


# Paper Universitario

## TÍTULO

# EL CAMINO A LA SOLEDAD

## EL DECRETO 16 O EL RETRATO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REVOLUCIÓN CIUDADANA


## AUTOR

**César Montúfar,**
**director del Área de Estudios Sociales y Globales**
**de la Universidad Andina Simón Bolívar,**
**Sede Ecuador**


**Quito, 2015**

---


**DERECHOS DE AUTOR:**

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su ***Boletín Informativo Spondylus***, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

# EL CAMINO A LA SOLEDAD

## El Decreto 16 o el retrato de la sociedad civil en la Revolución Ciudadana

César Montúfar - Universidad Andina Simón Bolívar

El 4 de junio de 2013, en el Palacio de Carondelet, el presidente Rafael Correa puso su firma en el Decreto 16, en adelante D16. Este decreto derogó decretos ejecutivos anteriores como el No. 3054 de septiembre de 2002, el No. 982 de abril 2008 y el artículo 2, del Decreto Ejecutivo 912 de julio 2011. En esa forma, el D16 pasó a ser la norma que engloba la regulación y rectoría estatal sobre las organizaciones de la sociedad civil; es el retrato de la vida de la sociedad civil bajo el proyecto político de la Revolución Ciudadana.[1]

Que el Estado regule las actividades de las organizaciones sociales no puede ser motivo de alarma. El derecho a la libre asociación, como todos los derechos y libertades, puede y debe ser regulado por el Estado. El debate está en los alcances de dicha regulación y hasta qué punto el derecho regulado, en este caso, el derecho a la libertad de asociación, resulta protegido o amenazado por la intervención estatal. En el caso que nos ocupa, sostengo que con el D16, el Estado busca anular la participación autónoma de la sociedad, establece un sistema de vigilancia y control sobre las organizaciones sociales, y, en diferentes instancias, las convierte en apéndices e instituciones para estatales. En otras palabras, con este decreto el Gobierno transforma el carácter autónomo de la sociedad civil y crea un conjunto de normas, un sistema para ser exactos, con el que se pretende funcionalizar su razón de ser y propósito a los designios estatales.

Por todo lo anterior, no sería exagerado sostener que con este decreto, el Gobierno redefine de manera profunda sus relaciones con la sociedad civil. De esta forma, su aplicación proyecta un nuevo marco de relaciones Estado –sociedad en que se borra el estatuto autónomo de las organizaciones sociales y se institucionaliza un sistema de vigilancia, intervención, control y limitación de las actividades de las mismas. Es por ello que, sin ser una ley, la expedición del D16 tendrá una repercusión tan importante para la vida democrática del Ecuador que, incluso, podríamos afirmar que reforma el contenido

[1] Para un análisis de las relaciones entre Estado y sociedad civil durante el gobierno de Rafael Correa, ver Fundación Esquel, *La silla vacía. El nuevo escenario para el diálogo de la sociedad civil y el Estado. Un diagnóstico*, entrevistas y edición, Diego Cornejo Menacho, Quito, Artes Gráficas Señal, 2011.

sustantivo de la Constitución respecto a nociones como la participación ciudadana, el llamado poder popular, la democracia participativa y, sobre todo, derechos humanos como el de la libertad de asociación.

Para desarrollar lo anterior, el presente documento se organiza de la siguiente forma. En una primera parte se presenta un análisis del D16. No obstante ser un cuerpo reglamentario pequeño sus normas dan lugar para múltiples anotaciones y reflexiones. En segundo lugar, se desarrollan las implicancias principales del decreto y se destaca el modelo de relaciones Estado - sociedad que subyace a esta iniciativa gubernamental. El presente texto no pretende abundar sobre los argumentos de inconstitucionalidad que ya han sido presentados en contra de este decreto hasta este momento.[2] Mi enfoque, más bien, pone énfasis en las implicancias políticas y sociológicas del mismo y sobre qué significa su aprobación para la calidad de la democracia ecuatoriana.

**DISECCIÓN DEL DECRETO 16.-**

Las organizaciones sociales en el Ecuador históricamente han tenido su espacio de regulación en el Código Civil y, posteriormente, en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. A partir de 2002 y de manera más específica, el Ejecutivo, a través del decreto ejecutivo 3054, luego reformado por el decreto 982 de 2008, estableció las normas y procedimientos respecto de su constitución, reforma estatutaria, gobierno, organización y administración. [3] El D16 deroga los decretos mencionados y de esa manera define un nuevo marco de relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil. Es en esa dimensión y sentido que merece ser analizado, más allá de su nominación en la que se presenta como un reglamento para el funcionamiento de un sistema de información sobre organizaciones sociales.

Para adentrarnos en el D16 analicemos su estructura y contenido. Además de los considerandos, el decreto está conformado por 51 artículos, nueve disposiciones generales,

[2] Al respecto se puede consultar la acción de protección presentada por César Ricaurte, director de Fundamedios; la demanda de inconstitucionalidad planteada por Mauricio Alarcón y María Dolores Miño; y la demanda de inconstitucionalidad planteada por Carlos Pérez Guatambel, presidente de Ecuarunari.
[3] Un buen análisis constitucional y jurídico del D16 se lo puede igualmente encontrar en el documento preparado por la Corporación Participación Ciudadana, "Observaciones Corporación Participación Ciudadana, Decreto 16, Reglamento de personas jurídicas de derecho privado, con finalidad social y sin fines de lucro", Quito, agosto, 2013.

siete transitorias y una derogatoria. Es un decreto que expone un reglamento expedido por la función Ejecutiva, en principio no destinado regular todas las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, sino únicamente el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Sin embargo, como demostraremos a continuación, su ámbito va mucho más allá de aquello y alcanza todos los ámbitos de la vida legal de las organizaciones sociales, en especial de las corporaciones y fundaciones.

En sus considerandos el decreto inicia con una invocación a los artículos 66.13 y 96 de la Constitución de la República, en adelante, la Constitución, para reiterar el derecho vigente en el Ecuador "a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria" y el reconocimiento "de todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno…". Queda claro, entonces, que la materia del D16 es el derecho a la libre asociación y el respeto y reconocimiento por parte del Estado de todas las formas de organización social. El tercer considerando complementa los anteriores pero realiza un giro que vale mencionar: al enumerar los ámbitos en los que puede desarrollarse la participación de la sociedad aclara que esta debe darse "con sujeción a la ética", y luego menciona la defensa del Sumak Kawsay. Este considerando delimita los ámbitos de la participación ciudadana y les otorga una dimensión ética y acorde al proyecto de sociedad contemplado en la Constitución alrededor de la noción del Buen Vivir. El considerando siguiente, profundiza dicho lineamiento ideológico y reitera los derechos de participación "y demás formas de organización lícitas", el poder ciudadano, la democracia participativa y los principios como la libre asociación y autodeterminación de las organizaciones sociales. Los considerandos finales hacen referencia a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en adelante LOPC, que es la base de este decreto; a los artículos pertinentes del Código Civil, que regulan las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y a decretos ejecutivos anteriores, el especial, el 3054, 982, 812 y el 1049.

En este punto, vale la pena realizar una primera reflexión. El D16, no obstante tratar de un derecho humano como es la libertad de asociación, toma como sustento el artículo 96 de la

Constitución, pero omite los artículos 95 y 100, que son parte pertinente del Título IV, del capítulo primero, que trata de la Participación y organización del poder y de la Participación en democracia. La omisión del artículo 95 es importarte debido al énfasis que este artículo propicia que los ciudadanos, en forma individual y colectiva, participen "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…". Este aspecto, precisamente, es minimizado en el decreto, no solo porque apenas dedica una oración a la cogestión, artículo 48, sino porque señala que las instituciones del Estado crearán organizaciones para el control social, lo cual es totalmente diferente a lo que menciona este artículo constitucional. Por su parte, el artículo 100, que topa la participación en los diferentes niveles de gobierno, dice que la participación de la sociedad se organizará "en audiencias públicas, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y demás instancias que promueva la ciudadanía." Es llamativo que en ninguna parte del texto constitucional se hable de fundaciones o corporaciones, formas de organización en las que se concentra el D16, ni tampoco se señale que las instituciones del Estado puedan formar organizaciones dedicadas a la gestión y al control social. El énfasis constitucional sobre el que se asienta el decreto, principalmente el artículo 96, siendo importante no puede dejar de leerse en relación al 95 y al 100. Por tanto, el sustento doctrinario del decreto resulta incompleto pues aparece despojado de las nociones que exponen los artículos constitucionales omitidos.

Sobre esta base doctrinaria parcial, el D16 desarrolla el llamado reglamento para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, en adelante SUIOS. Y este es el punto clave, pues el D16 no se presenta como un instrumento de reglamentación general de las organizaciones de la sociedad civil sino simplemente como un reglamento sobre un sistema de información y, por tanto, debería remitirse a aquello y no incorporar al mismo todos los aspectos que hacen parte de la vida jurídica de las organizaciones sociales. En ese sentido, el aspecto que llama la atención es cómo, un sistema de información, que está previsto en el inciso segundo del artículo 36 de la LOPC, se transforma por vía de un reglamento expedido por el Ejecutivo en un sistema de control e intervención de la sociedad civil en su conjunto, extendiéndose a tres ámbitos clave: el proceso de aprobación jurídica de las organizaciones sociales, que incluye la

expedición de sus estatutos y el proceso de disolución y liquidación en caso que amerite; la certificación habilitante de la organización social; y los mecanismos de financiamiento, compra de servicios y creación de nuevas organizaciones por parte del Estado. Dicho sea de paso, estos tres ámbitos son los tres subsistemas que conforman en SUIOS.

Sobre aquello es necesario decir que no obstante el D16 desarrolla el artículo 36 de la LOCP, en especial, su segundo inciso, el recabar información de la sociedad no es el aspecto principal de dicha ley orgánica a la hora de regular los derechos de participación. La LOPC desarrolla diversos mecanismos del derecho a la participación, la democracia directa, el llamado poder ciudadano, la participación de la sociedad civil en los diversos niveles de gobierno, el control social y la rendición de cuentas, pero en ninguna parte, como sí lo hace el D16, la ley clasifica a las organizaciones de la sociedad, define para ellas objetivos, ni tampoco establece un marco de intervención y regulación estatal para ellas Por tal razón, podemos concluir que mediante este reglamento, el Ejecutivo cambia el sentido y orientación de la ley orgánica que versa sobre la participación ciudadana y toma un aspecto secundario de la ley, convirtiéndolo en lo principal. Además de ello, a través de este decreto el Ejecutivo crea un nuevo tipo de organización, dedicada a la gestión y al control social, pero constituida por una función o institución del Estado. Con este tipo de organización, inexistente en la Constitución o en la ley, se cambia completamente el carácter del control social y de la gestión y se los transforma en un ejercicio ejecutado por el Estado a través de organizaciones para estatales.

Desde el artículo 1 del D16 se pone en marcha esta forzada extensión de los alcances de la LOCP y de su artículo 36. El decreto define su objeto en términos de que el Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales es "garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad". Ojo que en este artículo no se habla del derecho de la sociedad a acceder a un sistema de información sobre el Estado, sino exactamente de lo contrario. Es decir, la conformación de un sistema de información sobre las organizaciones de la sociedad es entendido como garantía e incentivo del derecho a la libre asociación de los ciudadanos. Claramente, en este artículo las cosas se ponen al revés. Según este decreto, que el Estado

cuente con información sobre la sociedad es garantía de la libertad de asociación de los ciudadanos; que se obligue a las organizaciones sociales a entregar a una institución estatal, además adscrita a la Presidencia de la República, resulta para el Gobierno en incentivo de la libertad de asociación.

Es así que el artículo 2 del decreto, al definir su ámbito, establece que rige para "las organizaciones sociales y demás ciudadanas y ciudadanos que, en uso del derecho a la libertad de asociación y reunión, participan voluntariamente en las diversas manifestaciones y formas de organización lícita de la sociedad". Agrega los organismos estatales competentes para otorgarles personería jurídica, las ONG extranjeras y quienes administren información o "promuevan la participación y organización lícita de las organizaciones sociales". Más allá de la insistencia con el adjetivo "lícito" para calificar a las actividades de las organizaciones aceptables y de la reiteración de conceptos como seguridad del Estado y paz pública, elementos que profundizaremos luego, el decreto amplía exageradamente su ámbito hasta los ciudadanos en general, lo cual no calza en las proporciones de un reglamento dedicado a un sistema de información sobre organizaciones sociales. Explicación de esta desproporción pudiera hallarse en la voluntad subyacente del Ejecutivo, en caso de que se considere necesario, de extender la vigilancia y el control a nivel de los ciudadanos.

El artículo 3 hace una definición de organizaciones sociales y el 5 realiza una novedosa tipología de ellas. Allí se las clasifica en 4 tipos: las corporaciones, las fundaciones, otras formas de organización social nacionales y extranjeras, y organizaciones con fines de gestión o control social, constituidas por instituciones o funciones del Estado. Lo primero es que esta tipología desconoce las formas de participación previstas en el artículo 100 de la Constitución. Lo segundo, es la vaguedad del tercer tipo, "otras formas de organización social" y, tercero, que las organizaciones que realicen gestión y control social sean aquellas constituidas por el propio Estado. No están definidos los criterios de clasificación de las organizaciones contempladas en el número 3. ¿Qué determinaría que un colectivo catalogado como "otra forma de organización" no sea clasificado como una fundación o corporación? Se entiende, por lo que dice el artículo 12, sobre las clases de organizaciones, que las fundaciones o corporaciones están constituidas por personas naturales y jurídicas

con capacidad civil para contratar y, por tanto, recibir fondos públicos y de otras fuentes, por lo que se desprendería que esas "otras formas de organización" no tendrían tal capacidad. Y qué se puede decir del tipo 4, las organizaciones creadas por instituciones del Estado, que no serían fundaciones o corporaciones pero que sí recibirían fondos públicos para cumplir con sus funciones de gestión y control social. Tampoco queda establecido en el D16 si las corporaciones o fundaciones podrían asumir tareas de gestión o control social, pero sí llama la atención de que un tipo específico de organización dedicado a estas funciones, que precisamente requiere de independencia y autonomía del Estado, sea creado por instituciones públicas. Otra vez las cosas puestas patas arriba. Además, el último inciso del artículo 5 señala que los tipos 3 y 4 de organizaciones sociales solo se incorporaran al sistema con fines de registro, lo cual significa que, en realidad, los diferentes subsistemas del SUIOS rigen específicamente para corporaciones y fundaciones. Sobre esto, los artículos 15 y 16 del D16 establecen claramente que para las llamadas "otras formas de organización" y "las organizaciones con fines de gestión o control social, creadas por instituciones o funciones del Estado", las disposiciones del Reglamento solo serán norma supletoria. Lo que sí queda claro, empero, es que todas las formas de organización social que no sean clasificadas en las categorías 3 y 4 deberán constituirse como corporaciones o fundaciones y cumplir con sus requerimientos. En el caso de las organizaciones tipo 3, estas, en principio, no podrían manejar recursos ni recibir asignaciones si no se transforman en corporaciones o fundaciones, en el caso del tipo 4, la situación queda en la ambigüedad.

El capítulo II del D16, artículos 6 y 7, desarrolla los derechos y obligaciones de las organizaciones sociales. Y uno vuelve a preguntarse por qué en un reglamento sobre un sistema de información sobre organizaciones sociales se incluyen dos artículos tan extensos que no topan solo derechos y obligaciones referidos al sistema de información sino, en general, al carácter y orientación de esas organizaciones, como, por ejemplo, el 6.5 que habla del derecho a "promocionar y difundir los programas, proyectos o actividades que realicen o participen las organizaciones sociales en beneficio del interés público". Por supuesto que se pone énfasis en la obligatoriedad que tienen las organizaciones de la sociedad civil de entregar y registrar toda información sobre su funcionamiento, además de organizarla, conservarla y sistematizarla, artículo 7.3 y 7.6. Entre las obligaciones destacan por su generalidad la 7.7 que habla de rendir cuentas a sus miembros y la 7.8 que se refiere

a contribuir, en el ámbito de sus objetivos, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; dos obligaciones que nada tienen que ver con el sistema de información.

Debe mencionarse, por las consecuencias que puede tener sobre la vida interna de las organizaciones sociales, la obligación consignada en el 7.10 por la cual ellas no podrán negar el ingreso de personas "que tuvieren interés legítimo a participar en ellas". Aquello sería obligatorio en el caso de organizaciones únicas en su territorio o de personas que posean una determinada calidad laboral, institucional, gremial, ocupacional o profesional específicas, por la cual puedan reclamar el derecho a formar parte de una organización social constituida. Con esa lógica, a una organización pro vida pudieran ingresar personas que defienden el derecho de las mujeres a decidir sobre su concepción, y viceversa; o en organizaciones GLBT no podría negarse la inclusión de personas que militan en contra de los derechos de las minorías sexuales, y viceversa. Un completo sin sentido al derecho que tienen las personas a libremente organizarse para defender o impulsar causas que comparten y visiones propias sobre el bien público. Esta norma distorsiona el derecho a la libertad de asociación que implica también el derecho a organizarse con quienes uno desea y no con quienes el Estado imponga.

La duda sobre los alcances del decreto queda zanjada en el artículo 8, que define al SUIOS, curiosamente no solo como un sistema de información sino como "un conjunto articulado de normas, instituciones, políticas, programas, proyectos, recursos y la documentación e información correspondiente a las organizaciones sociales…". Entonces, el SUIOS y, por tanto, este reglamento versa también sobre normas, instituciones, políticas, programas, recursos; todo ello hace el sistema de información. Es aquí en donde aparece el verdadero objeto y ámbito del decreto, cuando, además en el segundo inciso, se señala que el SUIOS estará conformado por tres subsistemas: de personalidad jurídica, registro y de acompañamiento.

Lo dicho queda mejor descrito en el artículo siguiente, el 9, que define los objetivos del sistema y que en su número final, el 9.8, deja sentado uno de los propósitos centrales del mismo: "Notificar a los Ministerios respectivos cuando las organizaciones incumplan sus objetivos u obligaciones, incurran en prohibiciones o causales de disolución, a fin de que adopten los correctivos pertinentes". Como se puede apreciar, el sistema pretende acopiar

toda la información posible sobre las organizaciones sociales con el fin último de establecer un sistema de alerta gubernamental si es que las organizaciones sociales incumplen sus objetivos y obligaciones. Así se entiende en el D16 lo el derecho a acceder a la información pública. No como un derecho ciudadano a obtener información del Estado sino a la inversa; como una obligación de las organizaciones sociales de dar información al Estado sobre sus actividades para que este controle si cumplen sus fines y no incurren en prohibiciones.

El artículo 10 cierra el círculo de control al determinar que la rectoría del SUIOS la ejercerá el Estado por medio de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, entidad que hace parte de la Presidencia de la República y que en esa calidad "será la responsable de regular y controlar el cumplimiento de los objetivos y actividades del sistema". El tema de la rectoría estatal merece un análisis especial pues el decreto bajo análisis, sin justificación alguna, sitúa el derecho a la libertad de asociación en el ámbito de la rectoría del Ejecutivo. Lo mismo sucedió ya en la Ley Orgánica de Comunicación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, con lo cual, lo establecido en el D16 hace parte de una tendencia por la cual los derechos de libertad adquieren una calidad que facilita la intervención directa del Estado, específicamente del Presidente de la República. La palabra que este decreto utiliza para consagrar esta nueva calidad del derecho a la libertad de asociación es pertinencia. En el considerando que lo fundamenta se dice: "Que siendo la Secretaría Nacional de Gestión Política, la responsable del Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil, es pertinente que se encargue de la rectoría del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales." Sin embargo, el problema no es tan simple. Si se hace una lectura detenida al texto constitucional, artículo 261, no se ve de qué manera podría sostenerse que la libertad de la asociación de los ciudadanos y organizaciones sociales en el Ecuador pueda situarse bajo el ámbito de la rectoría estatal. Este artículo, referido al ámbito de competencias del Estado central, hace referencia a muchos aspectos de las políticas públicas del Ejecutivo nacional pero que ni de lejos pueden relacionarse con el derecho a la libertad de asociación. El uso de la palabra pertinencia no es suficiente para fundamentar el establecimiento de un sistema de control presidencial sobre las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana. Estamos, por tanto, ante un claro ejemplo de sobre extensión de las facultades rectoría estatal y de arrogación de funciones por parte del Ejecutivo.

A partir del artículo 11, el D16 desarrolla el llamado subsistema de personalidad jurídica de las organizaciones sociales, para lo cual se toma 34 artículos de los 51 que tiene todo el decreto. Esto nos da la pauta de que en el funcionamiento de este subsistema se encuentra el meollo del mismo, incluyendo aspectos como el alcance y las clases de organizaciones, la regulación a las ONG extranjeras; los requisitos y procedimientos de aprobación y reforma de sus estatutos; el régimen democrático interno; el régimen patrimonial; los procedimientos para determinar la inactividad, disolución, liquidación y reactivación de las organizaciones sociales; y el régimen de control estatal sobre las mismas.

En estos 34 artículos hay aspectos que se deben resaltar. En primer lugar, en ninguna parte se explica por qué en este decreto deberían incluirse, como dice el artículo 11, los requisitos y procedimientos que deben cumplir las organizaciones sociales para obtener su personalidad jurídica, ni por qué estos deben formar parte de un sistema de información. Del mismo modo, tampoco se fundamenta sobre qué sustento los artículos subsiguientes definen las clases de organizaciones y determinan qué características deben exhibir las para ser reconocidas como corporaciones de primero, segundo o tercer grado; o cuántos miembros acreditar una fundación, artículos 13 y 14. Lo único que sí queda establecido es que las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar pueden constituir corporaciones o fundaciones, artículo 12.

Lo más preocupante viene, en segundo lugar, cuando el D16 establece los requisitos y procedimientos para la aprobación y reforma de los estatutos de las organizaciones sociales, pues allí se consagra un verdadero sistema de tutela estatal en sus asuntos internos. El artículo 17.5 fija como un requisito de aprobación el acreditar un patrimonio de USD 400 para corporaciones de primer grado y de USD 4.000 para corporaciones de segundo y tercer grado. El D16, de esa manera, tarifa un precio para nada simbólico al derecho ciudadano a asociarse libremente. ¿Es que la concepción de quien expidió el decreto es que los ciudadanos deben consignar solvencia económica para ejercer un derecho constitucional? Esto sí sería una novedad dentro del proyecto garantista que expone nuestra Constitución.

Adicionalmente, el D16 señala un engorroso proceso de aprobación del estatuto de la organización por parte de la institución del Estado en el que se desenvuelvan sus actividades. Lo más problemático consta en el artículo 18 en que se coloca a la

organización social bajo la tutela de un "servidor público responsable", el mismo que emitirá un informe sobre el estatuto para que se proceda a aprobar o negar su aprobación. La organización social tendrá dos oportunidades ante dicho funcionario para que se autorice la concesión de su personalidad jurídica lo cual la sitúa en una posición de total subordinación ante lo que este demande respecto de su régimen interno. Igual procedimiento se observará en caso de reformas al estatuto, artículo 19. De esta forma, a través de la aprobación y reforma estatutaria, el D16 impone sobre las organizaciones sociales un régimen de intervención directa de funcionarios públicos sobre su funcionamiento interno, sus fines y objetivos, gobierno, administración, financiamiento y actividades. Lo que debería ser materia de una definición interna pasa a ser un ejercicio de negociación u obediencia frente a un funcionario estatal sobre lo que debe ir o excluirse del estatuto. Con ello se desvanece la línea de autonomía y diferenciación entre Estado y sociedad civil, y el primero, a través de un "servidor público responsable" asume la tutela sobre la definición de aspectos centrales de cada organización. Huelga decir que los estatutos, según la disposición general novena del decreto, son de obligatorio cumplimiento para todos los miembros de la organización social, siendo su incumplimiento materia de sanción y hasta disolución de la misma.

Otro aspecto crítico tiene que ver con los artículos del 25 al 30 que norman temas cruciales como la inactividad, disolución, liquidación y reactivación de las organizaciones sociales. El 25 define inactividad cuando una organización no ha reportado sus actividades por cuatro años consecutivos o si sus documentos constitutivos, aprobatorios y directivos no están actualizados. En esto último, no se especifica cuánto tiempo se entenderá por desactualización. El 26 es un artículo draconiano al establecer las causales de disolución: por falsedad o adulteración de la documentación e información proporcionada; por desviarse de sus fines y objetivos estatutarios; por contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas por las autoridades que le otorgaron personalidad jurídica; por haber sido declarado inactiva por la autoridad competente; por disminuir el número de miembros a menos del número establecido en el Reglamento; por finalización del plazo establecido en el estatuto; por incumplir las obligaciones previstas en la Constitución, la ley y el Reglamento, incurriendo en prohibiciones establecidas en el último; por demás causales señaladas en los estatutos.

Por sus implicancias, menciono aparte aquella que en el artículo 26.7 reza así: "Dedicarse a actividades de política partidista, reservadas a los partidos y movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral, de injerencia en las políticas públicas que atenten contra la seguridad interna o externa del Estado o, que afecten la paz pública". Con esta causal de disolución se marca una línea de separación infranqueable entre las actividades de la sociedad civil y sus organizaciones y la vida política del país. Se desconoce, por tanto, la necesaria politicidad de las organizaciones sociales, su participación y presencia permanente en la vida pública y su histórica vinculación con organizaciones políticas. Los ejemplos en el Ecuador y en América Latina son muchos, tanto de organizaciones de derecha como de izquierda: organizaciones sindicales vinculadas a partidos políticos como la Democracia Cristiana o el partido Conservador o, desde la izquierda, los partidos Comunista o Socialista; organizaciones campesinas e indígenas, con militancia y participación en política partidista en el Partido Comunista. No se diga la incursión e influencia política de movimientos sociales y, dentro de ellos, de organizaciones de la sociedad civil en procesos políticos de retorno a la democracia en los años setenta y ochenta, o procesos constituyentes o de oposición a tendencias neoliberales o privatizadoras en los años noventa. La politicidad y participación política, partidista o no, de las organizaciones de la sociedad civil es una característica insoslayable de ellas. Intentar la supresión de esta dimensión es mutilar una de las características clave de la participación social, pues es desde ella que se potencia su incidencia sobre la vida pública del país y su potencial democratizador.

Pero hay un elemento adicional. Y es el uso de nociones como "seguridad interna y externa del Estado" y "paz pública", que no están definidas y que permiten una amplísima discrecionalidad de la autoridad competente a la hora de decidir la disolución de una organización de la sociedad. Sobre esto, lo primero que se debe puntualizar es que en una sociedad democrática la seguridad del Estado debería calificarse en función de la vigencia de las más amplias libertades y garantías de los derechos humanos y no, como lo hace este decreto, en términos de una potencial amenaza desestabilizadora originada en las actividades de las organizaciones sociales. En el D16 se proyecta así una visión de la sociedad como amenaza para el Estado, cuando la doctrina constitucional vigente piensa al Estado como garante de los derechos, incluidos los de libertad. En esa misma línea, qué

sería entonces la "paz pública". Según el D16, esta aparece como un estado en que las organizaciones sociales solo cumplen sus objetivos y fines, por lo demás determinados con el funcionario público que aprobó su estatuto, en un clima de radical alejamiento de cualquier actividad con connotación política. La paz pública representaría, entonces, una situación de extrema despolitización de la sociedad; todo lo contrario a lo que exige un orden político democrático. En palabras sencillas: la organización social que ose traspasar el campo de sus objetivos y fines aprobados e ingrese a la esfera de la política y, por tanto, altere la paz pública, será ser disuelta por la autoridad que aprobó sus estatutos y le otorgó la personalidad política.

El artículo 28 complementa lo anterior con la figura de la disolución controvertida cuando dice: "las organizaciones de la sociedad civil, podrán ser disueltas y liquidadas de oficio o por denuncia, de la que se evidencie el desvío de sus fines o haber incurrido en cualquiera de las causales de disolución." Así se abre la puerta para que la cartera de Estado que les otorgó la personería jurídica pueda actuar libre y discrecionalmente, de oficio, si considera que la organización social se ha desviado de sus fines o incurrido en cualquiera de las causales del artículo 26. Más grave aún si esta decisión se la toma a propósito de una denuncia hecha por un tercero. En otras palabras, las organizaciones sociales quedan así sometidas a un régimen de incertidumbre constante, con su vida jurídica siempre en riesgo, subordinadas a la decisión de autoridades que pueden actuar de oficio con enorme discrecionalidad o expuestas a denuncias de particulares que pueden obedecer a motivaciones muy diversas y poco transparentes.

Los artículos 39 y 40 desarrollan los controles a las que están sujetas las organizaciones sociales. Además de los controles sobre utilización de recursos públicos, el control tributario y el control aduanero, el decreto prevé en el 39.1, un llamado control de funcionamiento, a cargo de la cartera que le otorgó la personalidad jurídica, "el mismo que comprende la verificación de sus documentos, el cumplimiento del objeto y fines, el registro de la directiva y la nómina de socios." En el artículo 40 se llega al extremo en este afán controlador cuando se dice que además de los informes, documentos, actas, memorias o cualquier otra información que cada organización debe presentar "tendrán la obligación de facilitar el acceso de funcionarios competentes del Estado para realizar verificaciones

físicas". Por tanto, el ingreso libre de comisarios estatales a las instalaciones de las organizaciones de la sociedad civil se transforma en una práctica autorizada por este decreto.

El segundo subsistema del SUIOS es el denominado Registro Único de las Organizaciones Sociales, en adelante RUOS, desarrollado en los seis artículos que van del 41 al 47. En sentido estricto, este registro es la materia sobre lo que versa el D16, cuyo título nos remite específicamente a la conformación de este sistema de información. El artículo 41 señala que el RUOS estará a cargo de la Secretaría de Gestión Política de la Presidencia de la República, se organizará en forma electrónica y difundirá la documentación e información públicas de las organizaciones sociales. El artículo siguiente, el 42, determina las funciones del RUOS y entre sus tareas señala la de certificar la existencia de las organizaciones sociales; reportar oportunamente sobre sus "diversos niveles de gestión, intra y supra institucionales conjuntamente con las instituciones correspondientes del Estado, los incumplimientos en los que incurrieren las organizaciones sociales." Por tanto, el SUOS se manifiesta en el Reglamento como un sistema de vigilancia y denuncia sobre las actividades y gestión de las organizaciones de la sociedad civil, así como el instrumento único para la certificación de su existencia jurídica.

El artículo 43 define los contenidos del registro, entre los que llama la atención el requerimiento de reportar los nombres y apellidos de todos sus miembros; la definición de su objeto y fines; los proyectos en marcha y sus fuentes de financiamiento; y "actos posteriores al otorgamiento de la personalidad jurídica…" En otras palabras, las organizaciones de la sociedad civil deben reportar todo lo que hacen, quienes las conforman, su financiamiento, proyectos a una autoridad adscrita a la Presidencia de la República, la misma que antes de incorporar la información al registro, deberá esperar la validación de dicha información por parte de la institución competente del Estado, aquello según el artículo 44. Con ello, no solo que las organizaciones sociales están obligadas a entregar toda la información imaginable sino que deben estar preparadas para que otra institución del Estado la valide, lo cual, evidentemente requerirá de inspecciones físicas y otro tipo de mecanismos de vigilancia.

Todo ello para que, según el artículo 45, la Secretaría de Gestión Política, emita una certificación de la existencia y situación jurídica de las organizaciones, la cual, nada más ni nada menos, constituye "documento habilitante para el ejercicio de las actividades de la organización social." Cual si fuera poco, el último inciso del artículo señala que las organizaciones perderán su registro por "inactividad, disolución o por incumplir requisitos, obligaciones y procedimientos establecidos en el presente Reglamento". Por tanto, queda muy claro que las organizaciones sociales que no se sometan a los requerimientos que a propósito del RUOS señale la Secretaría rectora se expondrán al riesgo de no recibir la certificación habilitante y dejar de existir jurídicamente. Es decir, que la existencia jurídica de una organización queda en función de su permanencia en el RUOS y a merced de las decisiones de las Secretaría.

Pasamos al tercer subsistema. Se trata del subsistema de acompañamiento de las organizaciones sociales, que se expone en cinco artículos, del 47 al 51. A primera vista este subsistema es la cara amable del decreto pues trata del conjunto de mecanismos, instrumentos y procedimientos que se deberán ejecutar por parte del Estado para promover y fortalecer a las organizaciones sociales. Este subsistema estará liderado, nuevamente, por la Secretaría de Gestión Política.

Los artículos 48 y 50 dan contenido financiero a ese protagonismo. El 48 habla de que las instituciones del Estado darán a conocer los procesos de compras públicas para que las organizaciones sociales intervengan en ellos en calidad de proveedores preferenciales. El 50, en cambio, establece que las instituciones del Estado podrán establecer fondos concursables y destinar recursos a organizaciones de la sociedad. Es positivo que el Estado establezca líneas de financiamiento o de provisión de servicios con las organizaciones de la sociedad civil, empero el que aquello se dé en el contexto de tales niveles de vigilancia y control hace que estos fácilmente deriven en mecanismos adicionales de sometimiento de la sociedad al Estado.

El artículo 48, además, es el único en todo el decreto que topa directa, aunque escuetamente, la cogestión. Sin embargo, esta queda reducida a las oportunidades en que las instituciones del Estado den a conocer, a través del SUIOS, los "espacios de deliberación y toma de decisiones, programas, proyectos y servicios que serán ejecutados

en cogestión". Así aparece que estos ejercicios estarán supeditados a la voluntad de la autoridad de abrir o no dichos espacios de deliberación, exclusivamente entre las organizaciones que hagan parte del sistema.

Por último, el artículo 51 abre la posibilidad de que instituciones del Estado impulsen, promuevan y fomenten la personalidad jurídica de organizaciones sociales. Con ello, se regla e incentiva que las instituciones estatales se conviertan en padrinos y promotores de organizaciones sociales afines. Mientras el decreto marca una línea infranqueable entre organizaciones políticas y sociales, en su artículo final, en cambio, posibilita una clara indiferenciación entre instituciones públicas y organizaciones sociales promovidas desde el Estado.

El decreto culmina con disposiciones generales y transitorias que traen algunas novedades. La general séptima agrega un tipo de control estatal adicional, el laboral, para supervisar que las actividades de voluntariado en las organizaciones sociales no configuren formas ocultas de precarización laboral; la general octava establece la obligatoriedad absurda de que solicitudes relacionadas con la vida jurídica de las organizaciones tengan el patrocinio de un abogado o doctor en jurisprudencia; y la general novena fija la norma de que los estatutos de cada organización son de obligatorio cumplimiento, con lo cual se consagra que todos los temas internos y estatutarios de una organización, se transformen en materia de regulación estatal.

Las disposiciones transitorias crean varias obligaciones necesarias para la ejecución del decreto pero que de no cumplirse en plazos traerían como consecuencia la declaratoria de inactividad de la organización social. Mencionamos la disposición transitoria segunda que otorga 365 días a partir de la publicación del decreto para que las organizaciones sociales actualicen su información y documentación en el portal del SUIOS. En el mismo tenor, la disposición transitoria séptima que extiende a 180 días el plazo para que las organizaciones sociales incluyan en sus estatutos aprobados normas sobre las formas de inclusión o exclusión de miembros y el régimen de resolución de controversias internas. Tanto la no actualización de la información en el SUIOS, como la no aprobación de sus estatutos con los cambios requeridos, serán consideradas como causales para la declaratoria de

inactividad, debiéndose por tanto proceder al trámite de disolución y liquidación de la organización.

**IMPLICANCIAS POLÍTICAS DEL DECRETO 16.-**

Luego de esta descripción y análisis del D16 podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. No obstante su objeto es un sistema de información sobre las organizaciones sociales, el ámbito del D16 se extiende a la regulación del proceso de aprobación de la personalidad jurídica y a la promoción estatal de las organizaciones sociales; es decir, a la totalidad de su vida jurídica. La maniobra del decreto es establecer que este sistema de información, el SUIOS, está compuesto por tres subsistemas y que, además de la información y documentación, lo constituyen normas, instituciones, programas, políticas y recursos. En ese sentido, junto a la creación de este sistema de información el decreto crea, a través de los dos subsistemas adicionales, un sistema completo de vigilancia, control e intervención sobre los actores sociales que desborda su ámbito expreso.

2. Si bien el D16 regula un derecho humano como es la libertad de asociación, distorsiona la participación de la sociedad en la toma de decisiones, la cogestión y el control social. El decreto toma como sustento considerativo principal al artículo 96 de la Constitución pero omite artículos constitucionales como el 95, cuyo contenido pone mayor peso a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y, en especial, el control social de las instituciones del Estado. Estos aspectos principales de la participación ciudadana son minimizados en favor de un énfasis en organizaciones sociales proveedoras de servicios. Encontramos apenas una frase dentro de un artículo, el 48, dedicado a la cogestión y diversos artículos que abren el camino en que el Estado asuma la creación de organizaciones dedicadas a la gestión y al control social. El D16 cierra la fase que podríamos denominar de retórica participacionista del proyecto de la Revolución Ciudadana. En aquella el énfasis discursivo del Gobierno se centró en nociones como el poder popular, la democracia participativa, la silla vacía, el poder constituyente; todas ellas centrales durante la elaboración de la Constitución de

Montecristi. Con este decreto, en cambio, la retórica anterior se desvanece y tenemos en su reemplazo una estrategia clara de control e intervención sobre la sociedad y la absorción de toda forma de participación social dentro de los lineamientos y políticas estatales. Es por ese que el SUIOS no está definido únicamente como un sistema de información, sino que es también un conjunto de políticas, normas, instituciones estatales dirigidas a la sociedad.

3. Del mismo modo, el D16 invisibiliza las diversas expresiones en que la participación social puede tomar forma si estas no se adaptan al formato establecido de corporaciones y fundaciones. El decreto deja de lado las formas de participación que considera el artículo 100 de la Constitución, que prevé instancias de activismo social como veedurías, observatorios, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, audiencias públicas, etc., para intentar que las formas de organización de la sociedad asuman el formato predeterminado para corporaciones y fundaciones. Si bien se reconoce que habría "otras formas de participación", el estatus de estas organizaciones queda en la ambigüedad sin que se pueda determinar si estarían en capacidad de llevar una vida social y jurídica en todas sus dimensiones.

4. Dicha sobre extensión del intervencionismo estatal sobre la sociedad civil se institucionaliza a través de la rectoría de una instancia del Ejecutivo sobre el SUIOS y sus tres subsistemas. Así, el derecho ciudadano a la libertad de asociación se transforma en objeto de directa intervención por parte organismos dependientes de la Presidencia de la República. Allí radica la potestad de otorgar vida jurídica, disolver, liquidar, certificar, registrar, financiar, comprar servicios a las organizaciones de la sociedad, así como también, vigilar, intervenir y sancionar a las mismas, si incumplen con el decreto o sus estatutos.

5. En lo que tiene que ver con el subsistema de personalidad jurídica, el decreto establece un conjunto muy rígido de procedimientos y requisitos en los que el Estado, a través de un funcionario encargado para cada organización, pasa a definir, por la vía de la aprobación y reforma de los estatutos, los fines y el funcionamiento interno de las organizaciones sociales. A través del mecanismo de aprobación y

reforma estatutaria y de fijar que los estatutos son de obligatorio cumplimiento para los miembros de la organización, el decreto fusiona los ámbitos de regulación estatal y autorregulación y crea un mecanismo de tutela gubernamental sobre la vida jurídica de las organizaciones sociales. Con ello se echa al traste la línea de separación entre Estado y sociedad, garantía de la autonomía que requieren las organizaciones que hacen parte de la segunda.

6. Como parte del subsistema de personalidad política, el decreto establece también los mecanismos para determinar la inactividad, disolución y liquidación de las organizaciones sociales. En este punto, el nivel de discrecionalidad de la autoridad para resolver sobre la vida o la muerte jurídica de las organizaciones sociales es enorme. Dos condiciones aparecen como las determinantes en este ámbito: Primero, que las organizaciones sociales no se aparten de sus objetivos y fines, aprobados estatutariamente bajo la tutela de un funcionario estatal; segundo, que no desborden sus actividades hacia lo político y, por tanto, pongan en riesgo la seguridad del Estado y la paz pública. Sobre estos dos pilares el decreto intenta definir un modelo de relación Estado – sociedad en que cual los actores sociales solo pueden actuar en el marco normativo de obediencia y despolitización definido por el Ejecutivo. Obediencia estricta a sus objetivos y fines y una tajante despolitización de la sociedad son el modelo de comportamiento que el Estado, mediante este decreto, exige a las organizaciones sociales.

7. Lo anterior se consolida con la estructura de control tributario, aduanero, auditor, laboral y, principalmente, de la gestión y funcionamiento de las organizaciones sociales que el decreto prevé, para lo cual el SUIOS es el instrumento central. La construcción del sistema de información cobra entonces relevancia como un mecanismo de alerta y vigilancia, para que el Estado lleve a cabo con mayor efectividad las actividades de control previstas.

8. La creación del RUOS y dentro del mismo, la actualización constante de la información y documentación de las organizaciones sociales es el requisito crucial para la certificación de cada organización social a cargo de la Secretaría de Gestión

Política. La información que la organización social debe entregar al RUOS comprende todos sus ámbitos de actividad, conformación y financiamiento. Es difícil imaginar qué pudiera escapar a lo que debería ser reportado y actualizado. La certificación es además documento habilitante para funcionar de modo que es una segunda aprobación de la personalidad jurídica. Consecuentemente, el no registro, la desactualización de la información entregada, son causales de disolución.

9. Con el subsistema de acompañamiento se abre la puerta a la clientelización de las organizaciones sociales, por la vía de las compras públicas y los fondos concursables. Del mismo modo, el decreto posibilita que el Estado pueda impulsar, como una política pública, la aprobación de nuevas organizaciones sociales que evidentemente responderán a la línea política del Gobierno. Se entiende que algunas de ellas se dedicarán a la cogestión y el control social.

10. En el texto del D16, al igual que en la Constitución y en la LOPC, hay un gran ausente: el concepto de sociedad civil. El decreto reitera términos usados en la Constitución, quizá más complejos e indeterminados, como poder popular, poder ciudadano, democracia directa, soberanía popular, pero en ningún lugar se hace referencia al ámbito de vida autónoma de los ciudadanos y grupos sociales que implica el concepto de sociedad civil. Esta omisión tiene implicancias doctrinarias y políticas gigantescas. En la teoría democrática contemporánea la sociedad civil constituye un espacio de interacción social independiente y autónomo respecto del Estado, con capacidad para ejercer desde fuera del mismo, una poderosa influencia democratizadora, no solo de sus políticas públicas, sino de los valores y principios que guían el desempeño social, económico y político de la sociedad. La inexistencia de este concepto en el imaginario gubernamental expresa una evidente imposibilidad de pensar que las organizaciones sociales puedan reclamar un estatuto de autonomía frente al Estado y, lo que es más riesgoso, posibilita al segundo profundizar su tendencia a vigilar, controlar e intervenir a la sociedad. Así mismo, esta carencia hace de las organizaciones sociales apéndices del Estado en algunos casos o simples prestadoras de servicios públicos, en otros; énfasis que se detecta con claridad en este decreto. La sociedad civil no puede ser encasillada en el campo

de lo no político, si bien su lógica es cualitativamente distinta a la de los partidos y organizaciones políticas. Empero, siempre tendrá una dimensión politizante en su accionar, como parte de creación material y simbólica del espacio público.

11. Como consecuencia, el D16 desata un proceso doble: por un lado, apunta a provocar un proceso de estatización de las organizaciones sociales, acompañado, por otro lado, de una despolitización radical de las mismas. Esta operación se sustenta en una construcción ideológica que tiene dos componentes. Por un lado, la desaparición del concepto de sociedad civil, con lo cual se borra el ámbito de independencia, autonomía y politicidad de las organizaciones sociales; y por otro, la afirmación del concepto de rectoría estatal sobre el SUIOS, en particular, y el derecho a la libertad de asociación, en general. En el decreto y en el imaginario correísta sobre la sociedad se reconoce el derecho a la libertad de asociación pero sin que ello implique la existencia de un ámbito autónomo e independiente de la sociedad, por fuera del Estado, es decir, sin que se reconozca la existencia de sociedad civil. Ante el vacío que significa la invisibilización de la sociedad civil, la tendencia intervencionista del Estado declara la rectoría del Ejecutivo sobre las organizaciones de la sociedad, tomando como eje el creado SUIOS y sus tres subsistemas. Como consecuencia, las organizaciones de la sociedad pasan en los hechos a funcionar como apéndices del Estado, se estatizan; y al mismo tiempo pierden su dimensión política, su vocación de incidencia pública, su potencial democratizador.

12. El D16 no debe ser visto como una iniciativa aislada del Gobierno de la Revolución Ciudadana. Sin duda hace parte de un proyecto político de mayor alcance dirigido hacia una radical despolitización de la sociedad. Este vaciamiento de la política se la instrumentaliza por medio de diferentes mecanismos como la criminalización de la protesta, la vulneración sistemática de otros derechos, íntimamente vinculados a la libertad de asociación, como la libertad de pensamiento y expresión, y el achicamiento de la vida política y democrática de la sociedad al ámbito de lo electoral.

13. Sobre lo primero, la estrategia del Gobierno ha sido acometer contra la movilización de los ciudadanos y organizaciones sociales, prueba de lo cual, desde de año 2007, se han acumulado más de 40 casos de personas acusadas, algunas de ellas apresadas y sentenciadas, bajo diferentes figuras como terrorismo, sabotaje, rebelión, así como por incumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional u obstaculización de las vías públicas. Entre esos casos se cuentan situaciones como los 10 de Luluncoto, acusados de tentativa de organización terrorista; los 12 estudiantes del Colegio Central Técnico que, por manifestar en las calles por un tema interno a su institución educativa, fueron acusados de rebelión; y los procesos en contra de líderes indígenas como Carlos Pérez, acusado de obstaculizar vías públicas o Pepe Acacho, acusado de terrorismo. Todo ello solo da cuenta de una cosa: el intento del Gobierno de establecer un clima de miedo sobre la sociedad; de imponer su noción de orden y paz pública por sobre la movilización social; de enviar el mensaje a los ciudadanos en el sentido de que la protesta social y la disidencia serán perseguidas. El D16 establece el marco aceptado por el Gobierno de una participación vigilada, controlada, despolitizada y obediente; todo lo que se salga del mismo será reprimido, disuelto, judicializado.

14. Sobre lo segundo, la estrategia gubernamental ha consistido en crear un monopolio sobre la información y los debates de la opinión pública; subordinar a los medios de comunicación a los contenidos impuestos por su estrategia de propaganda. En otro texto denominé esta tendencia como la instauración de un *estado de propaganda* en que los mensajes del Gobierno suplantan las informaciones, debates y demandas comunicacionales de la sociedad.[4] Pieza clave de esa estrategia constituye la aprobación de la Ley Orgánica de Comunicación, así como también la conformación de una muy amplia red de medios públicos, en verdad gubernamentales, la ilimitada e ininterrumpida publicidad del Gobierno y el acoso y descalificación permanente a toda voz disidente. En democracia, un ámbito central de la sociedad de la sociedad civil es la opinión pública. Sin esta noción en mente,

[4] Ver César Montúfar, *Las reglas del silencio. Análisis de la Ley Orgánica de Comunicación del Ecuador*, Quito, Trece Ediciones, 2013.

el proyecto de la Revolución Ciudadana es el concebir a la misma como caja de resonancia de la verdad oficial.

15. Sobre lo tercero, el modelo de relación Estado – sociedad que prevé la Revolución Ciudadana reduce la participación política de los ciudadanos a lo electoral. Solo frente a las urnas y en soledad los ciudadanos pueden participar políticamente. Si deciden asociarse con otros, organizarse para avanzar alguna causa pública, deben trazar una línea infranqueable que los separe de la política, pues aquello sería una amenaza para la seguridad interna y externa del Estado o para la paz pública. El modelo de sociedad que vislumbra el proyecto político del oficialismo es un camino a la soledad; un camino en que los ciudadanos solo pueden actuar políticamente si se encuentran aislados, si se separan del resto, si se enfrentan a los proceso políticos desvinculados de sus pares, sin organización ni posibilidades de acción colectiva. Para la Revolución Ciudadana la política se reduce a elecciones; la definición sobre los grandes temas nacionales es un asunto que solo puede dirimirse con la suma de votos. Su visión de democracia es estrictamente plebiscitaria y empata con las versiones elitistas más conservadoras de la teoría democrática contemporánea. Si el modelo de relaciones Estado – sociedad que se propone aún podría considerarse democrática, estaríamos hablando de una democracia de bajísima intensidad, de una democracia elitista reducida a su mínima expresión. Por mi parte, preferiría ya no llamarla democracia, para no confundir democracia con elecciones, y comenzar a ensayar definiciones alternativas.

16. En América Latina (especialmente en los países del Cono Sur) a finales de los setenta y en los países exsocialistas de Europa del este durante los años ochenta, la sociedad civil emergió como una fuerza democratizadora en contextos dictatoriales y totalitarios. El quiebre de estos regímenes se produjo en gran medida el momento en que los actores sociales y los ciudadanos entendieron que su relaciones con el Estado debían repolitizarse más allá del miedo, la cooptación y otras formas de

opresión estatal. Entonces emergió la sociedad civil como un factor decisivo en los procesos de retorno a la democracia y derrumbe de los estados totalitarios.[5]

En el caso ecuatoriano, existen ejemplos muy claros de esa dimensión democratizante de la sociedad civil. Una expresión reciente constituye el papel cumplido por el movimiento indígena ecuatoriano, en especial durante la década de los noventa, y su influencia por abrir el sistema político e institucionalizar el reconocimiento del Estado ecuatoriano como multiétnico y plurinacional. Igual reflexión podría hacerse de los movimientos urbanos que desde finales de los noventa desataron expresiones de intensa movilización en contra de la corrupción política y el anquilosamiento del sistema de partidos. Si dichos movimientos produjeron inestabilidad y contribuyeron a la caída de gobiernos elegidos, aquello se debió a la imposibilidad del sistema político de procesar en democracia dichas demandas y no a la movilización desatada en la sociedad. En verdad, los golpes de estado ocurridos en el Ecuador entre 1997 y 2005 no se debieron a la presencia de la gente en las calles, sino a lógicas conspirativas y de desestabilización presentes en la propia clase política y en instancias del propio Estado. En muchos casos, se utilizó a la movilización social como careta para legitimar procesos desestabilizadores, aunque también es verdad que la movilización social radicalizó sus expectativas hacia un recambio total del personal y régimen políticos. Aquello, sin embargo, no descalifica la movilización social, ni puede justificar propuestas autoritarias y despolitizadoras de la sociedad como las que expone el D16. ¿O es que no podemos pensar la participación y movilización de la sociedad civil por fuera de esquemas mentales autoritarios que las ven como amenaza a la estabilidad política, la seguridad del Estado o la paz social?

El problema de la democratización no pasa por despolitizar o invisibilizar a la sociedad civil sino por repolitizarla y visibilizarla. Aquello significa mirar las relaciones Estado – sociedad no como una relación antagónica ni de oposición, sino en términos de una relación de autonomía y cooperación entre ambas esferas. Solo

[5] Para un análisis y reconstrucción histórica del papel democratizador de la sociedad civil en las transiciones democráticas latinoamericanas y en el derrumbe de los estados comunistas de Europa del este, ver el capítulo 1, de Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2000.

de esa manera, la sociedad civil puede recuperar su potencial democrático para ejercer una legítima influencia sobre las instancias representativas y estatales, incidir sobre la cultura política y los valores democráticos; solo así los ciudadanos podrán controlar y pedir cuentas sobre las políticas estatales y participar en la gestión de los asuntos públicos, sin ser cooptados o instrumentalizados por el Estado. Todo ello en el proyecto de fortalecer una verdadera democracia deliberativa, legitimada sí mediante procesos electorales, pero no sometida a la ilusión plebiscitaria de la dictadura de las mayorías.