parte de operadores de justicia (policías, fiscales, peritos y jueces) en el cantón Pastaza.
2. **Conformar un equipo multidisciplinario de apoyo legal y psicosocial**, capaz de brindar acompañamiento integral a las víctimas.
3. **Activar mecanismos de participación ciudadana a través de los Comités de Usuarías**, con el fin de ejercer vigilancia sobre la aplicación efectiva de la LOIPEVCM, garantizar el debido proceso y exigir reparación integral.

A lo largo de su ejecución, el proyecto articuló estrategias metodológicas participativas, tales como diagnósticos comunitarios, convocatorias abiertas a profesionales voluntarios, campañas multilingües en redes sociales, talleres de formación y generación de datos sistematizados. Se realizaron 22 encuestas a víctimas, 2 entrevistas a funcionarias del sistema judicial y se constituyó una red de 23 abogados y 8 psicólogos/as voluntarios, que asumieron 19 casos legales. Además, se creó una plataforma digital para atención y seguimiento, y se diseñaron materiales de difusión sobre rutas de atención y derechos de las usuarias del sistema.

Desde el punto de vista formativo, los talleres ofrecidos abordaron contenidos clave como salud mental, normativa legal, debida diligencia y mecanismos de exigibilidad. Las evaluaciones aplicadas evidenciaron un incremento significativo del conocimiento y de las capacidades organizativas de las participantes, consolidando así un proceso de empoderamiento colectivo desde una perspectiva interseccional.

Uno de los hitos más relevantes fue la reactivación del Comité de Usuarías, que inició acciones formales de vigilancia ante el CPCCS, con el respaldo técnico del equipo del proyecto. Esta experiencia validó la hipótesis

central del estudio: cuando las mujeres organizadas cuentan con formación, respaldo institucional y canales de acción, pueden incidir directamente en la mejora del sistema de protección y control.

La experiencia de Pastaza constituye un referente nacional sobre cómo los principios de participación ciudadana, consagrados en el marco jurídico ecuatoriano, pueden traducirse en prácticas concretas de vigilancia social. Asimismo, demuestra que los Comités de Usuarias no son simples figuras consultivas, sino actores políticos con capacidad de generar diagnósticos, plantear reformas, activar mecanismos de control social y articular respuestas desde los territorios.

Este proyecto no solo aporta soluciones operativas, sino que también visibiliza el valor epistémico de las mujeres organizadas como productoras de conocimiento situado. En un contexto donde los discursos institucionales suelen invisibilizar las experiencias de las víctimas, este enfoque rescata su voz, su análisis y su capacidad de agencia colectiva como motores de transformación democrática. “La participación ciudadana es un derecho que fortalece la democracia y contribuye al mejoramiento continuo de los servicios públicos cuando se ejerce a través de mecanismos de control social como los comités de usuarios” (CPCCS, 2017, p. 5).

Resultados y discusión

Los resultados del proyecto ejecutado en el cantón Pastaza confirman que los Comités de Usuarias tienen un alto potencial de incidencia en el sistema de atención y protección a mujeres víctimas de violencia, siempre que cuenten con formación, respaldo institucional, acceso a recursos y articulación intersectorial. La activación del comité local y su vinculación con instancias como el CPCCS evidencian que la participación ciudadana organizada puede ejercer un rol activo en la exigibilidad del cumplimiento de derechos. “Se promoverá la participación activa de la ciudadanía en la vigilancia y evaluación del desempeño institucional en casos de violencia, especialmente mediante mecanismos de contraloría social.” (Consejo de la Judicatura, 2023, p. 9). “La acción de los comités puede incidir directamente en la mejora de la calidad de los servicios públicos, identificando nudos críticos, alertando fallas, y proponiendo soluciones desde una perspectiva ciudadana y territorial” (CPCCS, 2017, p. 11).

Uno de los hallazgos más relevantes fue la identificación de prácticas institucionales que revictimizan a las mujeres, especialmente en el sistema judicial, donde se reportaron negligencias, desinformación y ausencia de protocolos diferenciados. La evaluación realizada mediante encuestas y entrevistas a víctimas y funcionarias judiciales reveló patrones de atención inadecuados, lo que motivó acciones de vigilancia y exigencia de mejoras desde el Comité de Usuarias. Estas acciones se fundamentaron en el marco legal vigente, en particular en el principio de corresponsabilidad establecido en la LOIPEVCM

y en los mecanismos de participación ciudadana reconocidos por la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Desde una lectura crítica, los resultados también permiten identificar vacíos epistémicos en las políticas públicas. Las instituciones tienden a desvalorizar el saber construido por las mujeres en sus territorios, privilegiando enfoques verticales y técnicos que ignoran las experiencias situadas. En este sentido, el trabajo con el Comité de Usuarías permitió no solo intervenir en el nivel operativo, sino también disputar el sentido de lo “experto” en el campo de la política pública. Como señala la literatura feminista, especialmente el enfoque del conocimiento situado (Haraway, 1988; Tronto, 1993), las mujeres no son solo usuarias del sistema, sino productoras de saber que emerge desde la práctica, la vivencia y la resistencia cotidiana.

Además, el enfoque de Investigación Acción Participativa (IAP) permitió que el proceso investigativo se convirtiera en una herramienta transformadora. Las participantes no fueron solo objeto de estudio, sino sujetos activos del cambio. Este modelo superó el asistencialismo y permitió construir agendas locales de justicia, articulando salud mental, asistencia legal, comunicación estratégica y formación en derechos. La perspectiva interseccional estuvo presente al considerar las condiciones específicas de mujeres amazónicas, rurales e indígenas, cuya situación se ve agravada por el racismo institucional, el centralismo estatal y la pobreza estructural.

La experiencia también mostró la importancia de generar datos propios. La base de datos construida con información de casos y rutas de atención permitió identificar patrones de riesgo, tiempos de respuesta institucional, y deficiencias en la articulación entre instituciones. Este ejercicio de sistematización desde la sociedad civil demuestra que las comunidades no solo exigen el cumplimiento de derechos, sino que están en capacidad de producir insumos para la toma de decisiones en políticas públicas.

Finalmente, la experiencia de Pastaza reafirma que la lucha contra la violencia de género no puede depender exclusivamente del aparato estatal. La ciudadanía organizada, especialmente las mujeres, debe ser reconocida como una fuerza transformadora capaz de incidir en los sistemas de justicia, seguridad y protección social. Los Comités de Usuarías son una expresión concreta de esa capacidad y deben ser fortalecidos no solo como mecanismo de participación, sino como actores clave del sistema nacional de erradicación de la violencia.

Conclusiones y recomendaciones finales

El fortalecimiento de los Comités de Usuarías debe comprenderse como una estrategia estructural y no meramente complementaria en la lucha contra la violencia de género. La experiencia desarrollada por la Fundación Socorro Violeta en el cantón Pastaza demuestra que la participación ciudadana organizada—cuando se articula con enfoque de género, territorialidad e interseccionalidad—

tiene la capacidad de generar transformaciones institucionales concretas y sostenibles. Este modelo de intervención trasciende la lógica de la demanda individual, para posicionar a las mujeres como actoras colectivas en la producción, vigilancia y exigibilidad de políticas públicas.

La propuesta aquí presentada se inscribe en un enfoque de derechos humanos que reconoce a las mujeres no solo como titulares de derechos, sino como constructoras activas de mecanismos de garantía desde sus contextos. En este sentido, los Comités de Usuarías se consolidan como espacios de contraloría social, incidencia política y generación de saberes colectivos, que contribuyen a cerrar la brecha entre el marco legal y su aplicación efectiva. La sistematización de esta experiencia visibiliza que las comunidades organizadas no solo exigen derechos: también los construyen desde la vivencia situada, la organización solidaria y la acción política cotidiana.

En función de los aprendizajes obtenidos, se proponen las siguientes recomendaciones estratégicas:

1. Institucionalizar procesos formativos permanentes para los Comités de Usuarías, con contenidos adaptados al contexto territorial, a fin de fortalecer sus capacidades de incidencia, vigilancia y acción legal.
2. Ampliar redes de apoyo con enfoque interseccional, integrando actores comunitarios, institucionales y profesionales voluntarios que acompañen desde la salud mental, el ámbito legal, la comunicación y la acción colectiva.
3. Garantizar presupuestos públicos estables y asignados específicamente para iniciativas de participación ciudadana en la erradicación de la violencia, con mecanismos de rendición de cuentas y criterios de corresponsabilidad.
4. Replicar y adaptar el modelo en otras provincias amazónicas y zonas rurales, respetando las particularidades socioculturales y promoviendo procesos de co-creación desde las propias comunidades.

El principal aporte heurístico del presente trabajo radica en resignificar la relación entre ciudadanía y Estado, desplazando la lógica vertical y tecnocrática hacia una concepción dialógica y participativa de la política pública. En este nuevo marco, la ciudadanía —y en particular las mujeres organizadas— dejan de ser vistas como simples beneficiarias para convertirse en sujetas políticas capaces de transformar los sistemas institucionales desde adentro, a través del conocimiento situado, la vigilancia activa y la producción colectiva de justicia. Esta perspectiva aporta una mirada transformadora al debate sobre la eficacia, legitimidad y sostenibilidad del sistema de protección frente a la violencia de género en Ecuador.

Referencias bibliográficas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993).
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Da Fonte Carvalho, M., & Novoa Zubiría, E. (Coords.). (2024). *Lecciones sobre teoría de la infracción penal con enfoque de género*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Consejo de la Judicatura de Ecuador. (28 de septiembre de 2023). *Resolución 158-2023: Expedición de la Política Integral de Género en la Administración de Justicia Especializada en Violencia contra las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes*. Registro Oficial N.º 406. Quito, Ecuador.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador* (Sentencia de 24 de junio de 2020). http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_405_esp.pdf
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2023). *Manual: Perspectiva de género en las actuaciones y diligencias judiciales*. CNJ.
- Fundación contra la Violencia. (2023). *Guía Más Democracia para vigilar y dar seguimiento a las decisiones de los gobiernos locales desde la ciudadanía*.
- Haraway, D. J. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575–599.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2019). *Encuesta nacional de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres*.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). (2017). *Documento instructivo para la conformación de comités de usuarios de servicios públicos*. <https://www.cpccs.gob.ec>
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”*. Adoptada el 9 de junio de 1994.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2024). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Última actualización: 21 de junio de 2024.

- Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Registro Oficial Suplemento 175, 5 de febrero de 2018. <https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/11/Ley-Organica-para-Prevenir-y-Erradicar-la-Violencia-contra-las-Mujeres.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Decreto Ejecutivo N.º 397, Registro Oficial No.254, 14 de agosto de 2018.
- Proyecto Socorro Violeta. (2024). *Pastaza 2024*. Socorro Violeta / SUMAMOS+. https://www.sumamos.org/rs_elements/socorro-violeta-2/
- Presidencia de la República del Ecuador. (2020). *Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas 2020–2030*. Secretaría de Derechos Humanos. <https://www.derechoshumanos.gob.ec>
- Tronto, J. C. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Routledge.

Semblanza de los autores

Jessica Espinoza-Espinoza

<https://orcid.org/0000-0001-7308-1866>

juristaandinajeee@gmail.com



Activista social, Jurista ecuatoriana con una destacada trayectoria académica y profesional en derechos humanos, género, participación ciudadana, control social y lucha contra la corrupción. Es Doctora en Jurisprudencia por la Universidad Estatal de Cuenca, PhD en Género y Diversidad por la Universidad de Oviedo (España) y Posdoctora en Derecho por la Universidad de Bologna (Italia). Investigadora posdoctoral en la UNAM (México). Se ha desempeñado como docente e investigadora universitaria con destacadas publicaciones científicas. Ha sido presidenta del Consejo Nacional de defensores y defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza, de la Defensoría del Pueblo de Ecuador; Consejera Nacional de Igualdad en Movilidad Humana en representación de la sociedad civil, y presidenta de la Fundación Ecuador Igualitario (FECIG), presidenta de la Asamblea ciudadana local de Machala 2023-2025. También ha liderado procesos de incidencia y formación con mujeres, grupos prioritarios, organizaciones sociales y gobiernos locales en temas de derechos, cuidados, control social y prevención de la corrupción en instituciones como ONU-Mujer; la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, ASDI-Suecia; MASHAW-Israel; etc. Investigadora acreditada a nivel nacional e internacional. Ha sido reconocida con el título de Doctora Honoris Causa en México y Colombia, y ha recibido premios como el Matilde Hidalgo de Procel (2021), el Premio Rosa Vivar (2024), el primer lugar en el Concurso Internacional sobre Derechos Humanos e Inteligencia Artificial (OIT, IBM y Fundación Pasos Libres), y el Senado de Colombia. Autora de publicaciones científicas y de varios libros con enfoque de derechos humanos, perspectiva feminista, intercultural y de justicia social.

Jackson Vicente Condolo Acaro

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-1495-0555>
jvcondolo02@utpl.edu.ec



Licenciado en Jurisprudencia y Abogado por la Universidad Nacional de Loja (2013). Posteriormente, obtuvo un Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar (2016). Actualmente, cursando un Doctorado en Ciencias Jurídicas en la Universidad Católica de Argentina; docente universitario y abogado especialista de instituciones públicas.

Enrique David Luzuriaga Muñoz

Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador
<https://orcid.org/0000-0002-0152-096X>
edluzuriaga@utpl.edu.ec



Magíster en Derecho, mención en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2017). Abogado por la Universidad Técnica Particular de Loja (2011). Estudios doctorales en curso en Ciencias Jurídicas en la Universidad Católica Argentina. Actualmente, Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UTPL. Experiencia docente en derecho constitucional, pluralismo jurídico y teoría del derecho. Publicaciones en revistas y libros especializados en temas jurídicos. Líneas de investigación: pluralismo jurídico, constitucionalismo latinoamericano y teoría del derecho. Formación jurídica orientada a la reflexión crítica, el compromiso ético y el abordaje interdisciplinario de los problemas sociales.

Gabriela Fernanda Valarezo Sánchez

<https://orcid.org/0009-0008-0352-5917>

gaby_26_@hotmail.com

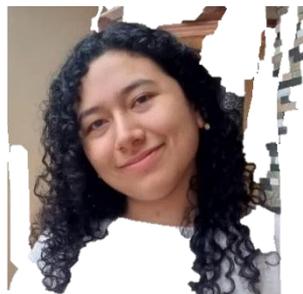


Ingeniera en contabilidad y auditoría, abogada en libre ejercicio, y magister en derecho procesal penal con más de una década de experiencia destacándose por su ética, precisión técnica y compromiso con la justicia. Su visión integral del derecho y contabilidad/tributaria se refleja en una práctica profesional sólida, humanista. Reflexiva en temas de ciudadanía y participación, invitando a construir un verdadero “Poder Ciudadano” desde la responsabilidad y el conocimiento.

Ainhoa Gabriela Moreira Valarezo

<https://orcid.org/0009-0002-6694-367X>

ainhoamore28@gmail.com



Estudiante de la carrera de Derecho en la Universidad Técnica de Machala, comprometida con la justicia y el conocimiento. Apasionada por el análisis jurídico y la defensa de los derechos ciudadanos, busca contribuir al fortalecimiento del “Poder Ciudadano” a través del estudio riguroso y la participación activa. Esta obra refleja su interés por promover la conciencia cívica y el ejercicio responsable de la ciudadanía.

Karen Andrea Villa Chuchuca

<https://orcid.org/0009-0004-3184-6161>

kvilla388@gmail.com



Abogada, Docente, Maestrante en Derecho Procesal, su labor jurídica, académica y de gestión pública, se caracteriza por la legalidad y la justicia, guiada por el ideal de una sociedad más justa, equitativa y participativa, coautora del Capítulo **El Poder Ciudadano** en donde invita a la reflexión y a la acción colectiva, con la convicción que una ciudadanía informada, organizada y comprometida consolida una auténtica transformación.

María del Cisne Vega Narváez

<https://orcid.org/0009-0003-6432-5023>

cisnema@hotmail.es



Abogada en libre ejercicio profesional, egresada de la carrera de Gestión Ambiental, Maestrante en Derecho Procesal, Derecho Administrativo, activista social y ambientalista, su experiencia profesional en el patrocinio judicial ha desarrollado en el ámbito civil, penal, administrativo, caracterizando su participación social en beneficio de la comunidad. Con un fuerte compromiso socio-ambiental.

Carlos Andrés Chapín Zumba

<https://orcid.org/0000-0001-7308-1866>
andrecarlos1294@outlook.es



Carlos Andrés Chapín Zumba es abogado, padre y ciudadano comprometido con la transformación social desde las raíces de la democracia. Nacido en Machala, Ecuador, ha vivido de cerca las contradicciones del poder y las tensiones entre la voluntad popular y las decisiones políticas. Su formación jurídica se entrelaza con una fuerte vocación ética, espiritual y pública, que lo impulsa a alzar la voz por los derechos, la justicia y la verdadera representación del pueblo. Su capítulo “De la urna al poder real: Reconstruyendo el mandato ciudadano en la democracia latinoamericana”, nace como una reflexión profunda frente a las arbitrariedades que ha presenciado, y como un llamado urgente a que el pueblo recupere su rol protagónico como mandante. Carlos cree firmemente que la política no es una carrera, sino un servicio. Por eso, ha proyectado su vida hacia el compromiso público, con el anhelo de construir un Ecuador más digno, libre y solidario. Desde su labor profesional, sus palabras y sus ideas, trabaja día a día por una sociedad donde la justicia no sea privilegio, sino base.

En lo personal, encuentra en su familia, en la paternidad y en su fe en Dios, la fuerza para seguir soñando y actuando. Su pensamiento guía es claro: “Desde siempre y hasta siempre: República, democracia y libertad.”

Eduardo Andrés Rojas Alvarez

eduardo.r@rtzabogados.com
Tena-Ecuador



Eduardo Andrés Rojas Álvarez es abogado, mediador certificado y defensor de derechos humanos y de la naturaleza con amplia trayectoria en el ámbito constitucional, ambiental y de los derechos colectivos en el Ecuador. Se ha especializado en derechos humanos y justicia constitucional, con formación académica en instituciones de alto prestigio. En el sector público se ha desempeñado como Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo en Napo y Asesor en la Asamblea Nacional, liderando procesos de vigilancia, acompañamiento comunitario y litigio estratégico en defensa de la Amazonía y sus pueblos. Su trabajo combina el rigor jurídico con una profunda sensibilidad social e intercultural. Actualmente es presidente de la Firma Jurídica Rojas & Trelles - RTZ Abogados.

Guido Moncayo-Vives

<https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

guidomoncayo@gmail.com



Doctor (PhD) en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe -Argentina). Posdoctorado en Derechos Humanos por el IAIRTHR (Querétaro - México). Máster en Transparencia y Buen Gobierno por la Universidad Complutense de Madrid (Madrid-España). Máster en Relaciones Internacionales con mención en Economía y Finanzas por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito-Ecuador). Master en Planificación, Dirección Estratégica y Control de la Gestión por el Instituto Eurotechnology de Empresas (La Coruña-España). Especialista en Gestión Pública por el Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN- (Quito-Ecuador). ingeniero en Finanzas y Comercio Exterior por la Universidad Sergio Arboleda (Santa Marta-Colombia). Ha trabajado en diversas entidades del sector público en Colombia y Ecuador, ha sido docente y conferencista en diversas universidades de Iberoamérica, ha escrito más de una veintena de artículos académicos indexados, libros y capítulos de libros, y actualmente se desempeña como especialista en transparencia, acceso a la información, enfoque conductual y gobierno abierto en Ecuador.

José Damián Moreno López

(Pepe Moreno)



Abogada, especialista en Derecho Procesal Penal y Criminalística, con una Maestría en Activista social por los derechos humanos y de la naturaleza desde la Amazonia ecuatoriana. Presidente del colectivo Napo Ama La Vida y defensor activo de la participación ciudadana en la provincia de Napo, Ecuador. Con formación en liderazgo social y compromiso comunitario, ha impulsado procesos de organización popular y defensa del territorio. Su trabajo se enfoca en fortalecer la voz de las comunidades amazónicas desde una perspectiva inclusiva y sostenible.

Juan Gabriel Haro Ruiz

jgharo666@hotmail.com



Juan Gabriel Haro Ruiz es profesional en Comercio Exterior (Universidad de las Fuerzas Armadas), maestro en Gestión Pública (Tec de Monterrey). Especialista en Proyectos de Cooperación Internacional (U. de Oviedo) y estudiante de Derecho (UISEK). Con más de diez años formando talento en administración pública, planificación del desarrollo y Gobierno por Resultados. Experto en innovación pública y GovTech, diseña proyectos que acceden a financiamiento multilateral y modernizan la gestión estatal. Ha brindado asistencia técnica como consultor de CAF, PADF y GIZ, fortaleciendo capacidades de gobiernos locales y provinciales. Docente en la Universidad Casa Grande, imparte planificación e innovación pública con metodologías participativas y estándares internacionales.

María Caridad Sánchez Palacios

mcspsbg@gmail.com

Quito-Ecuador



Abogada de los tribunales de Justicia del Ecuador, Magister en Administración Pública, candidata a Máster en Ciencias Políticas (c); destacada en la política y en la academia, representante en espacios internacionales y estudiantiles. Planificadora y experta en gestión pública y gobernanza, con experiencia en el ejercicio del derecho. Apasionada por el sistema legal con investigaciones en género, derechos humanos y derecho latinoamericano, autora y coautora de varias publicaciones.

Tarquino Cajamarca Mariles

<https://orcid.org/0009-0007-2397-8748>

tarquinolimon@yahoo.es,
seg07manuel@gmail.com



Doctor en Jurisprudencia, Master en Prevención de Riesgos Laborales, Ergonomía y Psicología Aplicada. Ex Defensor del Pueblo, Ex presidente del Consejo de Defensores en Morona Santiago. Activista, Abogado Consultor y litigante en el área penal, constitucional y de Derechos Colectivos. Defensor de Derechos Humanos y Naturaleza, Defensor de Organizaciones sociales e indígenas; Ex Alcalde de Limón Indanza.

Jessika Patricia Delgado Avilés

jdelgadolegal@hotmail.com
Fundación Socorro Violeta, Pastaza-Ecuador



Abogada, especialista en Derecho Procesal Penal y Criminalística, con una Maestría en Criminalística y diplomados en Femicidio, Violencia de Género y Delitos Sexuales. Con amplia experiencia como Fiscal del Ecuador, ha demostrado su compromiso con la justicia y la igualdad. Su expertise en Derechos Humanos y su experiencia en la función pública la convierten en una profesional destacada en su campo. Su dedicación a la justicia y los derechos humanos es notable.



¿Quién tiene hoy el poder en el Ecuador? ¿Es el pueblo quien manda o apenas observa? Este libro colectivo interpela directamente a la ciudadanía, al Estado y a las instituciones, en un momento de profunda desafección democrática. A través de diez capítulos que combinan análisis teóricos, estudios de caso, experiencias territoriales y propuestas transformadoras, esta obra nos enfrenta a una verdad incómoda: los mecanismos de participación ciudadana existen, pero han sido sistemáticamente cooptados, debilitados o invisibilizados.

Desde la costa hasta la Amazonía, desde los recintos judiciales hasta las asambleas ciudadanas, barriales, urbanas, rurales, de todas las edades, condiciones sociales, las voces aquí reunidas —académicos, activistas, liderazgos populares— nos muestran que el poder ciudadano no solo se exige: se construye, se defiende y se reinventa. Se abordan temas como la soberanía popular, el debilitamiento institucional del CPCCS, la violencia política de género, la defensa del territorio, la participación de las mujeres organizadas, el rol de las ciencias del comportamiento y la consulta previa a pueblos indígenas.

Con enfoques que articulan derechos humanos, feminismo, justicia ambiental y democracia participativa, este libro rompe con el silencio institucional y desafía el conformismo cívico. Es una herramienta urgente para quienes creen que la democracia no se delega, sino que se ejerce. Para quienes saben que el pueblo no es súbdito, sino sujeto constituyente del poder.

Una lectura imprescindible para repensar el Ecuador desde el protagonismo colectivo. Porque si el poder no vuelve al pueblo, no hay república posible.

ISBN: 978-9942-679-73-4



9789942679734