

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Ciencias Políticas

Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías ciudadanas en Ecuador
durante el periodo 2012-2016

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña

Asesor: Franklin Ramírez Gallegos

Lectores: Carolina Curvale y Yanina Welp

Quito, mayo de 2018

Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción	1
Capítulo 1	6
Participación, desconfianza y control político	5
1.1 La rendición de cuentas	9
1.2 Las instituciones de participación ciudadana y control social	10
1.3 Instituciones de control social y la calidad de la democracia	13
Capítulo 2	18
Participación ciudadana y control social en Ecuador	17
2.1 Malestar político y reforma estatal	18
El régimen de 2008	21
2.2 El sistema de participación en Ecuador: decisión, deliberación y control	22
Institucionalización y capacidades democráticas: acceso y activación	26
El alcance sobre el Estado	28
2.3 El CPCCS y la institucionalización del control social	30
2.3.1 Los recursos de las veedurías ciudadanas	32
Conclusiones	37
Capítulo 3	39
Las veedurías ciudadanas en movimiento	38
3.1 Los problemas en la institucionalización del CPCCS	39
3.2 Las dinámicas del control social en Ecuador	41
3.3 El despliegue de las veedurías ciudadanas	43
Los controladores	45
Quiénes son los controlados	46
Conclusiones	57
Capítulo 4	60
Los efectos de las instituciones de control social	59

4.1 La calidad del proceso participativo	61
4.2 Trayectorias y efectos de las veedurías ciudadanas en el proceso democrático.....	64
4.2.1 Riobamba: La presión social contra el poder de decisión.....	64
4.2.2 Los efectos virtuosos de la participación ciudadana: el caso de Cuenca.....	69
4.2.3 El control social y el poder de imposición nacional: veeduría a la Universidad de.....	72
Guayaquil.....	73
4.2.4 La impotencia ciudadana frente al despotismo de la autoridad: La veeduría.....	76
a Petro Ecuador	78
4.2.5 De la estrategia de legitimidad a la rendición de cuentas: la veeduría al.....	81
presupuesto participativo de Manabí	82
Conclusiones.....	86
Conclusiones generales	89
Las veedurías y el control sobre el Estado	91
Interacciones socioestatales y calidad democrática.....	92
Instituciones de control social: evaluar la calidad democrática	96
Anexo I	98
Glosario	99
Lista de referencias	100

Ilustraciones

Tablas

Tabla 1. Derechos de participación en Ecuador	23
Tabla 2. Tipos de mecanismos participativos en Ecuador.....	25
Tabla 3. Modalidades de activación de los mecanismos participativos en Ecuador.	27
Tabla 4. Autoridades vigiladas a través de las veedurías	48
Tabla 5. Veedurías realizadas por cada 100 mil habitantes.....	49
Tabla 6. Procesos fiscalizados por los ciudadanos en as veedurías.....	51
Tabla 7. Eficiencia terminal de las veedurías	52
Tabla 8. Eficiencia terminal de las veedurías por autoridad observada	54
Tabla 9. Matriz de medición de la calidad de los procesos participativos	63
Tabla 10. Calidad democrática del proceso participativo en la veeduría de Riobamba.....	68
Tabla 11. Calidad democrática del proceso participativo en la veeduría de Cuenca	73
Tabla 12. Calidad democrática del proceso de participación en la veeduría de Guayaquil	78
Tabla 13. Calidad democrática del proceso de participación en la veeduría de Guayaquil	82
Tabla 14. Calidad democrática del proceso participativo en la veeduría de Manabi	86
Tabla 15. Evaluación de la calidad del proceso participativo de las cinco veedurías	87

Ilustraciones

Ilustración 1. La democracia compleja.	8
Ilustración 2. Los mecanismos de control en el enfoque elitista.....	10
Ilustración 3. Los mecanismos de control en el enfoque participativo	13
Ilustración 4. La erosión de la legitimidad democrática en Ecuador.	19
Ilustración 5. El alcance de la participación sobre el Estado en Ecuador.	29
Ilustración 6. Tipología de veedurías.	95

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Héctor Manuel Gutiérrez Magaña, autor de la tesis titulada “Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías ciudadanas en Ecuador durante el periodo 2012-2016” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Ciencias Políticas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2018

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized letters, is written over a horizontal line.

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña

Resumen

Después de un periodo de crisis y descrédito de las instituciones representativas, en Ecuador se fraguó un nuevo régimen político que adoptó el principio de la participación ciudadana como un regulador de las relaciones socioestatales. Además de la competencia entre partidos y el voto, en el régimen ecuatoriano hay un conjunto de derechos que facultan a los ciudadanos para influir en los procesos de toma de decisiones y controlar la gestión pública, lo cual, desafía los parámetros del liberalismo para definir una democracia. En esta investigación se examinan las implicaciones que tienen las instituciones de control social para entender un régimen democrático, y a través del estudio de las veedurías ciudadanas durante el periodo 2012-2016, se auscultan los efectos de los mecanismos participativos en la producción de rendición de cuentas y la calidad de la democracia.

Agradecimientos

Agradezco a la FLACSO Ecuador y el departamento de estudios políticos por la beca de estudios con la que esta tesis fue posible.

Gracias a los profesores que hicieron de mi estancia en Quito una experiencia intelectual estimulante.

Gracias a María Fernanda y María Belén, por sus atenciones en el piso ocho y por el apoyo administrativo.

Gracias a Carolina Curvale por su inducción a la lógica del método, por empujarme a la adquisición de nuevas habilidades, y, sobre todo, por las atenciones con mis reiteradas inquietudes.

Especialmente agradezco el interés y la paciencia de Franklin Ramírez, quien hizo posible esta tesis y me ayudó a recordar por qué ingresé a este programa de estudios.

Introducción

Entre 1996 y el 2006, el pueblo ecuatoriano vio caer tres presidentes y presencié el ascenso de ocho gobiernos distintos. Durante esta década, la clase política se vio sumergida en un ciclo de descrédito, las instituciones representativas entraron en crisis y se consolidó la idea de que la ciudadanía puede fungir como un contrapeso a la concentración de poder político. En este escenario emergió el liderazgo carismático de Rafael Correa, quien a través de un discurso anti establishment, ganó las elecciones presidenciales del 2006 y puso en marcha una de sus principales banderas de campaña: crear una nueva constitución para combatir el neoliberalismo y la partidocracia.

De acuerdo a la Constitución de la República de Ecuador, promulgada en el 2008, el pueblo adquirió el estatus del primer mandante y fiscalizador del poder político, lo que se garantiza a través de un conjunto de instituciones de participación ciudadana. En este trabajo se estudian las instituciones de control social, entendidas como un conjunto de mecanismos formales que permiten a los ciudadanos ejercer acciones de inspección permanente sobre cualquier actividad del Estado.

En esta investigación se analizan las veedurías ciudadanas, un derecho constitucional que faculta a los ciudadanos para ejercer actividades de fiscalización en cualquier área de la gestión pública y sobre cualquier sujeto que utilice recursos estatales en la República de Ecuador. Las preguntas que guían este estudio son: ¿Las veedurías ciudadanas promueven relaciones de gobierno más democráticas? ¿Qué factores inciden en la capacidad democrática de este mecanismo participativo, y cuál es su rol en el régimen político ecuatoriano?

Estas interrogantes tienen que ver con el problema de la rendición de cuentas y la democratización de las relaciones de gobierno bajo el régimen político, forjado por el Constituyente ecuatoriano, las cuales reflejan un interés más amplio por examinar las transformaciones de las democracias a la luz de la introducción de principios participativos en la organización de una comunidad política.

Se trata de examinar cómo las instituciones de participación ciudadana modifican la forma en que los ciudadanos se relacionan con el Estado, y bajo qué condiciones coadyuvan a mejorar la calidad democrática de los regímenes políticos. El argumento que se sigue es que los mecanismos de control social contribuyen a democratizar las relaciones de gobierno, pues permiten activar procesos de rendición de cuentas dirigidos por los ciudadanos a través de nuevos derechos de participación y un conjunto de recursos estatales.

Además, se considera que el valor que tienen esas instituciones para la democracia no puede ser capturado bajo los supuestos dominantes del liberalismo, en donde el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos está limitado al ejercicio de las libertades civiles y su relación con el modelo de competencia entre partidos. En tanto instituciones participativas, los mecanismos de control social inauguran nuevas vías para que los ciudadanos puedan controlar a sus representantes, sobre todo en contextos donde las funciones de fiscalización de los partidos políticos y las legislaturas, pasan por etapas críticas (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, 342). Las diferencias de las instituciones participativas respecto al paradigma liberal, se dan en dos sentidos. En primer lugar, transforman las fronteras analíticas que suelen separar lo civil de lo político, pues insertan a los ciudadanos como agentes capaces de movilizar un conjunto de recursos especializados dentro de las competencias estatales. Segundo, la operación de estas instituciones implica reconocer que las relaciones que mantienen los ciudadanos con el Estado se desarrollan en diversos ámbitos de intercambio, es decir, no sólo en la arena política nacional y con las funciones ejecutivas del Estado.

Las actividades de inspección bajo el marco de las veedurías, conllevan el despliegue de un conjunto de recursos que dependen de las desigualdades sociales, de asimetrías de poder entre ciudadanos y autoridades, así como de problemas asociados a la acción colectiva. Pero bajo los supuestos de la democracia participativa, los preceptos y recursos de las instituciones tienen efectos sobre las capacidades y disposiciones de los ciudadanos, así como en la receptividad de los agentes estatales (Smith 2009, APSA 2012, Della Porta 2013). Por ello, esta investigación se concentra en el diseño de las instituciones, pues el entramado de reglas y procedimientos en el que operan las veedurías ciudadanas, determinan quiénes pueden participar y cuál es el alcance de la intervención cívica.

En el régimen inaugurado por la Constitución del 2008, las veedurías cuentan con un conjunto de recursos jurídicos y políticos que, aunque idealizan las virtudes de la ciudadanía frente al mundo de la competencia y el disenso político, permiten a cualquier categoría de ciudadano ejercer actividades de control. Esto se ancla en un conjunto de recursos depositados en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, un estatal autónomo dotado de facultades para garantizar el ejercicio de los derechos de participación de los ecuatorianos en el marco de las atribuciones de la rama del Estado que institucionaliza la idea del poder ciudadano: la Función de Transparencia y Control Social.

De acuerdo a la normativa del Estado de este país sudamericano, el control social puede desplegarse sobre cualquier ámbito del ejercicio del gobierno. Las veedurías, cuando son dirigidas por los ciudadanos, se activan preponderantemente sobre gobiernos locales en servicios como salud, educación o construcción de obras públicas; los procesos administrativos de organismos desconcertados, los partidos políticos, organizaciones sociales que manejan recursos estatales, entre otros. Esto ofrece indicios de que muchos de los intercambios que ocurren en el marco de las instituciones participativas, no siempre pasan por los grandes ámbitos de las arenas de la competencia política y la representación en las arenas nacionales. Las dinámicas de rendición de cuentas, activadas por las veedurías, arrojan luz sobre distintas relaciones de gobierno que cohabitan con un sistema político que dota de altos umbrales de poder al ejecutivo nacional, lo que, sumado a una lógica populista de ejercicio del gobierno durante el mandato de Rafael Correa, tensa los procesos de institucionalización de los nuevos mecanismos de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos.

Metodología

El método bajo el cual se ausculta la capacidad democratizadora de las veedurías ciudadanas en Ecuador, se desarrolla a través de tres niveles analíticos: una discusión normativa sobre el rol de las instituciones de control social como mecanismos de rendición de cuentas, el análisis de las normas de participación ciudadana como indicador de capacidad democrática, y la evaluación de la calidad democrática de los procesos participativos que ocurren en el marco de las veedurías. Evaluar la calidad democrática remite a dos dimensiones de análisis: las instituciones y las prácticas (Pachano 2011). En ambos ejes se realizó un trabajo de investigación de archivo. En lo

que respecta a las instituciones, se examinó el papel que tienen las veedurías ciudadanas en el sistema de participación ecuatoriano través del análisis de la Constitución Política de la República de Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, así como la normativa que regula las atribuciones del CPCCS y el funcionamiento de dichas veedurías.

En lo que respecta a las prácticas, se sistematizaron y analizaron un conjunto de datos ofrecidos por el CPCCS sobre 587 veedurías activadas entre los años 20012 y 2016. Se construyó una base de datos para identificar características de los veedores, las autoridades observadas y los procesos bajo fiscalización. Además, se analizaron 59 resoluciones disponibles en la página web del CPCCS, a través de las cuales se observó el curso institucional que siguen las calificaciones de los ciudadanos sobre los ejercicios de control.

Para evaluar la calidad democrática de los procesos participativos, se recurrió a un conjunto de indicadores tomados del esquema de Marc Parés y Carola Castellá (2009), los cuales fueron aplicados a cinco veedurías seleccionadas entre un conjunto de informes en donde los ciudadanos describen y califican sus ejercicios de control. La elección de los casos responde a un criterio intencional, para buscar la representación teórica de cuatro escenarios típicos en donde se desarrollan las veedurías. La trayectoria de cada una fue reconstruida a partir de los informes de los ciudadanos, el informe de los técnicos acompañantes y los documentos generados por el CPCCS durante el curso del ejercicio de control.

La organización de esta tesis se distribuye en cuatro capítulos. En el primero se desarrolla el marco analítico que permite capturar el valor de las instituciones de control social en relación con la rendición de cuentas y la calidad de la democracia. En el segundo apartado se examina el contexto histórico e institucional en el que operan las veedurías ciudadanas, es decir, cuál es el lugar que ocupan dentro del sistema de participación ecuatoriano y cómo se encuentran reguladas. En la tercera y cuarta sección se exponen las prácticas desarrolladas alrededor de las veedurías ciudadanas, se evalúa su alcance en materia de rendición de cuentas, así como su capacidad para producir procesos participativos democráticos. Finalmente, en las conclusiones, se exponen los principales hallazgos sobre los efectos que tienen las instituciones participativas

sobre las relaciones de gobierno, y una propuesta para analizar la calidad de las instituciones de control social como un atributo de la participación política en un régimen democrático.

Capítulo 1

Participación, desconfianza y control político

Para la teoría política moderna, el mandato libre de los gobernantes es una condición necesaria para que los gobiernos sean representativos y respondan al interés general, pues si sus decisiones estuvieran sujetadas a un mandato imperativo, no existiría deliberación política, y la expresión de la voluntad general cedería el paso al encargo de un gobierno corporativo (Sartori 1999, Dahl 1991, Bobbio 1985).

Pero el gobierno representativo opera a través de una dinámica de delegación (Hamilton, Madison y Jay 2006, 49), y esto otorga a los representantes populares amplios márgenes de autonomía para la gestión de los asuntos públicos, hecho que instala una desconfianza en el poder. ¿Cómo garantizar que las políticas públicas respondan al bien general y no a intereses particulares? ¿De qué manera se pueden prevenir y/o combatir los excesos en el ejercicio del poder político?

La desconfianza en la autonomía de los representantes populares ha sido solucionada por la arquitectura de los Estados modernos a través del control. En el modelo madissoniano de organización estatal, que se basa en una interpretación pesimista de la naturaleza humana, las libertades individuales y la estabilidad de la comunidad política son resguardadas a través de un conjunto de barreras institucionales que impiden el ascenso de facciones mayoritarias al poder. En este modelo existen dos tipos de control del poder político: los exógenos, que son la voluntad popular; y los endógenos, que son los pesos y contrapesos del Estado (Gargarella 2003).

Bajo la idea de control exógeno, la sociedad ejerce -desde afuera- mecanismos de castigo que activan la rendición de cuentas, y el más acabado de ellos es la vía electoral, a través de donde se puede sancionar la responsabilidad política de las autoridades, ya sea ratificando o revocando su mandato (Sartori 1999). El voto también habilita el funcionamiento de los controles endógenos, pues de manera indirecta, las elecciones permiten que la pluralidad de los intereses sociales se inserte en los órganos representativos del Estado, facilitando el desarrollo de relaciones de control que midan el ejercicio del poder (Hamilton, Madison y Jay 2006).

Sin embargo, el optimismo sobre estos mecanismos control se ha visto rebasado por la insuficiencia de las elecciones para asegurar la responsabilidad de los representantes populares (Przeworski, Manin y Stokes, 1999), así como su débil impacto sobre los funcionarios no electos (Cunill 2002). En lo que respecta a las dinámicas de contrapeso al interior del Estado, sucede que, en ocasiones, las relaciones entre quienes ostentan los distintos espacios de poder han derivado en dinámicas de cooperación para obtener beneficios privados, en mutuas extorsiones o mutuo bloqueo entre poderes (Gargarella 2003).

Uno de los orígenes de estos problemas es que los representantes políticos, como actores encargados de hacer funcionar el sistema de gobierno, mantienen altos grados de autonomía en sus funciones. La organización de las democracias modernas tiene un componente elitista que aleja a los ciudadanos de la posibilidad de participar directamente en actividades de influencias sobre los asuntos públicos (O'Donnell 2007), ya que, entre una elección y otra, la toma de decisiones está delegada en los agentes del Estado.

Pero la desconfianza en los excesos del poder político no sólo ha discurrido por la vía de las instituciones de la autorización electoral y los contrapesos estatales. Al margen del gobierno representativo, la voluntad popular se manifiesta a través de formas difusas que custodian el ejercicio del poder político. Pierre Rosanvallon denomina *contrademocracia* a “la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral”, un conjunto de prácticas que lejos de ser antagónicas a las instituciones legales “apunta a prolongar y extender sus efectos” (Rosanvallon 2007, 27).

La historiografía de Rosanvallon delinea una teoría de la democracia que permite identificar tres tipos de poderes a través de los que se manifiesta la voluntad popular: los de control, que ponen a prueba la reputación del poder; los de obstrucción, mediante los cuales la ciudadanía manifiesta reacciones de rechazo a las decisiones de los gobernantes; y los de juicio, que expresan la judicialización de las controversias públicas (Annunziata 2016).

Ilustración 1. La democracia compleja

Democracia	Régimen político	Democracia electoral-representativa		
		Democracia indirecta	Instituciones de la imparcialidad	
	Instituciones de la reflexividad			
	Forma de gobernar	Conducta de la proximidad		
	Actividad ciudadana	Electoral		
		Poderes contrademocráticos	Poderes de control	Vigilancia
				Denuncia
			Calificación	
		Poderes de veto		
	Poderes de juicio			
Forma de sociedad	Sociedad de iguales	Singularidad		
		Reciprocidad		
		Comunalidad		

Fuente: Annunziata (2016)

De manera general, las figuras de los poderes contrademocráticos han sido estudiadas en América Latina bajo la noción de *accountability* social, la cual designa un conjunto de acciones convencionales y no convencionales que activan organizaciones civiles, ciudadanos y medios de comunicación, orientadas a influir sobre la agenda pública, enfrentar decisiones de las autoridades o denunciar irregularidades de los agentes estatales, así como presionar para que se activen sanciones sobre los actores demandados (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

En los estudios sobre el *accountability* social, destaca el papel que tiene la sociedad civil en los procesos de construcción democrática en América Latina. Bajo este marco se entiende que la movilización de la ciudadana tiene la capacidad de incidir sobre el funcionamiento del poder político, pues a través del ejercicio de derechos civiles, la sociedad organizada puede insertar demandas en el espacio público y activar el funcionamiento de mecanismos de control -ya sea electorales o endógenos- necesarios para dar salida a una demanda o conflicto en particular. En este esquema se entiende, por un lado, a la democracia como representación por autorización electoral; mientras que, por otro, se interpreta la participación ciudadana como movilización social por fuera de los canales establecidos (Isunza y Gurza 2010). Bajo esta visión, la participación ciudadana está destinada a conectarse con los mecanismos de control electorales o los contrapesos estatales, aunque las posibilidades de esta conexión dependen de problemas asociados a los recursos de la acción colectiva y la receptividad de las propias instituciones (O'Donnell 2002).

1.1. La rendición de cuentas

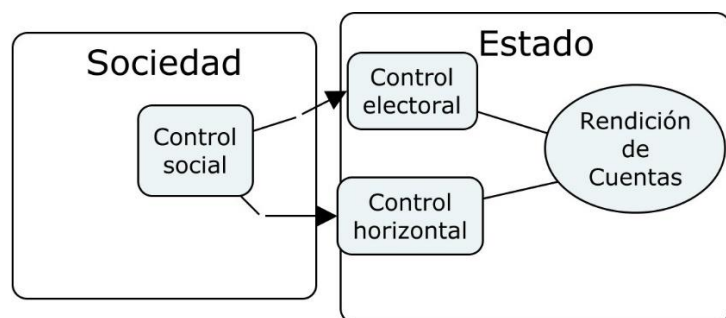
Antes de continuar, es necesario aclarar el concepto de rendición de cuentas, pues al hablar de control sobre el poder político, se está haciendo alusión a la existencia de mecanismos recurrentes que permiten activar procesos, a través de los cuales, las autoridades están obligadas a informar y justificar sus acciones, así como a someterse a la posibilidad de una sanción después de la evaluación de sus actos (Schedler 2004).

Andreas Schedler descompone el concepto de rendición de cuentas en dos dimensiones: 1) la *responsabilidad* (como traducción de *answerability*), en donde las autoridades se abren a la inspección pública y están forzadas a justificar sus acciones; y 2) la sanción, donde lo que sujeta a la autoridad es una supeditación a la posibilidad de ser sujeto de castigo. La distinción es importante, pues para el autor, la rendición de cuentas puede existir con sólo la presencia de alguno de sus componentes.

En política, la rendición de cuentas se desarrolla a través de un espacio relacional (una interfaz), en donde los ciudadanos o representados tienen la capacidad de exigir cuentas a sus representantes o a los funcionarios políticos (Isunza 2006, 281), pues estos actúan a nombre de los gobernados, y es con ellos y con la ley, con quien se encuentran comprometidos. Oscar Oszlak denomina a este proceso: *responsabilización*, un ejercicio en donde, en el marco de un contrato, el representado puede exigir a su representante respuestas “por el cumplimiento de una responsabilidad asumida, sea por los productos entregados, metas alcanzadas, resultados logrados o recursos invertidos en su obtención” (Oszlak 2003, 2).

Bajo la escisión que el liberalismo hace entre Estado y sociedad civil, los procesos de rendición de cuentas se pueden activar de manera vertical (a través del voto o la movilización), así como de manera horizontal (a través de la actuación de los poderes estatales y agencias especializadas). En estos escenarios, el papel que tiene la voluntad popular es indirecta, pues activa dichos procesos a través del funcionamiento de los controles políticos.

Ilustración 2. Los mecanismos de control en el enfoque elitista



Fuente: Revisión de literatura

En este esquema, las mediaciones entre sociedad y Estado son facilitadas por los partidos políticos, poderes públicos y por un tipo de agencias estatales que han surgido en años recientes, las cuales están orientadas a fiscalizar la legalidad del comportamiento de las autoridades, conectan su trabajo con otros mecanismos del Estado y, en algunas ocasiones, incorporan actores de la sociedad civil (Peruzzotti 2008).

Pero este enfoque impide dar cuenta de la complejidad del Estado y las relaciones que se establecen entre ciudadanos, representantes y funcionarios públicos. Las organizaciones estatales son amplias, segmentadas y sofisticadas, y los actores no siempre se encuentran fijos en el Estado o la sociedad civil, sino que transitan entre estos espacios ejerciendo diferentes roles (Vargas 2006, 24). Al asumir la porosidad de las interfaces de rendición de cuentas, se puede reconocer que las instituciones que recurren a la participación ciudadana, transforman las relaciones entre sociedad y Estado.

1.2. Las instituciones de participación ciudadana y control social

Durante la última década, América Latina se ha convertido en un escenario de innovación democrática. Distintos gobiernos de la región han puesto en marcha una variedad de experiencias de participación ciudadana: presupuestos participativos, consejos de planificación y evaluación de políticas públicas, cabildos abiertos, la silla vacía o las veedurías ciudadanas.

Los procesos de innovación participativa están relacionados con una revisión a los saldos de la consolidación de la democracia en la región, y con la valorización de la sociedad civil como actor del cambio político (Dagino, Olvera y Panfichi 2006). Los mecanismos de participación

ciudadana implementados en las últimas tres décadas son una respuesta a los problemas derivados de la brecha entre ciudadanos y representantes, mediante la institucionalización de la voz de la sociedad dentro de canales estatales (Cameron, Hershber y Sharpe 2012).

En torno a estos dispositivos institucionales se han desarrollado estudios que desplazan el problema de la cuestión democrática desde las reglas de la competencia política, hacia las relaciones entre Estado y ciudadanos (Avritzer 2010). Para Ernesto Isunza y Adrian Gurza Lavalle, las nuevas instituciones de participación pueden ser leídas en clave de control, ya que facilitan la incidencia de los ciudadanos sobre procesos decisorios (Isunza y Gurza 2010, 29). En este sentido, los organismos de participación ciudadana dan cuenta de nuevos tipos de control en los sistemas políticos, diferentes al sufragio popular y los pesos y contrapesos estatales.

Bajo este entendimiento, se alude a la presencia de instituciones de rendición de cuentas diagonal, transversal o directa (Ackerman 2004, Fox 2006, Isunza 2006, Isunza y Gurza 2010), pues se trata de reglas y procedimientos que permiten a los ciudadanos insertarse de forma directa dentro de las competencias estatales para dirigir aparatos especializados (Isunza y Olvera 2010).

A través de estas nuevas instituciones, la rendición de cuentas no solo es relevante por su capacidad de mejorar la capacidad de los organismos estatales de vigilancia de la gestión pública, sino porque estrecha las relaciones de los ciudadanos con los agentes estatales y, con ello, abre nuevos campos de intercambios políticos. Por eso es que muchas de estas instituciones son analizadas bajo la agenda de la profundización democrática.

Dentro de la variedad de experiencias estudiadas puede distinguirse un pliegue de la participación orientado al ejercicio de acciones de vigilancia, control y promoción de sanciones sobre los representantes y funcionarios públicos (Cunill 2009, Hevia 2007, Ramírez 2011). Esto diferencia las instituciones de control social de aquellas que están orientadas a la consulta, la resolución de problemas o la producción de decisiones.

Para Alberto Olvera, el control social tiene un motor contrafactual: se trata de un ejercicio de crítica que se despliega sobre el “incumplimiento de deberes, la violación de derechos estatuidos

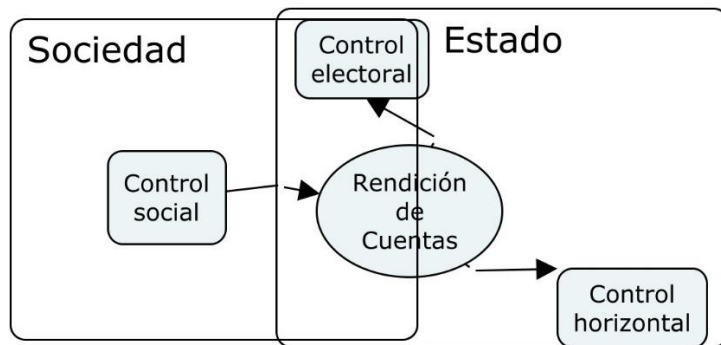
y la ineficiencia operativa y es, por tanto, fundamentalmente una crítica negativa basada en un criterio ideal derivado del derecho y en los conceptos de moral pública y de justicia vigentes” (Olvera 2002, 221). El control social se construye en un campo de conflicto sobre el respeto a las normas, la evaluación de la gestión política y la denuncia de irregularidades.

Es en esta línea que la creación de instituciones de control social casi siempre está asociada a problemas de corrupción y el buen ejercicio de la gestión pública; ejemplo de ello son los boletines de calificaciones sobre servicios públicos utilizados por algunos países de Centro América, las Comisiones de Transparencia Municipal implementadas en Honduras para abrir la gestión pública y perseguir denuncias de corrupción (Solís y Winder 2006), o los comités de contraloría social creados en México para auditar los procesos de gasto público y el actuar de los funcionarios dentro de políticas públicas específicas.

Retomando la lectura de Rocío Annunziata sobre las figuras de la *contrademocracia*, las instituciones de control social permiten ejercer los poderes de control: la vigilancia, una predisposición continua a inspeccionar la gestión pública; la denuncia, mediante la cual se somete a prueba la reputación de los gobernantes; y la calificación, que evalúa la competencia de los agentes estatales a través de criterios técnicos (Rosanvallon 2007).

Las instituciones de control social remiten a “las acciones de participación ciudadana institucionalizadas orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones”, actividades que se distinguen de otras formas de participación ciudadana donde puede haber incidencia, planeación o ejecución de políticas (Hevia 2007, 8). Aunque dependiendo de las particularidades de su diseño legal, dichos organismos permiten activar procesos de rendición de cuentas de manera directa, pues ante la petición de los ciudadanos, los agentes estatales están obligados a informar y justificar sobre sus acciones, por lo que pueden ser sujetos a procedimientos de sanción a través de otros dispositivos de control, ya sea por la activación de contrapesos estatales o a través de las elecciones.

Ilustración 3. Los mecanismos de control en el enfoque participativo



Fuente: Revisión de literatura

El grado de institucionalización va a determinar el carácter fuerte o débil que tienen las posibilidades del control. Por ejemplo, si la ciudadanía puede solicitar el acceso a información, esto activará la dimensión de la *responsabilización*, mientras la posibilidad de sanción dependerá de cómo se utilice la información obtenida. Si se trata del monitoreo de políticas públicas específicas, la capacidad de *responsabilización* es limitada para áreas muy específicas de la gestión pública. Cuando el control puede ejercerse como un derecho universal, se puede postular que hay una amplia capacidad de rendición de cuentas.

A pesar de que la eficacia de la rendición de cuentas está inexorablemente ligada a la capacidad de sanción (Schedler 2004, 17), las consecuencias de los procesos de *responsabilización* no son menores para la democracia, pues generan intercambios de argumentos entre ciudadanos y agentes estatales, transparentan las actividades públicas, promueven el cumplimiento de las normas y el funcionamiento del estado de derecho, y acercan a los ciudadanos a un campo de capacidades y disposiciones que se construyen a través del aprendizaje de la gestión pública (Isunza y Olvera 2010, Avritzer 2002, Schedler 2004).

1.3. Instituciones de control social y la calidad de la democracia

Durante los últimos años, los estudios sobre la calidad de la democracia han ganado terreno entre las agendas de investigación de la ciencia política. De forma simplificada, la calidad democrática es un constructo que permite determinar el grado de democracia existente en un país y un periodo de tiempo determinado, a partir de la evaluación de un conjunto de instituciones en función de un criterio ideal.

La forma en que se entiende la calidad de una democracia depende irremediabilmente de la definición de democracia adoptada (Pachano 2011), y dado que estas pueden ser distintas, la calidad democrática se ha convertido en un concepto multidimensional (Monsivaís 2016, Alcántara y García 2009), lo que permite entender la existencia de distintas matrices de construcción teórica y evaluación empírica¹. Uno de los modelos con mayor difusión se adscribe a la noción elitista de la democracia, la cual se define como un régimen donde el acceso al poder se organiza mediante la competencia electoral, y su ejercicio está medurado por un conjunto de derechos civiles (O'Donnell 2007). Esta idea opera bajo los principios normativos del liberalismo: delegación del poder político, competencia entre élites y toma de decisiones por la regla de la mayoría.

Los enfoques dominantes sobre la calidad democrática miden el control social a través de indicadores agregados de asociatividad y el grado de respeto de los derechos cívicos. La lógica detrás de esto, es que, si hay altos índices de asociatividad y una buena valoración de las libertades civiles, el control social es satisfactorio, pues estas son condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan activar el funcionamiento de los mecanismos de control sobre el poder político (Jiménez 2012, López y Jiménez 2014). Sin embargo, esta estrategia de evaluación del control social resulta problemática, pues se asume que la asociatividad es, *per se*, un indicador positivo, y no se distingue entre la densidad organizativa y el impacto que esta puede tener en la democracia² (López y Jiménez 2014).

Lo que esta crítica devela es un sesgo de los supuestos del modelo liberal, donde se obvian las asimetrías de poder que existen entre los ciudadanos (Della Porta 2013). En contextos donde los actores sociales tienen un acceso diferenciado a recursos que les permiten ejercer los derechos civiles, y donde las élites políticas capturan las instituciones del Estado, el control social no

¹ Entre ellos se pueden mencionar la Auditoría a la Democracia realizada en Costa Rica (2001), la Auditoría a la Democracia que realiza el PNUD en Chile desde el 2008, o rankings internacionales como el Democracy Index (The Economist).

² A través de un análisis de encuestas de opinión, Ernesto Ganuza y Francisco Francés muestran que, en España, la integración de los individuos en redes de asociatividad no responde a valores democráticos de interés por lo público, tolerancia y disposición a la participación, sino a una suerte de integración corporativa, de confianza particularizada (Ganuza y francés 2008).

necesariamente tiene un efecto democrático, y, de hecho, su práctica puede fortalecer los problemas del mandato libre.³

Pero hay otro problema con esta forma de medir el control social y su relación con la calidad de la democracia, y es que, en el modelo liberal, las instituciones de control social no pueden ser capturadas a cabalidad, debido a que la participación ciudadana en procesos decisorios, está constreñida al momento electoral y la activación de espacios públicos escindidos del Estado. Bajo la noción de delegación del poder y el principio del mandato libre, las autoridades son controladas y rinden cuentas a través del voto y el funcionamiento de los pesos y contrapesos del Estado.

Las instituciones participativas contienen un conjunto de atributos que ofrecen un paradigma distinto. En un nivel normativo, las instituciones participativas están orientadas a sortear las asimetrías de poder, pues, sin distingo, pueden dotar a los ciudadanos de información, igualar sus posibilidades de incidencia en los procesos políticos, y obligar a las autoridades a ingresar en los procesos de deliberación, así como acatar los resultados del proceso (APSA 2012, Fung y Olin Wright 2003, Smith 2009). Además, la participación de la sociedad en los asuntos públicos produce ciudadanos más informados y con disposiciones positivas hacia lo público, por lo que, el estrechamiento de las relaciones entre ciudadanos y representantes, permite aumentar la calidad de los procesos de gobierno y de las políticas públicas (Della Porta 2013).

Pero como sugiere Graham Smith, adoptar un modelo normativo de la democracia para contraponerlo a otros no es muy productivo analíticamente, por lo que, siguiendo al autor, la adopción de un enfoque ecuménico permite evaluar el funcionamiento de las instituciones políticas a partir de su capacidad para satisfacer un conjunto de bienes que cruzan a las distintas nociones de una democracia (Smith 2009). La noción de poliarquía de Robert Dahl ofrece un horizonte común: un gobierno que se caracteriza por su capacidad de responder de manera continua a las preferencias de sus ciudadanos “sin establecer distinción política entre ellos” (Dahl 1989, 13).

³ Por ejemplo, el clientelismo y la corrupción.

La noción de poliarquía resulta útil porque contiene dos principios: la receptividad, que refiere a la obligación de los mandatarios para responder a sus representados; y la igualdad, entendida como la capacidad que deben tener todos los ciudadanos para expresar sus preferencias, sin importar sus diferencias de poder⁴. Además, esta definición deja abierta la cuestión de qué atributos son los que facilitan el desarrollo de las aptitudes democráticas de una organización política.

Con base en estas dos dimensiones, se propone evaluar el aporte de los mecanismos de control social a la calidad de una democracia. En otras palabras, evaluar la capacidad democrática de las instituciones de control social a través del alcance que tienen en materia de inclusión ciudadana y para modificar la capacidad de respuesta del Estado. Esto se puede observar a través de dos dimensiones: las instituciones, entendidas como los mecanismos que regulan el acceso al poder político y su ejercicio; y las prácticas, que son las relaciones e intercambios que se dan entre ciudadanos y agentes estatales.

Para analizar la capacidad democrática de las instituciones de control social, se examina el marco normativo y procedimental que regula los intercambios socioestatales. Se debe tomar en cuenta la amplitud del acceso, la capacidad para activar los mecanismos de forma independiente a la voluntad de las autoridades políticas, y los recursos que pongan a disposición de los ciudadanos. Mientras más amplio sea el rango de ciudadanos facultados para hacer uso los mecanismos participativos, puedan activarlos por cuenta propia y dispongan de recursos necesarios para realizar las actividades de control, las instituciones tendrán mayor capacidad democrática. En lo que respecta a las prácticas, la calidad de los procesos participativos se examinará partir de un conjunto de indicadores tomados del esquema elaborado por Marc Parés y Carola Castellá (2009) para medir la calidad democrática de los procesos participativos. Los autores proponen evaluar los procesos de participación ciudadana a partir de seis variables: la coordinación, los participantes, la temática, el método, la capacidad de intervención del Estado y las consecuencias del proceso participativo. A través de ello se valora como altamente democrático un proceso participativo en donde existen altos consensos, se involucran distintos y muchos actores,

⁴ Esta noción es distinta a la noción de igualdad formal, que, de forma abstracta, asume que todos los ciudadanos tienen el mismo poder.

promueven temáticas relevantes, generan dinámicas de información y deliberación, facilitan la evaluación del procedimiento, y se generan insumos y disposiciones para incidir en el espacio público.

Capítulo 2

Participación ciudadana y control social en Ecuador

En este capítulo se describe y analiza el papel del control social en el régimen político emanado de la Constitución de la República de Ecuador promulgada en el 2008. En primer lugar, se describe el contexto histórico en el que cobra fuerza la demanda de mayor protagonismo ciudadano para controlar el actuar de las autoridades, y cómo esto formó parte de la agenda de reforma constitucional bajo el liderazgo de una nueva coalición de poder.

Una vez expuesta la trayectoria del control social como demanda política, se examinan sus características normativas y legales en comparación con otros mecanismos participativos, y a través del universo de instituciones en donde operan los derechos de fiscalización, describiendo las facultades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el nuevo diseño político ecuatoriano; las tensiones que guarda respecto a las instituciones representativas del liberalismo y la forma en que opera como garante del poder ciudadano.

2.1. Malestar político y reforma estatal

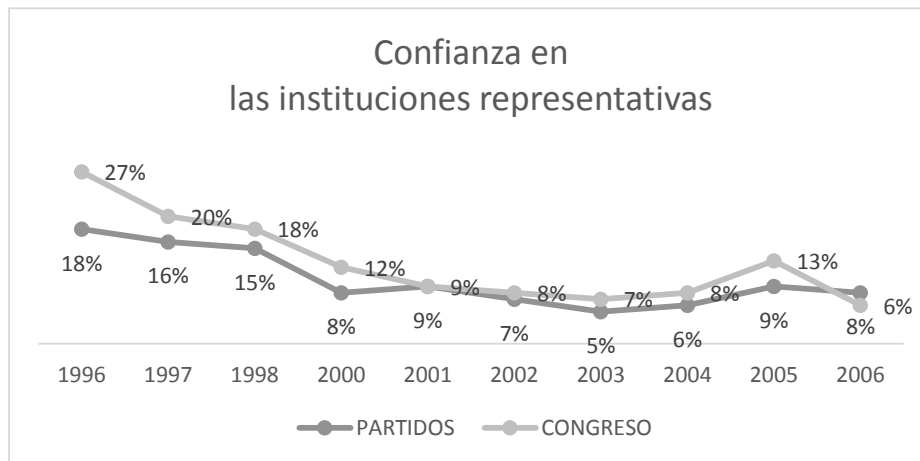
Por lo regular, la creación de mecanismos formales que introducen a los ciudadanos en los procesos del sistema político, es una respuesta a los déficits en las relaciones de representación y el debilitamiento de la legitimidad de las instituciones políticas (APSA 2012, Selee y Peruzzotti 2009, Cameron, Herbert y Sharpe 2012). En este cuadro, las demandas y la capacidad de presión de la sociedad civil, juegan un papel fundamental en la forma que toman las instituciones participativas (Schneider y Welp 2011).

Ecuador vivió un convulso periodo de inestabilidad política entre 1996 y el año 2006, interregno en el que hubo ocho gobiernos distintos. Esta etapa crítica es calificada como periodo de democracia obstruida o ciclo de desacato popular (Pachano 2011, Ramírez 2005). Por arriba, el juego del sistema de partidos expresaba el reverso corrupto del sistema de pesos y contrapesos del Estado: mutuos bloqueos, extorsiones entre poderes y cooperación entre los actores políticos para la obtención de beneficios privados (Gargarella 2003). Por abajo, los movimientos sociales y

los ciudadanos consolidaron el clivaje político más relevante de este periodo mediante el “asedio social a las figuras dominantes del orden político” (Ramírez 2010, 19).

Las movilizaciones sociales que acompañaron las caídas presidenciales de 1997, el 2000 y el 2005, tuvieron actores y demandas heterogéneas, pero en común, manifestaban un descrédito generalizado en las instituciones fundamentales del orden representativo (De la Torre 2008, Ramírez 2010). Según datos de Latinobarómetro, entre 1996 y el 2006, el promedio de desconfianza en los partidos políticos fue del 88%, mientras que en el Congreso era del 98%.

Ilustración 4. La erosión de la legitimidad democrática en Ecuador



Fuente: Latinobarómetro

Con las instituciones fundamentales de la democracia puestas en entredicho por la opinión pública, una constelación de prácticas políticas emergió como alternativa al sistema de partidos: la protesta en las calles, asambleas barriales, la formación de colectivos sociales y experiencias participativas en gobiernos locales (Ramírez 2011b). Estas prácticas, antes que reforzar la oposición de lo civil y lo estatal, muestran la porosidad de sus fronteras, pues si bien muchas de las actividades enunciadas se ejercían como un frente de interpelación al poder de las élites en el Estado, la mayoría estarían destinadas a ser parte de las estrategias que los actores políticos

siguieron para recomponer el orden democrático en Ecuador, entre ellos, la reforma constitucional de 1998.

La Constitución Política de la República de Ecuador promulgada en 1998 amplió las esferas de reconocimiento político de los ciudadanos: extendió la igualdad jurídica a través de un conjunto de derechos individuales y colectivos (Ortiz 2008), incorporó nuevos mecanismos de democracia directa e instituyó un órgano cívico de control social. Todo ello transcurrió a la par del reforzamiento del sistema presidencialista, pues en el marco de una agenda de modernización estatal que buscaba la gobernabilidad, se elevaron los umbrales de poder del ejecutivo nacional y se acotaron las funciones del Congreso (Pachano 2010, 309).

Las reformas a la Carta Magna de 1998 habilitaron la institucionalización de un ente de control social: la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC), un organismo autónomo de fiscalización que apela a la sociedad civil como un contrapeso al ejercicio del gobierno. La CCCC marca una distinción respecto a las instituciones representativas, pues según el artículo 220 de la Constitución entonces vigente, este organismo representa a la ciudadanía, aunque no mediante el tamiz del voto universal. A través del diseño establecido en la normativa promulgada en 1999, este órgano de control adquirió un formato de representación corporativa (Olivo 2013): la Comisión se integró a partir de representantes designados por colegios electorales, los cuales eran compuestos por organizaciones de la sociedad civil reconocidas legalmente.

Pero a pesar del intento para estabilizar el orden político a través de las reformas constitucionales, durante el año 2000, en medio de fuertes movilizaciones indígenas, el ejército desconoció la presidencia de Jamil Mahuad y, en el 2005, el entonces presidente Coronel Lucio Gutiérrez, salió del país en un contexto de intensas protestas populares marcadas por un descontento con su acometida contra la independencia del poder judicial (Ramírez 2005b). Para este año, apenas el nueve por ciento de los ecuatorianos manifestaba tener confianza en los partidos políticos.

Este ciclo de descontento, inestabilidad y consolidación de la idea del poder ciudadano como un contrapeso a los partidos, fue el escenario en donde desplegó el liderazgo carismático de Rafael Correa, quien a través de la organización Alianza País, y una campaña *anti establishment*, ganó

las elecciones presidenciales y dio marcha a una de sus principales banderas de campaña: crear una nueva constitución para sepultar al neoliberalismo y la partidocracia (Muñoz 2008).

El régimen de 2008

Dado que Correa no presentó candidatos a la Asamblea Nacional, la convocatoria para realizar elecciones constituyentes enfrentó al presidente con el poder legislativo, pues una mayoría de diputados se opusieron a dar paso a la elección de una nueva asamblea popular. El conflicto provocó la intervención del Tribunal Supremo Electoral (TSE), organismo que, al convocar a una consulta popular, despertó la reacción de los diputados disidentes, quienes promovieron la destitución del presidente del TSE. En respuesta, los 57 legisladores opositores fueron destituidos por el Tribunal, habilitando una nueva mayoría que permitió la realización de un referéndum. Con un apoyo del 80% de los ciudadanos en la consulta, Correa convocó al proceso de discusión del nuevo pacto social a través de un Congreso Constituyente, lo que le permitiría ratificar la mayoría de Alianza País y dar paso a una nueva coalición de poder en coalición con otras fuerzas de izquierda (Ramírez 2017). La reforma del sistema político tenía como objetivo poner fin al ciclo de inestabilidad, pero también, fortalecer la hegemonía del nuevo gobierno (Pachano 2010). Durante el Constituyente de Montecristi, el protagonismo de la sociedad en los procesos de debate fue importante, sobre todo si se compara con el proceso de reforma constitucional de 1998, el cual se llevó a cabo a puerta cerrada en un recinto militar (Carter Center 2008). A los debates del constituyente del 2008, las propuestas ciudadanas ingresaron por la vía de movilizaciones sociales, comisiones de representación, foros, mesas itinerantes, comunicación por página web y correo electrónico; se estima que se procesaron mil 632 propuestas de la ciudadanía (Ídem), y que se presentaron más de mil organizaciones sociales a los espacios de diálogo (Muñoz 2008).

La participación ciudadana se convirtió en un principio regulador de las relaciones entre ciudadanos y Estado a través de cuatro títulos de la Constitución Política de la República promulgada en el 2008: el número dos que versa sobre los derechos; el sexto que es relativo a la planificación; el cuarto, que propiamente se titula Participación y Organización del Poder; y el quinto, en donde se estatuye la Función de Transparencia y Control Social, una nueva rama del Estado orientada a promover el control ciudadano sobre el manejo de los recursos públicos.

Pero el marco constitucional que inauguró una estructura de oportunidad para que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos y el control de las autoridades, convive con un nuevo refuerzo de los poderes del ejecutivo nacional, por lo que los nuevos derechos participativos cohabitan dentro de un sistema político hiperpresidencialista (Montufar 2014, 15). Esta condición, sumada a un ejercicio decisionista del poder por parte del presidente Rafael Correa, marcan las tensiones en las que estaría destinado a operar el régimen participativo.

2.2. El sistema de participación en Ecuador: decisión, deliberación y control

En este contexto, el nuevo sistema de participación ciudadana se ponía en marcha. En el año 2010 se promulgó la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC), la cual estableció diecinueve derechos de participación que tienen que ver con la democracia directa (Consulta popular, Iniciativa popular, Referéndum, Revocatoria de mandato), la deliberación política (Asamblea ciudadana plurinacional e intercultural para el buen vivir, Asambleas locales, Audiencias públicas, Cabildo popular, Consejos ciudadanos sectoriales, Consejos consultivos, Consejos locales de planificación, Consejos nacionales para la igualdad, Consulta previa, Presupuestos participativos, Silla vacía) y el control social (Acceso libre a la información pública, Rendición de cuentas, Observatorios ciudadanos, Veedurías ciudadanas).

Si bien en la LOPC se establecen otros derechos relativos a las garantías de asociación, aquellos que establecen dinámicas de interacción entre gobernantes y gobernados son los referidos a la democracia directa, la deliberación y el control. Esta clasificación permite dar cuenta del control como una dimensión de la democracia que convive con la toma de decisiones y con los procesos de diálogo: en la democracia directa, se agregan las preferencias de los ciudadanos para generar una decisión distinta a la formación de gobiernos (Zovatto 2010); la democracia deliberativa es entendida como el proceso de argumentación pública en donde se forman las preferencias políticas (Habermas 2005); y la democracia de control representa el universo de acciones orientadas a vigilar, emitir denuncias y calificaciones sobre los procesos de gestión pública (Rosanvallon 2007).

Bajo esta clasificación resulta relevante que los derechos de control en el régimen ecuatoriano representan el mismo número que aquellos orientados al ejercicio de la democracia directa. Como

se puede observar en la tabla número uno, en la LOPC, más de la mitad de los mecanismos de participación pertenecen al universo de la deliberación política, mientras los mecanismos de participación orientados a la inspección popular sobre el Estado, representan el 20% del conjunto de derechos establecidos en la LOPC, el mismo porcentaje que aquellos orientados al ejercicio de la democracia directa.

Tabla 1. Derechos de participación en Ecuador

CONTROL SOCIAL	ACCESO LIBRE A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
	OBSERVATORIOS
	RENDICIÓN DE CUENTAS
	VEEDURÍAS
DEMOCRACIA DIRECTA	CONSULTA POPULAR
	INICIATIVA POPULAR
	REFERENDUM
	REVOCATORIA DE MANDATO
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ASAMBLEA CIUDADANA PLURINACIONAL E INTERCULTURAL PARA EL BUEN VIVIR
	ASAMBLEA LOCAL
	AUDIENCIAS PÚBLICAS
	CABILDO POPULAR
	CONSEJOS CIUDADANOS SECTORIALES
	CONSEJOS CONSULTIVOS
	CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN
	CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD
	CONSULTA PREVIA
	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
	SILLA VACIA

Fuente: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

2.2.1. El poder ciudadano en Ecuador

Por lo general, la literatura sobre participación ciudadana es más específica para clasificar las instituciones participativas. Entendidas como mecanismos de participación, las nuevas instituciones son definidas en torno al tipo de relaciones socioestatales que se constituyen a través de su prescripción legal. Por lo regular se distingue entre mecanismos orientados a la opinión y

la consulta, a la vigilancia y fiscalización, la resolución de problemas, obtención de información, producción de decisiones, intercomunicación, tercerización de funciones públicas o a la cogestión de servicios (Garrido, Valderrama y Ríos 2016, Schneider y Welp 2011, Isunza y Gurza 2010, Ramírez 2011).

Tomando en cuenta las diversas clasificaciones, en Ecuador se distinguen cuatro tipos de mecanismos de participación ciudadana:

- 1) Consulta: son aquellos que establecen la posibilidad de que las autoridades reciban la opinión de los ciudadanos en procesos de planeación y evaluación de políticas públicas,
- 2) Deliberación: son mecanismos que instituyen espacios formales a donde los ciudadanos pueden acudir a presentar demandas y someter temas a procesos de deliberación política,
- 3) Decisión: son procedimientos formales que permiten agregar la voluntad popular y convertirla en una decisión vinculante, y
- 4) Control: son dispositivos legales que habilitan a los ciudadanos para ejercer acciones de vigilancia, denuncia y/o calificación sobre la actuación de los gobernantes y los procesos de gobierno.

La clasificación de los distintos derechos de participación a partir de las relaciones que constituyen entre ciudadanos y Estado, permite entrever importantes distinciones en el grado de influencia que otorgan a la ciudadanía y de obligación para los gobernantes. Por ejemplo, el presupuesto participativo aparece como un mecanismo de tipo decisonal, a pesar de que, en muchas ocasiones, la literatura le otorga un tratamiento teórico dentro de las dinámicas de la deliberación (Lissidini 2010).

Las diferencias son más relevantes en el caso de los mecanismos deliberativos, pues como se puede observar en la tabla número dos, más de la mitad de estos están limitados a una dinámica de consulta, un procedimiento en donde, si bien se generan intercambios de argumentos, esto está limitado a la capacidad que tienen los ciudadanos para opinar sobre temas de política pública predefinidos por las autoridades. Estos mecanismos funcionan en una red de participación que va desde las Asambleas Locales Ciudadanas hasta la Asamblea Ciudadana Plurinacional e

Intercultural Para El Buen Vivir. Un escenario distinto son los mecanismos de deliberación, pues estos permiten a los ciudadanos insertar temas en la agenda pública, y obligan a las autoridades a entablar ejercicios de debate; estos derechos son la Silla Vacía, el Cabildo Popular y las Asambleas Locales.

Los mecanismos de control son cuatro: las veedurías ciudadanas, la rendición de cuentas, los observatorios ciudadanos y el acceso libre a la información. Este último derecho, aunque es limitado en consecuencias, pues los ciudadanos sólo pueden exigir que los funcionarios informen sobre sus actividades, permite ejercer la vigilancia, lo que constituye una expresión de poder de control social (Rosanvallon 2007).

Tabla 2. Tipos de mecanismos participativos en Ecuador

CONSULTA (37%)	ASAMBLEA CIUDADANA PLURINACIONAL E INTERCULTURAL PARA EL BUEN VIVIR
	AUDIENCIAS PÚBLICAS
	CONSEJOS CIUDADANOS SECTORIALES
	CONSEJOS CONSULTIVOS
	CONSEJOS LOCALES DE PLANIFICACIÓN
	CONSEJOS NACIONALES PARA LA IGUALDAD
	CONSULTA PREVIA
CONTROL (21%)	ACCESO LIBRE A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
	OBSERVATORIOS
	RENDICIÓN DE CUENTAS
	VEEDURÍAS
DECISIÓN (26%)	CONSULTA POPULAR
	INICIATIVA POPULAR
	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
	REFERENDUM
	REVOCATORIA DE MANDATO
DELIBERACIÓN (16%)	ASAMBLEAS LOCALES
	CABILDO POPULAR
	SILLA VACIA

Fuente: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Institucionalización y capacidades democráticas: acceso y activación

Los distintos derechos de participación otorgan grados de poder disímiles a los ciudadanos para tener influencia y control sobre los procesos de gobierno, además, generan diferentes obligaciones a las autoridades para ser más receptivas. Todo esto depende de la forma en que están diseñados los mecanismos de participación, pues estos delimitan las relaciones que pueden establecerse entre civiles y agentes estatales.

Para Cecilia Schneider y Yanina Welp, el alcance de los mecanismos de participación ciudadana está relacionado con su grado de institucionalización, pues a menor ambigüedad en las normas y procedimientos que establecen en qué circunstancias y con qué frecuencia se ponen en operación, los ciudadanos tienen mayor autonomía y capacidad de decisión; caso contrario, cuando los mecanismos tienen menor grado de institucionalización, su dependencia es mayor de la voluntad política de los gobernantes (Schneider y Welp 2011).

El grado de institucionalización de los derechos de participación en Ecuador, varía en función del acceso a los derechos y las obligaciones de las autoridades. El acceso se refiere a quiénes pueden participar, así como a la capacidad de los ciudadanos para activar el funcionamiento de las instituciones de forma independiente de la voluntad de las autoridades. En relación a esto se pondera la igualdad de derechos como perspectiva democrática (Isunza 2006), es decir, que sin distinción, todos los ciudadanos puedan ser capaces de apelar a los recursos institucionales existentes para ejercer control sobre las actividades estatales (Cunill 2002).

En el caso ecuatoriano, las diferencias en el acceso están relacionadas con el tipo de mecanismo participativo, pues aquellos que están orientados a la consulta¹, en su mayoría están destinados a ser utilizados como órganos de representación de organizaciones sectoriales y temáticas de la sociedad civil, lo que excluye a ciudadanos sin organización, y puede generar prácticas corporativas. Los mecanismos de toma de decisiones, deliberación y control, son de acceso universal, es decir, que cualquier ciudadano, ya sea de forma individual o colectiva, puede hacer uso de ellos, aunque supeditado a los requisitos que establezca cada regulación particular.

¹ Este es el caso de los Consejos Sectoriales, los Consejos Consultivos, los Consejos Locales de Planificación, los Consejos Nacionales para la Igualdad y la Asamblea Plurinacional.

En lo que respecta a la capacidad que tienen los ciudadanos para activar los mecanismos de forma independiente a la voluntad de las autoridades, se distingue entre la activación desde arriba (realizada por las autoridades), desde abajo (por petición de los ciudadanos) o mixta (por iniciativa ciudadana o estatal). En la tabla número tres puede observarse de quién depende el proceso de activación de los mecanismos: en promedio, el 71% por ciento de los mecanismos de consulta son activados por convocatoria estatal, los mecanismos de decisión y deliberación están distribuidos de forma relativamente equitativa; y los de control, en su mayoría, están en manos de los ciudadanos.

Tabla 3. Modalidades de activación de los mecanismos participativos en Ecuador.

	ABAJO	ARRIBA	MIXTA
CONSULTA	0%	71,4%	28,6%
CONTROL	75,0%	0%	25,0%
DECISIÓN	40,0%	20,0%	40,0%
DELIBERACIÓN	33,3%	33,3%	33,3%

Fuente: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

La forma en que se activan los mecanismos puede fungir como un indicador de su grado de institucionalización. En el caso de los dispositivos de consulta como los consejos de política pública y la consulta previa, tienen procedimientos ambiguos, pues la convocatoria depende de las autoridades y no está reglamentada. Y si bien la puesta en marcha de estos derechos inaugura oportunidades para que los ciudadanos tengan posibilidades de influencia (Goldfrank 2006, Schneider y Welp 2011), su ambigua institucionalización puede dar la razón a los argumentos que ponen bajo sospecha la capacidad democrática de los mecanismos de participación, ya que los espacios de discrecionalidad con los que pueden operar, vuelve cuestionable la legitimidad de los procesos (Vargas 2006).

Por su parte, los mecanismos de deliberación y de decisión tienen una distribución prácticamente equitativa en las posibilidades de activación entre ciudadanos y autoridades estatales, lo que sugiere mayores posibilidades de incidencia en los procesos de deliberación política. Estos mecanismos se encuentran reglamentados mediante el cruce de funciones entre organismos como

el Consejo Nacional Electoral y la Asamblea Nacional, o la regulación de su funcionamiento través de los gobiernos locales, en el marco de los lineamientos nacionales.

En lo que respecta a los mecanismos de control, estos pertenecen exclusivamente a las competencias de la sociedad, aunque también pueden ser iniciados por las autoridades estatales, como en los casos de la rendición de cuentas y las veedurías ciudadanas. La institucionalización de estos mecanismos varía, pues el acceso a la información pública y la rendición de cuentas están regulados por la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y su respectivo reglamento, mientras las veedurías ciudadanas se anclan en la Constitución, la LOPC y un reglamento específico; y los observatorios ciudadanos solo se contemplan como derecho en la Constitución y la LOPC.

El alcance sobre el Estado

El tipo de relaciones que constituyen los mecanismos, así como su acceso, están relacionados con el alcance de la influencia que pueden tener los ciudadanos en distintos ámbitos del Estado. Siguiendo la propuesta de Dagnino, Panfichi y Olvera (2006), el reconocimiento del Estado como un entramado compuesto por distintos niveles de representatividad y de competencias de gobierno permite analizar con mayor detalle su *democraticidad*. Para ello, se distinguen dos dimensiones estatales: la vertical y la horizontal. Para efectos analíticos, la división del Estado ecuatoriano se simplifica en el nivel nacional y el local². En la dimensión horizontal el análisis se acota a las tres esferas clásicas del gobierno representativo: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial³.

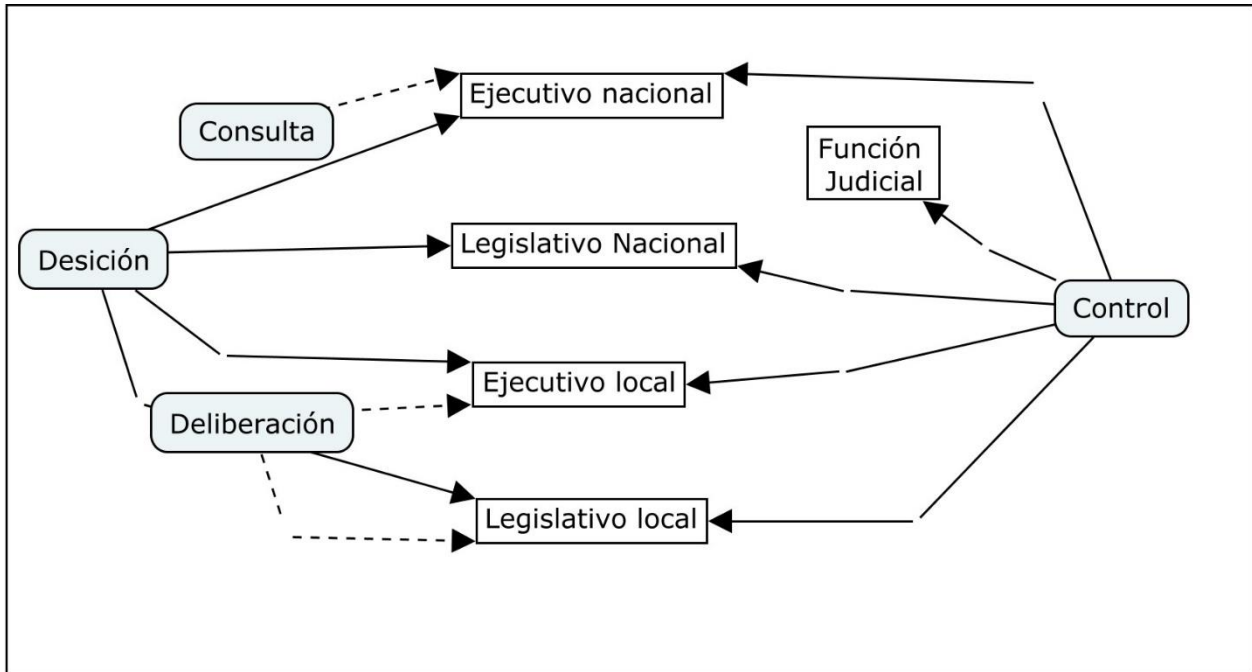
En este esquema, los ámbitos de gobierno más abiertos a la participación directa y deliberativa están en el ámbito local, mientras en el nivel nacional las posibilidades de debate se acotan a la consulta, excluyendo al poder judicial de influencia tanto por los mecanismos formales de tipo

² En el gobierno local se ubican cinco niveles de Gobierno Autónomo descentralizado: los Gobiernos Regionales, Gobiernos Provinciales, Distritos Metropolitanos, Cantones y Juntas Parroquiales; además de regímenes especiales, cada una con atribuciones y determinados grados de autonomía

³ En realidad, el Estado ecuatoriano se compone por cinco poderes: el Ejecutivo, Legislativo, Judicial, la Función Electoral, y la Función de Transparencia y Control Social.

deliberativo o consultivo. Por su parte, los mecanismos de control e información se expanden por todos los ámbitos de gobierno y poderes del Estado.

Ilustración 5. El alcance de la participación sobre el Estado en Ecuador



Fuente: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

Cuando Ernesto Isunza examina la capacidad de apertura de las distintas áreas de política pública, apunta sobre un “núcleo duro” en donde la participación ciudadana encuentra barreras para incidir en la política pública, que, por lo regular, está relacionado con las políticas de seguridad, economía, hacienda y finanzas (Isunza 2010, 256). Estos temas están asociados a las competencias del poder ejecutivo, que en el caso que se observa, están prácticamente protegidas de la deliberación. En lo que respecta al poder judicial, este parece impermeable a la influencia directa de los ciudadanos mediante el uso de los derechos de la Ley de Participación.

Pero las diferencias entre poderes y ámbitos de gobierno desaparecen cuando se trata de las instituciones de la democracia de control, pues estas tienen capacidad de incidencia sobre todas las áreas del Estado. El recurso a la información pública, la petición de la rendición de cuentas, el ejercicio de veedurías ciudadanas y/o los observatorios ciudadanos, están asentados en la expresión del pueblo como primer fiscalizador del poder político, principio que encuentra su

expresión en la Función de Transparencia y Control Social, rama estatal en donde se asienta el CPCCS, organismo encargado de sostener el ejercicio de la participación ciudadana.

2.3. El CPCCS y la institucionalización del control social

Siguiendo la lectura de Rocío Annunziata, en la historiografía de Rosanvallon se pueden distinguir tres formas mediante las cuales la voluntad popular se ejerce al margen de las dinámicas representativas: los poderes de control que ponen a prueba la reputación del poder; los poderes de obstrucción, mediante los cuales se despliegan reacciones de rechazo a las decisiones de los gobernantes; y los poderes de juicio, que derivan en la judicialización de las resoluciones públicas (Annunziata 2016).

Rosanvallon describe tres formas mediante las cuales, la sociedad ejerce el poder del control social: la vigilancia, que es una disposición continua a inspeccionar la gestión pública; la denuncia, una actividad que somete a prueba la eficiencia y la reputación de los agentes estatales; y la calificación, que evalúa la gestión pública a través de criterios técnicos que evalúan competencias de los gobernantes (Rosanvallon 2007).

El reconocimiento del control social como un conjunto de prácticas acotadas a la vigilancia, la denuncia y la calificación, permite argumentar que el conjunto de derechos, procedimientos y organismos que en Ecuador facilitan el ejercicio de la fiscalización sobre el Estado, representan el desplazamiento de estas prácticas contrademocráticas desde la oposición civil, hacia campos de acción dentro de las competencias estatales. Franklin Ramírez sugiere acercarse a este fenómeno como la institucionalización del *ethos* de la desconfianza contrademocrática (2011b).

El acceso a la información pública, la rendición de cuentas, las veedurías ciudadanas y otras prácticas de control, dotan a los ciudadanos de derechos que les permiten vigilar a los encargados de la función pública, así como sustentar y emitir denuncias y calificaciones sobre su reputación, capacidades y competencias. Las instituciones de control social permiten activar, de forma directa, procesos de rendición de cuentas a partir de un entramado de recursos legales y políticos provenientes del Estado.

Pero Rosanvallon será crítico con la posibilidad de desplazar estas prácticas desde la oposición social hacia el mundo de las competencias estatales. El autor extrae dos episodios en la historia de las democracias modernas⁴ para ilustrar la “institucionalización imposible” (Rosanvallon 2007, 101) de este tipo de controles, pues bien terminan subsumiéndose a las disputas de facciones políticas, o generan altos niveles de conflicto con el poder de decisión de las instituciones representativas.

Las discusiones del constituyente ecuatoriano reflejan lo problemático que resulta la institucionalización estatal del poder de inspección ciudadana. En el acta número 070 del Congreso Constituyente, se puede observar el debate que se dio entre una concepción del poder político como un mandato delegado por el pueblo elector, y una noción donde la voluntad popular se expresa como un ejercicio de control permanente. En este documento son dos posturas las que se confrontan: aquellos que abogaban por dotar al Estado de un contrapeso social al margen de la representación electoral, y quienes argumentaban lo absurdo de romper con la unicidad y autonomía de las instituciones liberales.

Esta discusión se dio en torno a la propuesta de creación de un nuevo poder estatal, denominado Función de Transparencia y Control Social (FTCS). La FTCS se compone por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, siete superintendencias y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Es este último organismo el que tiene la tarea de propulsar y facilitar los derechos de la ciudadanía a participar en los procesos de toma de decisiones y vigilar la gestión pública; los demás, son organismos con funciones de control estatal.

El CPCCS está encargado de incentivar, promover y facilitar la participación ciudadana a través de un conjunto de atribuciones que, además de fomentar los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución y las leyes secundarias, incluyen una novedosa y controversial atribución de organizar concursos para la selección de funcionarios estatales que antes pasaban por el juego de negociaciones entre ejecutivo y legislativo.

En el acta número 070 de Congreso Constituyente, el CPCCS adquirió la misión de promover la participación ciudadana y ejercer acciones “eficaces y contundentes para la lucha contra la

⁴ Estos son los casos del Consejo de Censores de Pensilvania en el siglo XVIII y el Tribunal Francés de 1800.

corrupción y fomentar la transparencia en el Estado y la sociedad”, lo cual fue traducido en un conjunto de atribuciones que incluyen la organización de concursos públicos -que son gestionados por instancias mixtas sociedad y Estado- a partir de los cuales se seleccionan funcionarios de los distintos organismos de la FTCS y del Poder Electoral⁵.

La composición del CPCCS por fuera de las arenas de negociación de las instituciones representativas de los partidos, sus atribuciones en materia de selección de funcionarios que antes eran parte del poder de veto de los poderes ejecutivo y legislativo, así como sus funciones para promover y estimular la participación, han sido interpretados como un intento de estatización de la participación ciudadana, así como una amenaza a la igualdad política garantizada por las instituciones formadas por la voluntad popular (Ospina 2013, Basabe, Pachano y Mejía 2010).

Pero las interpretaciones sobre la institucionalización del control social no pueden estar desligadas de su contexto. En el caso ecuatoriano, la creación del CPCCS y un conjunto de derechos legales para ejercer actividades de fiscalización sobre el poder político, responden a una historia de desconfianza en las instituciones representativas, a déficits críticos del desempeño de las élites, y a la idea de una sociedad civil capaz de ejercer como contrapeso a las élites (Ramírez 2011). Antes que liberales, estas instituciones pueden ser entendidas como postliberales, pues sin desplazar las instituciones del gobierno representativo, reconocen la amplitud de prácticas y espacios donde la desconfianza política se organiza, difuminando la rigidez de las fronteras clásicas entre Estado y ciudadanos (Ramírez 2011, 245).

2.3.1. Los recursos de las veedurías ciudadanas

Las veedurías ciudadanas son el mecanismo más acabado entre la oferta institucional del CPCCS para el ejercicio del control social. Como derecho, están reconocidas por la Constitución Política y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Su ejercicio está delimitado por reglamento, emitido por el CPCCS. Este marco legal las habilita como un mecanismo que permite a los ciudadanos realizar acciones de seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión pública sobre “cualquier actividad de las funciones del Estado que afecten a la colectividad”⁶, y emitir

⁵ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, del 2010.

⁶ Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Artículo 85.

denuncias y valoraciones que se conectan con un entramado de recursos jurídicos y políticos que amplifican las obligaciones de las autoridades para rendir cuentas.

En Ecuador, las veedurías ciudadanas fueron incorporadas como una política de prevención y combate a la corrupción fomentada por la Comisión Cívica Contra la Corrupción (CCCC). La CCCC operaba como un organismo autónomo que realizaba tareas de investigación a través de denuncias sobre corrupción; además, promovía estrategias de prevención y vigilancia cívica, entre las que destacan las veedurías ciudadanas como “formas organizativas de carácter cívico, que realizan actividades relacionadas con la participación social en el control y la vigilancia de la gestión pública” (Olivo 2013, 90).

En este marco institucional, las veedurías permitían a los ciudadanos vigilar y denunciar la actuación de funcionarios públicos, custodiar procesos de planeación y ejercicio del gasto estatal, evaluar la calidad de las obras públicas, entre otras atribuciones de fiscalización que podían derivar en una denuncia sobre posibles actos de corrupción. Sin embargo, los informes que resultaban de las veedurías realizadas no tenían un carácter vinculante, por lo que el Ministerio Público no estaba obligado a otorgar validez, como prueba, a los informes generados por el organismo; sin embargo, en el marco de las actividades de la CCCC, dichas prácticas tuvieron efectos en la erosión del capital reputacional de ciertos funcionarios públicos (Olivo 2013).

En el marco de las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, las veedurías ciudadanas tienen posibilidades distintas, pues este organismo está dotado de atribuciones para investigar actos perjudiciales a los derechos de participación ciudadana y que generen corrupción, puede emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, actuar como parte procesal en el desarrollo de investigaciones y solicitar medidas de protección para los denunciantes⁷. Todo lo cual, sin embargo, tampoco implica facultades sancionatorias.

⁷ Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, artículos 8, 13 y 14

Vigilancia, denuncia y calificación

De acuerdo con Cunill Grau (2002), la eficiencia de las instituciones de control depende de los recursos con los que dotan a los ciudadanos para ejercer acciones de inspección. Las veedurías ciudadanas son un recurso institucional que permite ejercer la vigilancia, la denuncia, la calificación y, además, promover sanciones. Esto puede observarse a través de los derechos y responsabilidades que adquieren los ciudadanos para acreditarse como veedores, así como en el procedimiento que el CPCCS establece para este ejercicio de control.

El Reglamento General de Veedurías Ciudadanas (2017) establece el procedimiento que deben seguir: su activación se lleva a cabo por pedido de la ciudadanía, por iniciativa del pleno del CPCCS o a solicitud de una institución pública. En los tres casos, el procedimiento que siguen es el mismo y puede dividirse en tres partes: la etapa de preparación, la ejecución y la conclusión (Anexo 1).

En la fase de preparación se difunde la actividad a realizar entre la ciudadanía y las autoridades, se formaliza la inscripción de los veedores, quienes ingresan a un periodo de inducción y planificación para que, posteriormente, el Consejo apruebe el plan de trabajo; durante la etapa de ejecución se desarrollan las actividades planificadas; y en la conclusión, los ciudadanos presentan un informe final al CPCCS, para que el pleno del Consejo emita una resolución en torno a las conclusiones de los veedores y dictamine el curso que deben seguir los resultado del control social.

La vigilancia

Según el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas (2017), el ejercicio de acciones de seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión pública, puede realizarse *ex ante*, durante el proceso; y *ex post* a la ejecución de las políticas. El ejercicio del control puede desarrollarse sobre cualquier actividad de las funciones del Estado que afecten a la colectividad, con la restricción de las actividades que la constitución, o las leyes, declaren como reservadas.

Cabe señalar que cualquier ciudadano puede ejercer la facultad de ser veedor siempre y cuando reúna un conjunto de requisitos que legitiman su calidad de censor público. El reglamento que

regula este ejercicio impide que sean participen aquellos que 1) mantengan una relación con el Estado de provisión de bienes y servicios, 2) tengan un interés patrimonial directo o indirecto con el objeto de la veeduría⁸, 3) sean dirigentes de partidos o movimientos políticos, y 4) vinculen la veeduría a intereses particulares o gremiales o de partidos o de movimientos políticos”⁹.

Estas limitantes, que ya aparecían en el reglamento de la CCCC, reflejan la idea de un mundo de ciudadanos virtuosos escindido del universo de los políticos perversos, además de una disminuida y despolitizada idea de ciudadanía. Rocío Annunziata sugiere que detrás de los mecanismos de participación, en muchas ocasiones opera una figura del “vecino genuino” que se dedica a resolver los problemas más inmediatos de su entorno (Annunziata 2015, 43), lo que niega el carácter de los espacios de control como instrumentos de disidencia y competencia política.

Denuncia y calificación

El Reglamento General de Veedurías Ciudadanas dota a los ciudadanos de facultades para emitir evaluaciones en torno a los objetos de control, las cuales pueden derivar en una denuncia por irregularidades como la negación de información, la obstrucción de los derechos de participación o el mal manejo de recursos públicos.

Sin embargo, poner a prueba la reputación y la competencia de los gobernantes requiere de los veedores un conjunto de cualidades sociotécnicas. Por ello, una vez acreditando los requisitos, los ciudadanos deben cumplir con un periodo de capacitación dirigido por el CPCCS, en donde se asesora a los futuros veedores y se planifican los objetivos y tiempos del ejercicio, la cual no inicia hasta que ambas partes (interesados y CPCCS) signan un acuerdo sobre los objetivos y la planeación.

Este proceso permitiría a los ciudadanos adquirir un conjunto de capacidades y/o habilidades necesarias para el ejercicio del control, constitutivos del ideal de un ciudadano con alta información sobre el funcionamiento del Estado. El CPCCS está obligado a otorgar apoyo institucional que tiene que ver con capacitación, asesoría especializada y apoyo logístico para el

⁸ “vinculado por matrimonio, unión de hecho o parentesco del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”

⁹ Reglamento General de Veedurías Ciudadanas 2017. Artículos 12, 23 y 16.

diseño de la veeduría, su ejecución, la elaboración de las conclusiones y la socialización de las conclusiones y recomendaciones. Por su parte, los ciudadanos están obligados a recibir las capacitaciones correspondientes.

Pese a que este proceso puede ser interpretado como un acotamiento de las intenciones ciudadanas, lo que permite es facilitar el ejercicio de fiscalización a partir de la delimitación de los procesos y áreas a observar, identificar las autoridades a ser fiscalizadas, así como prever los recursos que serán necesarios para el levantamiento y análisis de información, además de la emisión de conclusiones y recomendaciones al final de la veeduría.

Las facultades del poder ciudadano

La normativa que dota de facultades de “alarma” al CPCCS dispone dos tipos de recursos que permiten a las veedurías amplificar su capacidad de producción de rendición de cuentas, además de iniciar mecanismos de sanción. Por un lado, existe un recurso de tipo político que responde a la lógica del costo reputacional; por otro, un dispositivo jurídico que activa mecanismos de coacción.

La socialización de resultados es un recurso político que permite activar mecanismos de costo reputacional, en donde la presión ejercida por los ciudadanos en el espacio público puede modificar el curso de acción de las autoridades (Isunza y Gurza 2013). En el artículo 42 del reglamento que regula las veedurías, se establece que los ciudadanos están encargados de implementar, junto con el CPCSS, “diversas técnicas o mecanismos para la socialización de los resultados de la veeduría ciudadana ante las autoridades y la ciudadanía”¹⁰.

El recurso jurídico configura la posibilidad de que las autoridades sean sometidas a procesos de coacción por parte de otras instancias estatales, es decir, la obligación que se impone a los El recurso jurídico configura la posibilidad de que las autoridades sean sometidas a procesos de coacción por parte de otras instancias estatales, es decir, la obligación que se impone a los agentes estatales para actuar de acuerdo a las normas, bajo la amenaza de ser expuestos a una sanción en caso de encontrarse culpables de actos irregulares. Este mecanismo está asentado en la

¹⁰ Reglamento General de Veedurías Ciudadanas. Artículo 42.

facultad que tiene el pleno del CPCCS para iniciar procedimientos de investigación en un organismo interno, la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, o solicitar a otras instancias estatales el inicio de expedientes de averiguación sobre posibles atentados contra los derechos de los ciudadanos y/o actos de corrupción de las autoridades bajo vigilancia¹¹.

Conclusiones

A través del examen del sistema de participación configurado en Ecuador por la Constitución y la Ley Orgánica de Participación, se observa cómo el control social se expresa como una categoría específica de las actividades de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos. A diferencia de los mecanismos de deliberación y toma de decisiones, que impactan sobre la capacidad de respuesta del gobierno, los mecanismos de control tienen un efecto sobre las oportunidades de los ciudadanos para activar métodos de responsabilización, pues permiten a los civiles obtener información sobre los procesos de gobierno y ejercer actividades de inspección como agentes reconocidos por el Estado, para emitir calificaciones con posibilidades de consecuencias jurídicas y políticas.

Los mecanismos participativos de control social en Ecuador difieren en su capacidad de democratizar las relaciones de gobierno, aunque, en su conjunto, pueden ser ejercidos por cualquier ciudadano y realizarse sobre cualquier área de la gestión pública. El acceso a la información pública es un mecanismo de vigilancia altamente institucionalizado y de acceso universal, sin embargo, sólo prescribe el derecho de los ciudadanos a obtener información que soliciten sobre actividades gubernamentales. La rendición de cuentas es una obligación de las autoridades para abrir los expedientes sobre su actuación.

Los observatorios ciudadanos y las veedurías constituyen mecanismos que apelan al ejercicio de una sociedad involucrada en los asuntos públicos, aunque sólo en el segundo caso se cuenta con un reglamento que regula los procedimientos de control, a través de lo cual se dotan los recursos que permiten desarrollar las actividades de fiscalización, se establecen los procedimientos que

¹¹ Reglamento de gestión de pedidos y denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción 2016

permiten asegurar la respuesta de las autoridades y la activación de procesos de rendición de cuentas como consecuencias de la intervención cívica.

Las veedurías ciudadanas tienen una capacidad democratizadora que proviene de su acceso casi universal, pues excluyen de su seno el disenso político; tienen un alcance sobre todos los ámbitos del Estado, pueden ser activadas por iniciativa de los ciudadanos y establecen obligaciones para que las autoridades permitan el ejercicio del escrutinio, con la posibilidad de estar sometidas a procesos de investigación y sanción en caso de obstruir los derechos de los ciudadanos. Además, bajo el diseño del CPCCS, el Estado dota de recursos sociotécnicos para poder ejercer las actividades de control.

Capítulo 3

Las veedurías ciudadanas en movimiento

En esta sección se analizan las dinámicas del control social en el sistema de participación ciudadana propulsado por el CPCCS, específicamente, sobre el funcionamiento de las veedurías ciudadanas. Dado que dicho ejercicio opera en el marco de las facultades del CPCCS, primero se describe el contexto de su institucionalización en el nuevo régimen político, y cuáles son las principales tendencias en la activación de los mecanismos de control social en Ecuador. Con información proporcionada por el CPCCS, se describen y analizan las principales características de las veedurías ciudadanas realizadas entre los años 2012 y 2016, dando cuenta de particularidades de los ciudadanos que ejercen las actividades de control, las autoridades y ámbitos de gobierno bajo inspección, así como las dinámicas de rendición de cuentas producidas al interior del Estado.

3.1. Los problemas en la institucionalización del CPCCS

El nuevo orden político entró en funciones bajo la hegemonía de Alianza País, el movimiento político a través del cual, Rafael Correa, llegó a la presidencia de la República y logró el 47% de los escaños en la elección legislativa del 2009, lo que si bien representó una disminución respecto a la mayoría absoluta ejercida en la Asamblea Constituyente, permitió al partido del ejecutivo ejercer dominio frente a la fragmentación de las fuerzas de oposición (Pachano 2010). Además, la lógica universalista del gobierno de la Revolución Ciudadana cerró los arreglos corporativos mediante los que distintos movimientos y organizaciones sociales lograron influir en la agenda gubernativa en las décadas anteriores, lo que modeló niveles de conflicto incluso más altos que los convulsos años previos al constituyente de 2008, enfrentando al ejecutivo con el sector magisterial, el movimiento indígena y otros grupos sociales organizados (Ramírez 2017).

En este contexto es en el que las nuevas instituciones del control social entraron en operación y, desde los primeros años de institucionalización, el CPCCS ha estado marcado por una polémica derivada de su distanciamiento de las arenas de la representación electoral, pues su conformación escapa al control de las relaciones de contrapeso entre ejecutivo y legislativo. El ejecutivo de este organismo se compone por catorce consejeros, siete titulares y siete suplentes, seleccionados a

través de un concurso de méritos y oposición orquestado por el Consejo Nacional Electoral (CNE). De acuerdo a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el CNE está encargado de recibir las postulaciones de la ciudadanía y las organizaciones sociales, realiza las pruebas de aptitud determinadas por la ley y aplica los criterios de acción calificación y acción afirmativa para seleccionar a los consejeros.

Dado que el proceso constituyente implicó una refundación del Estado, el primer gobierno del CPCCS fue transitorio y su composición desató una controversia pública, pues el proceso de selección de los consejeros fue llevado a cabo por la Asamblea Legislativa, mientras diversas fuentes opinaban que debería ser organizado por el CNE. Además, el asunto estuvo rodeado de críticas en torno a las ligas de los nuevos consejeros con el bloque político de Alianza País, así como a errores de tipo procedimental y conceptual, que, en conjunto, pusieron en tela de juicio la legitimidad del nuevo organismo de control (Carter Center 2009).

Una vez que el gobierno transitorio cumplió su mandato, se instaló el primer gobierno del CPCCS electo conforme a derecho. Durante el 2010, el Consejo Nacional Electoral organizó el concurso público de acuerdo a la norma, pero la integración del pleno del CPCCS nuevamente activó sospechas en la opinión pública y críticas desde la oposición, pues algunos consejeros tenían trayectorias reconocibles en el campo de la política ecuatoriana, ligas personales con funcionarios del Estado y representantes populares, pero sobre todo, con el bloque político de Alianza País¹. A pesar del blindaje ciudadano, la conformación del CPCCS no pudo escapar a la influencia de las fuerzas políticas.²

Los conflictos de legitimidad en la selección de los encargados de poner en funcionamiento el Consejo, se han extendido a su papel en la organización de concursos para elegir a los titulares de organismos como la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Electoral o las Superintendencias. Pese a que se ha difundido la imagen de que es el CPCCS el encargado de seleccionar a las autoridades, en realidad el Consejo tiene la facultad de organizar los procesos

¹ “CPCCS, a la espera de un integrante”, La Hora, 19 de febrero de 2010, <https://www.lahora.com.ec/noticia/997773/cpccs-a-la-espera-de-un-integrante>

² “La política marcó la hoja de ruta del Consejo...” El Comercio, 14 de marzo de 2010, <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica-marco-hoja-ruta-del.html>

donde la postulación y evaluación de los aspirantes son realizadas por Comisiones Ciudadanas de Selección, un espacio integrado de manera paritaria por representantes de la ciudadanía y el Estado.

El problema con estos procedimientos es que se escapan de la lógica del control mediante los contrapesos entre ejecutivo y legislativo, lo que, desde la óptica liberal, es ilegítimo, además de que, en el marco de un sistema político de corte hiperpresidencialista (Montufar 2014), los altos grados de autonomía del CNE y el CPCCS se interpretan como una oportunidad para que el ejecutivo controle el nuevo universo de instituciones. Bajo este halo de cuestionamientos, el CPCCS está encargado de promover los derechos de los ciudadanos a involucrarse en la construcción y fiscalización de los procesos de toma de decisiones en el Estado.

3.2. Las dinámicas del control social en Ecuador

Las prácticas registradas a través de la Función de Transparencia y Control Social, permiten observar las relaciones que los ciudadanos establecen con el Estado a partir del motor de la desconfianza. Actividades relacionadas a la movilización de la sospecha y la exigencia de transparencia y rectitud en la gestión pública, representan el universo del control social, una de las dimensiones de la contrademocracia.

Entre 2013 y 2016, la activación de trámites como denuncias y pedidos de atención en la FTCS incrementó poco más de 200%, pasando de 23 trámites en el 2013 a más de 75 mil en el 2016 (Caizaluisa, Muela y Rhon 2017). Entre 2015 y 2016, las peticiones de los ciudadanos para que el Estado entregue algún tipo de información, tuvieron un crecimiento sobresaliente, pasando de 56 mil 239, a 139 mil 028 en el segundo año; y si en el 2015 en el 88% de los casos se entregó la información solicitada, para el 2016 esta cifra llegó al 95.³

Las actividades de control social que se ejercen dentro de la oferta del CPCCS también han incrementado durante su corto periodo de funcionamiento. Esto se observa a través de los datos que ofrecen sus informes anuales de rendición de cuentas, donde el organismo expone el uso que

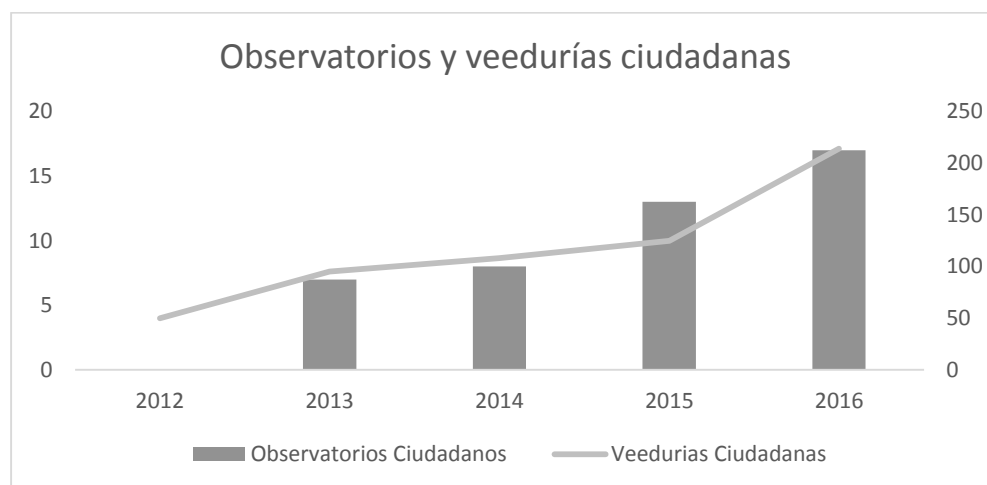
³ Defensoría del Pueblo de Ecuador, informe anual de labres 2016 y 2017.

se hace de los mecanismos de control ciudadano sobre los que trabaja: las defensorías comunitarias, comités de usuarios, observatorios ciudadanos y las veedurías.

En la información que ofrece el CPCSS no se encuentran datos precisos sobre las defensorías comunitarias y los comités de usuarios, lo cual puede responder al hecho de que las acciones que fomentan y acompañan el uso de estos mecanismos se realizan en colaboración con otros organismos del Estado. En el caso de las defensorías, estas se promueven en conjunto con el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, mientras los comités de usuarios están ligados a redes de trabajo con la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM) en el marco de un Convenio de Cooperación Interinstitucional, suscrito por las dos entidades durante el 2015. Los mecanismos de control social que involucran de manera exclusiva el trabajo del CPCSS son los observatorios ciudadanos y las veedurías. Ambos procesos tienen un uso cada vez mayor entre la población. En el caso de los primeros, estos pasan de siete registrados en el 2013, a diecisiete durante el 2016; mientras que las veedurías incrementaron de 50 en el 2012, a 214 registradas durante el año 2016.⁴

⁴ Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, informe anual de labores 2014, 2015, 2016 y 2017.

Ilustración 6. Activación de veedurías ciudadanas y observatorios ciudadanos



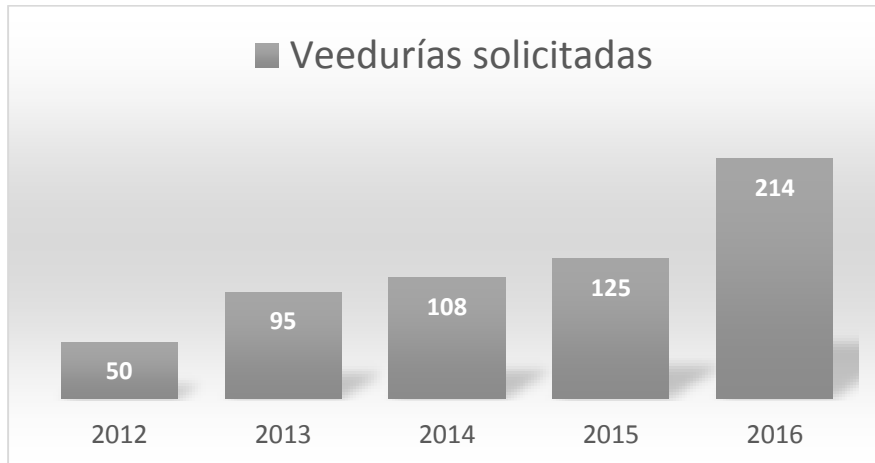
Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

3.3. El despliegue de las veedurías ciudadanas

Como se detalló en el capítulo anterior, las veedurías son un mecanismo de control social que permite a los ciudadanos convertirse en agentes que vigilan, denuncian y califican ejercicios puntuales en la gestión pública. La voluntad popular, dirigiendo un mecanismo de control dotado de recursos estatales, permite insertar las prioridades y preocupaciones de la población en la activación de procesos de rendición de cuentas, lo cual marca una diferencia con los mecanismos de control interestatal, normalmente estimulados por los intereses de los partidos políticos y el alcance de las capacidades de los funcionarios encargados de la vigilancia.

Retomando los datos expuestos anteriormente, el incremento anual en la activación de veedurías ciudadanas da cuenta del atractivo que tiene este mecanismo para sus habitantes, en el cual se han involucrado más de tres mil personas en un periodo de cuatro años. Entre el 2012 y el 2016 se registra un promedio de 147 veedurías anuales. En comparación, durante la gestión de la CCCC, el promedio fue de catorce veedurías por año (Olvio 2013).

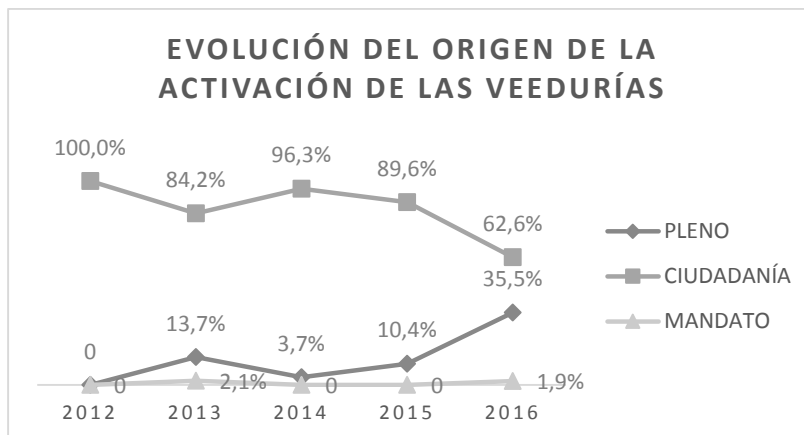
Ilustración 7. Veedurías ciudadanas activadas en el periodo 2012-2016



Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El interés legítimo de los ciudadanos para ejercer su derecho al control a través de este mecanismo estatal, estaría confirmado por el hecho de que el 81% de este proceso se ha activado desde abajo (a título individual y/o colectivo); mientras el 18% tiene origen por convocatoria del Pleno del Consejo y, apenas el uno por ciento, responden a la solicitud de autoridades por mandato legal. Entre 2012 y el 2015 la activación de veedurías a petición de la ciudadanía fue superior al 80%; en el 2016 se registra una baja al 62%, lo que tiene que ver con un incremento en las activadas por el pleno, pues en números brutos, las iniciativas ciudadanas para iniciar procesos de este tipo no han dejado de aumentar.

Ilustración 8. Evolución del origen de las veedurías 2012-2016



Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

La escasa presencia de veedurías iniciadas por alguna autoridad en el marco de mandatos legales, sugeriría un escaso cumplimiento de las normativas por parte de los entes públicos responsables. Sin embargo, es el Pleno del Consejo el que realiza las convocatorias, en ocasiones por petición formal de las autoridades obligadas, pero también por iniciativa directa, lo que sugiere que el CPCCS anticipa la falta de atención de las autoridades a sus obligaciones. Estos datos dan cuenta de una normalización en la activación de este ejercicio, en donde preponderantemente son los ciudadanos quienes habilitan el funcionamiento de este mecanismo de control.

Los controladores

Si muchas de las instituciones de fiscalización ciudadana están diseñadas para ser utilizadas por organizaciones sociales y no por individuos (Cunill 2002), esto tiene que ver con una idea en la que el control social se conceptualiza como un ejercicio de la sociedad civil organizada. En Ecuador, no obstante, el 98% de las veedurías son registradas a título individual.

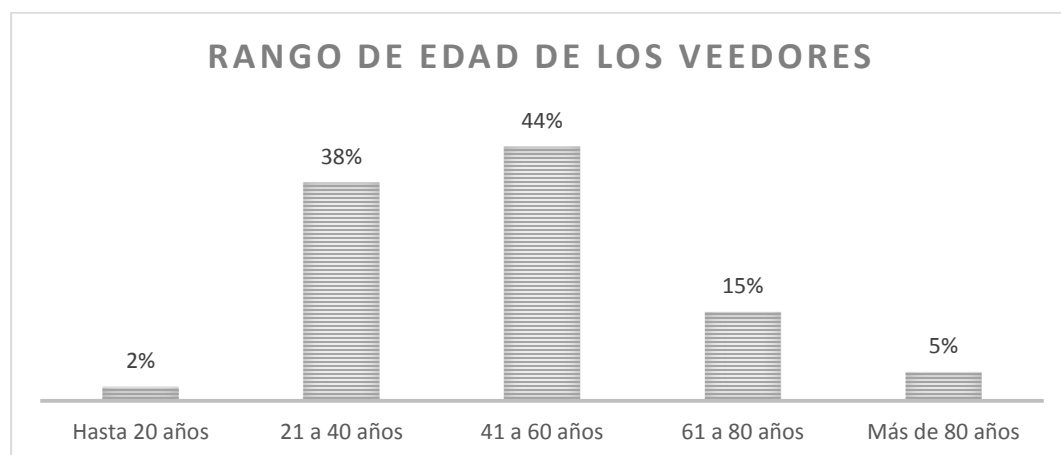
Sin embargo este dato puede ser artificioso pues, en ocasiones, los veedores pertenecen a organizaciones sociales pero no se identifican como tal⁵, lo que puede responder a una estrategia de ocultamiento o al hecho de que el ejercicio de control no sea parte de la agenda del organismo, es decir, que no hay un ejercicio de representación.

Por otra parte, la edad de los veedores parece reproducir las tendencias generales de la participación política, donde la asistencia a las urnas es más alta entre los adultos, mientras las acciones movimientistas son más recurridas por los jóvenes, lo cual está relacionado con las redes de convivencia social de los individuos (Norris 2004). Particularmente en América Latina, la juventud es un actor protagonista de las actividades contenciosas en las disputas por lo público (Vommaro 2014).

El uso de las veedurías ciudadanas en Ecuador convoca una franja etaria adulta; la edad promedio de quienes participan como veedores es de 45 años, con una mayor presencia de fiscalizadores en el rango entre los 41 y 60 años de edad, seguido del que va de los 21 a los 40. Cabe señalar que esta distribución etaria no ha variado significativamente durante los cinco años analizados, por lo que se puede asumir el establecimiento de un patrón.

⁵ Entrevista con técnico de control social del CPCCS. Fuente: Anónima.

Ilustración 9. Edad de los veedores



Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Los datos del CPCCS también permiten identificar a los veedores por género y pertenencia étnica declarados. Revisar estos datos es importante porque permite saber si el funcionamiento del mecanismo está fuertemente relacionado con las necesidades de algún grupo étnico en particular, o si se reproducen tendencias en la participación de hombres y mujeres.

En la clasificación del Consejo, un 58% de los veedores son hombres, 41% son mujeres y apenas un .3% se identifica como LGBTI. Por su parte, el 1% de los ciudadanos se identifican como indígenas, el 2% como perteneciente a la comunidad Afro, y un 97% se declaran mestizos. Las veedurías formadas exclusivamente por algún género o etnia no son realizadas sobre temas directamente relacionados a problemas o derechos de estos grupos sociales.

Quiénes son los controlados

Si acercarse al perfil de los controladores permite tener un cuadro descriptivo de las tendencias en el funcionamiento de las veedurías, explorar las autoridades y procedimientos que son objeto de investigación permite completar el diagnóstico sobre la operación de este mecanismo de control social, pues contribuye a dar cuenta de cuáles son las áreas más recurridas por el poder fiscalizador de los ciudadanos.

En este punto resulta pertinente destacar que el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, en general, está ligado a un proceso de cambio en la lógica de la representación política analizado como la legitimidad de proximidad (Nardacchione, Annunziata

y Carmona 2011), una forma de autenticación que surge frente a las exigencias de la ciudadanía por un ejercicio más cercano del poder, donde las voces de cada uno sean escuchadas y la singularidad de la experiencia sea reconocida (Rosanvallon 2007). En este marco, la proximidad también implica valorar el saber ciudadano como un tipo de insumo con el que no cuentan las burocracias especializadas (Annunziata 2015).

Desde la lógica de la proximidad, los mecanismos de participación están orientados a generar intercambios de tipo colaborativo entre los ciudadanos y los agentes estatales. Estas interfaces normalmente operan en el nivel local de gobierno, por lo que estos ejercicios casi siempre están ligados a procesos de descentralización (Schneider y Welp 2011, Goldfrank 2006) y de cambios en las formas de legitimación democrática (Rosanvallon 2007).

En este marco se puede entender que una gran parte de las veedurías activadas por los ciudadanos en Ecuador, tienen como objetivo auditar la gestión de gobiernos locales. Dado que el ejercicio de este derecho de control está asentado en un conjunto de dispositivos de tipo nacional, es pertinente sugerir que el despliegue de las actividades de control social sobre los poderes locales es posible, en cierta medida, por el uso de los instrumentos con los que cuenta el CPCCS para obligar a los agentes estatales a cumplir con sus obligaciones de rendición de cuentas.

Las autoridades observadas

Bajo el régimen de rendición de cuentas emanado de la Constitución del 2008, los distintos niveles de gobierno, organismos descentralizados y sujetos que manejen recursos estatales, están obligados a entregar, anualmente, un informe de rendición de cuentas al CPCCS. El funcionamiento de esta dinámica ha sido dispar, pues mientras en el nivel de la administración nacional la entrega de informes se consolida como una práctica institucional, en los gobiernos locales y los organismos desconcertados estos procesos son deficitarios, sobre todo en el caso de las Universidades Públicas (Ramírez, Le Quang y Bastidas 2013).

En este sentido resulta relevante que los ejercicios de control social se han activado preponderantemente sobre los gobiernos locales: el 77% de las veedurías se realizan sobre competencias de Gobierno Autónomos Descentralizados (GAD), ya sea Provincias, Cantones o

Parroquias; mientras un 8% de los ejercicios de fiscalización recaen sobre la administración pública nacional; y un 13% se distribuyen entre hospitales, universidades, colegios y otras instancias.

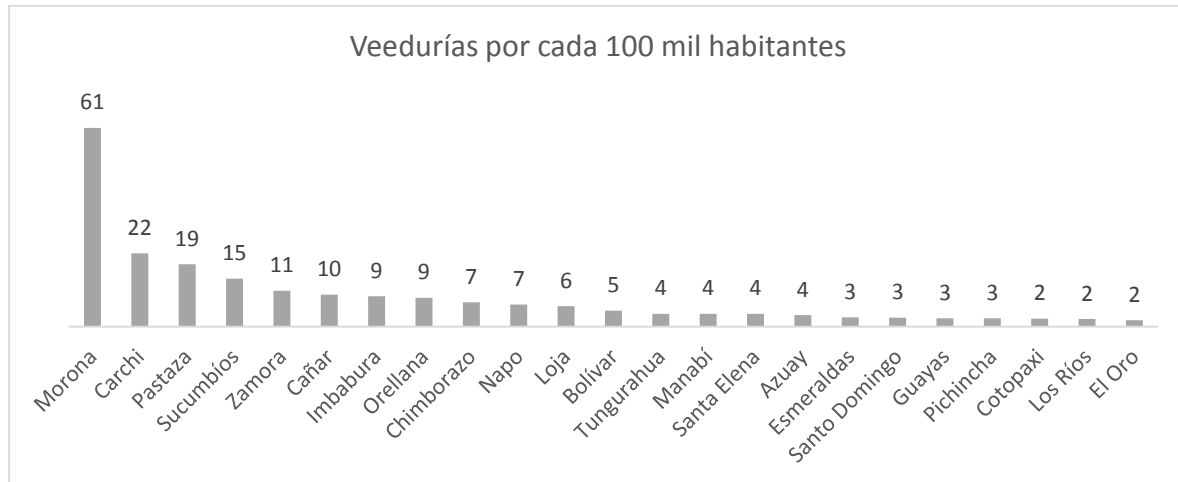
Tabla 4. Autoridades vigiladas a través de las veedurías

AUTORIDAD OBSERVADA	
GAD	77.0%
ADMINISTRACIÓN NACIONAL	7.9%
HOSPITAL	3.6%
UNIVERSIDAD	2.9%
EMPRESA PÚBLICA	2.4%
FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL	1.7%
FUNCIÓN JUDICIAL	1.4%
ASOCIACIÓN PÚBLICA	1.0%
ESCUELA	0.9%
FUNCIÓN ELECTORAL	0.9%
PARTIDOS POLÍTICOS	0.2%
ASOCIACIÓN PRIVADA	0.2%

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Cabe destacar que se han activado estos mecanismos en todas las provincias continentales del país, y en el 60% de los cantones (nivel municipal). Si se analiza el número de veedurías por cada 100 mil habitantes, resulta destacable que los centros urbanos que concentran más población, y, por ende, una mayor complejidad en los aparatos de gobierno, tienen las tasas más bajas de ejercicios de control. A excepción de Carchi, las provincias que más veedurías registran por cada 100 mil habitantes se encuentran en la zona oriental.

Tabla 5. Veedurías realizadas por cada 100 mil habitantes



Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Los procesos fiscalizados

La posibilidad de que el control social se ejerza proporcionalmente sobre los espacios de gobierno más deficientes en la rendición de cuentas, es una hipótesis que se fortalece al observar los principales procedimientos que son objeto de fiscalización ciudadana. El espacio local es el que tiene una relación más directa con los ciudadanos, porque es donde se gestionan las actividades que impactan de forma más directa en la vida cotidiana.

Entendiendo que los procedimientos gubernamentales son actividades rutinarias que permiten alcanzar objetivos y metas establecidas por una administración, se recurre a una clasificación de siete grandes áreas de la gestión pública⁶. A continuación, se detalla la clasificación utilizada:

- Procesos administrativos: actividades rutinarias de la gestión burocrática, por ejemplo, la emisión de permisos y certificados, el manejo de partidas presupuestarias y la ejecución de proyectos gubernamentales específicos.
- Designación o evaluación de funcionarios: son los procedimientos mediante los cuales, las autoridades y/o la sociedad civil seleccionan y evalúan funcionarios públicos, incluyendo concursos meritocráticos y evaluaciones técnicas.

⁶ Estas áreas fueron determinadas a partir de los fines a los que está orientada la política pública.

- Construcción de obra pública: son todas las actividades de planeación y movilización de recursos orientadas a la creación o reparación de bienes materiales.
- Contratos o adjudicaciones: procedimientos mediante los cuales los entes públicos asignan a terceros la facultad de suministrar algún tipo de bien o servicio.
- Calidad y funcionamiento de servicios públicos: el funcionamiento de servicios públicos generales y domiciliarios como la salud, el transporte o el agua potable.
- Cumplimiento de derechos civiles, sociales, políticos: en este rubro se vigila que las autoridades cumplan con disposiciones legales que promueven derechos como la discriminación positiva.
- Elecciones: procesos de elección de representantes en barrios, universidades o en el sistema de competencia entre partidos para acceder a cargos de representación popular.

De manera general, se encuentra que el área más auditada son los procedimientos administrativos, seguido de los procesos de designación y evaluación de funcionarios (este segundo lugar en la activación de las veedurías tiene que ver con los procesos promovidos por el CPCCS en cumplimiento de los mandatos legales). Si se analizan sólo aquellas veedurías activadas por los ciudadanos, en primer lugar, se mantienen los procesos administrativos; en segunda posición, aparece la construcción de obra pública, seguida de la fiscalización sobre contratos y adjudicaciones; mientras la designación o evaluación de funcionarios se desplaza al cuarto lugar.

Tabla 6. Procesos fiscalizados por los ciudadanos en as veedurías

Procedimientos fiscalizados por petición ciudadana	
Procesos administrativos	38%
Construcción de obra pública	22%
Contratos/adjudicaciones	13%
Designación/evaluación de funcionarios	10%
Calidad/funcionamiento de servicios públicos	9%
Cumplimiento de derechos civiles, sociales, políticos	4%
Elecciones	3%
Otros	1%

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

La inclinación temática de las veedurías hacia la evaluación de procedimientos administrativos, la construcción de obra pública o la calidad del funcionamiento de los servicios públicos, sugiere que los mecanismos de control social pueden canalizar la desconfianza y la denuncia social a través de espacios formales para intervenir sobre el manejo de lo público. En diversas ocasiones, los conflictos sociales están asociados a problemas derivados del crecimiento urbano, la satisfacción de servicios públicos o el funcionamiento de la infraestructura. El análisis publicado en el 2010 por el PNUD sobre la protesta social en América Latina, muestra que el 38% de los conflictos en la región están orientados por problemas asociados a la gestión administrativa y demandas de buen funcionamiento gubernamental (Calderón 2010, 127-130).

Si bien la disputa de proyectos políticos por la construcción de lo público en el marco del Estado Nación es importante, no lo es menos el derecho de los ciudadanos por disfrutar de servicios públicos de calidad, de tener gobiernos que actúen respetando el Estado de derecho, y funcionarios públicos que utilicen los recursos de una manera honesta y eficiente. Los niveles más cotidianos de la gestión pública representan el espacio de gobernanza más asequible para la intervención ciudadana, y la exigencia de su buen funcionamiento no es un asunto menor para la teoría democrática.

¿Cómo se procesa el control?

Como se describió en el apartado sobre el modo en que operan las veedurías en el marco del reglamento del CPCCS, para que el ejercicio del control amplifique sus posibilidades de activar procesos de rendición de cuentas, es necesario que los ciudadanos emitan conclusiones y recomendaciones sobre los procedimientos y autoridades observadas. Esta etapa refleja la denuncia y la calificación como dimensiones del control social, pues refiere a las evaluaciones técnicas y los juicios que realizan los ciudadanos sobre el desempeño de las autoridades. Sin embargo, en promedio, el 50% de las veedurías ciudadanas sólo realizan actividades de vigilancia, pues los ciudadanos no presentan el informe final, donde formalmente se registran las denuncias y calificaciones sobre las autoridades y procesos observados. De acuerdo al reglamento, en este ejercicio se tiene que pasar por esta fase conclusiva, por lo que, técnicamente, no finalizan la mitad de los mecanismos de control.

En febrero del 2017, por decisión del pleno del CPCCS, se archivaron 176 veedurías no finalizadas correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015. Del total de 95 veedurías solicitadas en el año 2013, 48 quedaron sin informe. En 2014, de 108 veedurías, 49 no presentaron informe, cuatro quedaron pendientes y una en proceso de suspensión. Para el 2015, entre un total de 125 veedurías, 75 no presentaron el informe final y 11 estaban en ejecución (Resolución 509-20-02-017). Con estos datos se estima que 59 veedurías por año quedaron rezagadas, lo que representa un promedio de 54% de expedientes inconclusos.

Tabla 7. Eficiencia terminal de las veedurías

Año	Finalizadas	Sin Informe	Otro
2013	49%	51%	0%
2014	50%	50%	0%
2015	31%	60%	9%
Promedio	44%	54%	3%

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El incremento de veedurías no finalizadas durante el 2015 puede explicarse en cierta medida por la acumulación de expedientes durante los años anteriores. Al menos esto se argumenta en el

“Plan de evacuación de veedurías ciudadanas 2016” elaborado por la Subordinación Nacional de Control Social (SNCS)

La Subordinación Nacional de Control Social ha venido arrastrando una gran carga laboral debido a que ha tenido pendientes por presentar y evacuar procesos que correspondían a los años 2013, 2014 y 2015, los cuales se han ido conociendo en cada Sesión Ordinaria del Plano del CPCCS, semana a semana. En consecuencia, esto afectó directamente la gestión de procesos de las veedurías conformadas durante el año 2016 [...] ⁷

Todavía en febrero de 2016, la SNCS seguía presentando al pleno los informes de veedurías de los años 2013, 2014 y 2015⁸. En marzo del mismo año, por resolución del pleno, la SNCS se dio a la tarea de notificar a 137 veedurías del 2014 y 2015, con el objetivo de que entregaran su informe final y, con ello, precautelar el derecho a la participación ciudadana. La subdirección remitió hasta tres notificaciones cada quince días a los ciudadanos, y al parecer no hubo respuesta⁹.

En el periodo comprendido entre 2013 y 2015, 59 veedurías fueron cerradas por el pleno del Consejo debido a que no presentaron el informe final. Para 2016, dicha cifra aumentó a 86, por lo que el 21 de abril del 2017, estos mecanismos se declararon cerrados por la misma circunstancia. Sin embargo, en términos relativos el promedio de veedurías sin informe final se redujo en veinte puntos porcentuales.

Las complicaciones en la finalización de las veedurías indican algún grado de problemas en los ejercicios de control, los cuales pueden estar relacionados a la propia gestión del CPCCS, a los objetos de la fiscalización o a las disposiciones de los propios veedores, pues se debe tomar en cuenta que las veedurías sí se realizan, pero de acuerdo al procedimiento establecido, estas no pueden considerarse eficazmente ejecutadas, pues no presentan su informe final.

⁷ Plan de evacuación de veedurías ciudadanas 2016. Subordinación Nacional de Control Social del CPCCS.

⁸ Según datos oficiales el 66% de la gestión de la SNCS durante 2016 estuvo orientada a presentar y evacuar informes de veedurías desde el 2013 al 2015

⁹ Plan de evacuación de veedurías ciudadanas 2016. Subordinación Nacional de Control Social del CPCCS

En lo que respecta a los procedimientos fiscalizados, las tasas más altas de no finalización de las veedurías se encuentran en la construcción de obra pública con el 60%, y en la supervisión de contratos y adjudicaciones con el 51%. Entre las autoridades observadas, las veedurías con una tasa de no finalización mayor al 50% se concentran en la Función Electoral, la administración pública nacional, hospitales y empresas públicas.

Tabla 8. Eficiencia terminal de las veedurías por autoridad observada

AUTORIDAD	TASA DE NO FINALIZACIÓN
FUNCIÓN ELECTORAL	60.0%
ADMINISTRACIÓN NACIONAL	54.3%
HOSPITAL	52.4%
EMPRESA PÚBLICA	50.0%
GAD	44.6%
FUNCIÓN JUDICIAL	37.5%
UNIVERSIDAD	35.3%
ESCUELA	20.0%
ASOCIACIÓN PÚBLICA	0.0%
FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL	0.0%
PARTIDOS POLÍTICOS	0.0%

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Esto podría sugerir que los núcleos duros de la rendición de cuentas (Isunza 2010) no sólo pueden ser identificados por la existencia o inexistencia de interfaces legalmente habilitadas, sino también porque, en la práctica, hay determinadas áreas donde se vuelve más difícil el mecanismo del control social, lo cual puede estar condicionado por la reticencia de las autoridades observadas, o por debilidades en los recursos que aseguran el ejercicio de estos derechos.

El alcance de la sanción

Las veedurías que sí presentan su informe final, activan mecanismos de control y rendición de cuentas en las arenas estatales. Si dicho proceso necesita derivar en un informe que llegue al pleno del CPCCS, es para que este órgano conozca las conclusiones hechas por los veedores, ya que puede emitir resoluciones que toman la forma de recomendación para las autoridades

observadas o para los veedores, determinan el curso que sigue el expediente dentro de los organismos de investigación y sanción sobre funcionarios, y, además, especifican el tratamiento que se le da a la socialización de resultados.

Para arrojar luz sobre estas dinámicas de rendición de cuentas, se analizaron las disposiciones de 42 documentos oficiales donde los consejeros del CPCCS emiten su resolución sobre las conclusiones presentadas por los ciudadanos al término de la veeduría. Lo que se observó es cuál es el curso político y jurídico que los consejeros le dan a las calificaciones y denuncias emitidas por los ciudadanos.

Un primer interés en el análisis de estos documentos fue observar si existen ejercicios de censura sobre las posturas de los ciudadanos, pues de acuerdo al reglamento, los veedores pueden ser objeto de sanción si realizan denuncias infundadas o deliberadamente incumplen con alguno de los requisitos. En particular, este último punto permite observar si el control social se inhibe a través de mecanismos de hostigamiento.

En los documentos revisados sólo se encontraron dos casos en donde el pleno del Consejo recomienda a los veedores que fundamenten y amplíen las conclusiones vertidas, ambos realizados a ejercicios de control en dos centros de salud en Guayaquil. En los dos casos, el Pleno del CPCCS sugiere “fundamentar de mejor manera el informe presentado, especialmente las conclusiones y recomendaciones, de tal forma que permite su efectiva comprensión en el acto de socialización”.¹⁰

Por otra parte, interesa observar cuál es el curso que el pleno del CPCCS da a los expedientes pues, como se describió en el capítulo anterior, este organismo no tiene facultades para emitir sanciones, pero dispone de un conjunto de recursos jurídicos y políticos para activar procesos de control en las agencias estatales especializadas, iniciar investigaciones y abrir foros públicos.

En casi el 53% de los casos, el informe de los veedores es dado a conocer a las instancias observadas, en conjunto con otras autoridades locales o nacionales, con el fin de que se acojan las

¹⁰ Resolución No. PLE-CPCCS-199-03-05-2016. RESOLUCIÓN 008-303-CPCCS-2014.

recomendaciones emitidas por los observadores, se analicen las conclusiones emitidas o se les dé seguimiento a los problemas planteados en el ejercicio de control. Por su parte, un 10% de las resoluciones activan el inicio de procesos de investigación, que por lo regular van a la Contraloría General del Estado (Organismo perteneciente a la FTCS), a la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, y a la Sub Coordinación Nacional de Investigación (ambos organismos del CPCCS). Un caso relacionado a la denuncia de supuestas irregularidades en torno a un programa de construcción de aceras y bordillos en el Cantón Guano, derivó en la disposición del Consejo para que se remita copia de los informes final y técnico a la contraloría general del Estado, “para que procese con la correspondiente auditoría de obra pública”.¹¹

Si se toman en conjunto el trámite de informes y el inicio de procesos de investigación, más de la mitad de los expedientes emitidos por la ciudadanía activan procesos de rendición de cuentas dentro del Estado, ya sea a través de la generación de informes oficiales, el establecimiento de espacios de deliberación, o el inicio de investigaciones sobre presuntas irregularidades e ilícitos. En los expedientes revisados se encontraron problemas relacionados a universidades públicas, el funcionamiento de servicios públicos, la operación de programas presupuestales, la atención a usuarios en centros de salud o el respeto a derechos de inclusión, los cuales han sido llevados a ministerios nacionales para conocer la problemática y tomar medidas al respecto.

Estas dinámicas de rendición de cuentas dentro del Estado, develan la importancia de que las veedurías generen un informe que llegue al pleno del Consejo, pues los efectos que pueden producir sobre las burocracias estatales, dependen en gran medida del curso de acción que tomen los expedientes a partir del juicio ciudadano y el criterio de los consejeros. Por otra parte, ponen de relieve la importancia estratégica de que el control cívico cuente con el paraguas estatal del CPCCS, pues las facultades de este organismo permiten que los juicios de los ciudadanos se conecten con las instancias estatales con capacidad de intervención.

Como se describió en el capítulo anterior, además de los recursos jurídicos para dar curso estatal a las calificaciones de los ciudadanos sobre la gestión pública, el CPCCS puede impulsar procesos de socialización de resultados, los cuales funcionan como un recurso político que

¹¹ Resolución No. PLE-CPCC-294-09-08-2016

permitiría activar mecanismos de costo reputacional, en donde las autoridades reaccionan a la presión de la opinión pública.

La socialización de resultados ha recibido un trato dispar por parte de los consejeros del CPCCS, pues si bien, por reglamento, todas las veedurías deben divulgarse en la página web del organismo, hay algunas en las que se da énfasis a su publicidad a través de otros espacios. De las resoluciones revisadas, en el 100% de los casos se indica la socialización de los resultados en la página web del Consejo, pero solo el 42% son destinados a ser difundidos en la prensa, mientras el 45% se dirigen a establecer otro tipo de mecanismos de socialización que involucran a la ciudadanía o la comunidad afectada.

Aparentemente, el CPCCS privilegia el eco de veedurías que han resultado exitosas, tanto en términos de buenos expedientes de participación ciudadana y cooperación estatal, como en casos donde el ejercicio del control produce información relevante para la comunidad afectada. Si como se sugiere, las herramientas del CPCCS permiten fortalecer las capacidades sociales en materia de rendición de cuentas, este tratamiento diferenciado provocaría que los ciudadanos que se enfrentan a dificultades en la apertura de información y la posibilidad de ejercer una conclusión calificada, no verían superado su déficit de recursos.

Conclusiones

La gran cantidad de funciones depositadas en el CPCCS, sobre todo aquellas que tienen que ver con la organización de concursos para designar autoridades de distintos organismos del Estado, oscurecen las tareas de promoción de los derechos de participación que este organismo realiza en Ecuador. Esto se evidencia en una quebradiza legitimidad del organismo de control ciudadanizado, que proviene de sus permanentes cuestionamientos como extensión de la hegemonía de Alianza País.

La presencia de cada vez más veedurías ciudadanas en Ecuador, sobre todo bajo iniciativa propia de la sociedad, muestra que este tipo de mecanismos son útiles para aquellos que desean ejercer sus derechos a la inspección sobre lo público. Cabe subrayar que, si bien el número de este tipo de ejercicios puede parecer menor, el incremento en su activación transcurre a la par del aumento

en las cifras de solicitud de expedientes de apertura de información y diversos trámites de denuncia ante la FTCS. Es decir, las prácticas de control social son recurridas por los ciudadanos en el esquema existente, pero a diferencia de un trámite, una veeduría implica mayor involucramiento, tiempo y recursos, por lo que más que cifras, lo relevante en este caso son las dinámicas de rendición de cuentas que pueden generarse.

Las dinámicas activadas alrededor de las veedurías ciudadanas, dan cuenta de la diversidad de ámbitos en donde ocurren los intercambios políticos de los habitantes con el Estado; en este caso, la predominante activación de ejercicios de control sobre espacios de gobierno local y actividades de la gestión pública, parecen relacionar estos mecanismos con preocupaciones más cercanas a la vida cotidiana de los ciudadanos que a los grandes temas de la política nacional. Estos temas y problemas son de alta importancia, y, en ocasiones, pueden pasar desapercibidos, carecer de relevancia o ser poco rentables para los partidos y representantes políticos. En ello radica la pertinencia de los instrumentos de participación ciudadana, pues frente a la ausencia de instancias de representación política que actúen como fiscalizadores, es la población misma la que puede hacer uso de sus derechos para controlar el actuar de sus mandatarios.

Sin embargo, no es el estudio aislado de las dinámicas de participación lo que permite dar cuenta de las modificaciones en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, pues las veedurías son un derecho consagrado en la Constitución y en la normativa nacional de participación, por lo que su ejercicio se apoya en un conjunto de recursos institucionales contenidos en el CPCCS como organismo de un poder central. Dado que este ejercicio como mecanismo de control está asentado en un conjunto de recursos jurídicos y políticos de corte nacional, es pertinente sugerir que, en cierta medida, el despliegue de las actividades de control social sobre los poderes locales, es posible por el uso de los instrumentos con los que cuenta el CPCCS para presionar a los agentes estatales a cumplir con sus obligaciones, así como por los recursos con los que se dota a los ciudadanos para activar procesos de rendición de cuentas.

Uno de los principales efectos que se debe destacar de las veedurías, es el trastocamiento de ámbitos y procesos de gobierno que, en muchas ocasiones, pasan desapercibidos para la teoría democrática, pues no ocurren en las arenas de intercambio de la política nacional, en las

relaciones entre poderes del Estado y la competencia entre partidos. La habilitación de los ciudadanos como fiscalizadores públicos, junto con los recursos legales y políticos de los que dispone el CPCCS, permiten que se ejerzan tareas de responsabilización sobre áreas del ejercicio del poder público que, por lo regular, no forman parte del análisis en el ámbito del intercambio político.

Capítulo 4

Los efectos de las instituciones de control social

Para estudiar los efectos de dichas veedurías en Ecuador, se parte del supuesto de que las instituciones de participación ciudadana son una variable interviniente en procesos de democratización, pues estas, en tanto un conjunto de normas y procedimientos orientadas a constreñir el comportamiento de los actores, potencian las capacidades de la sociedad civil y condiciona la voluntad de las autoridades (Fung y Olin Wrihy 2003, APSA 2012). La ampliación de los espacios formales de participación, facilita procesos de democratización al expandir la capacidad que tienen los ciudadanos para ejercer su voz dentro de las instituciones estatales, lo cual permite insertar demandas de actores muchas veces excluidos de los procedimientos de agregación de preferencias alrededor del sistema de partidos (Cameron, Hershber y Sharpe 2012, 13).

Las instituciones participativas, como las veedurías, buscan expandir la ciudadanía política mediante la introducción de derechos y mecanismos para que la sociedad acceda a espacios de influencia en el sistema político, esto bajo diseños que toman en cuenta las desigualdades existentes y sujetan a los actores estatales a mecanismos que les obliguen a incorporar la voz de los ciudadanos y convertirla en resultados de política pública (Fung y Olin Wright 2003, Smith 2009, APSA 2012).

Pero las instituciones no siempre tienen éxito para constreñir el comportamiento de los actores, al menos no de acuerdo a lo que dictan sus reglas escritas (Carey 2000). Enrique Peruzzotti y Andrew Selee (2009) exponen que, en gran parte de los estudios sobre instituciones participativas, sólo se ofrecen datos sobre experiencias exitosas, dejando de lado aquellos casos donde no se observan condiciones virtuosas para insertar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. El funcionamiento de estas nuevas instituciones también deriva en relaciones de clientelismo político, en el reforzamiento del poder de las autoridades y la ampliación de brechas entre estas y los ciudadanos (Cameron, Hershberg y Sharpe 2012, Selee y Peruzzotti 2011).

La existencia de un conjunto de derechos e instrumentos en materia de participación ciudadana amplía la estructura de oportunidades de la sociedad para incidir sobre lo público, pero este no es un factor determinante para que se generen procesos democráticos de rendición de cuentas, entendiendo por esto la respuesta de las autoridades de acuerdo a los requerimientos de los ciudadanos. Los estudios sobre instituciones participativas identifican tres factores que inciden en el impacto que estas tienen sobre las relaciones entre Estado y ciudadanos: las disposiciones y capacidades sociales, voluntad de las autoridades y el propio diseño de las instituciones (Avritzer 2010).

4.1. La calidad del proceso participativo

¿Las veedurías ciudadanas generan relaciones más democráticas entre los ciudadanos y el Estado? La respuesta a esta interrogante apenas puede ser perfilada desde el estudio de los diseños institucionales, pues necesariamente remite al examen de las prácticas que ocurren en el marco de reglas y procedimientos determinados. Este nivel de observación corresponde al de la calidad de los procesos de participación (Parés y Castilla 2009).

En las siguientes líneas se presenta un análisis comparativo de cinco veedurías, las cuales fueron seleccionadas a partir de un conjunto informes ciudadanos, es decir, los documentos donde los veedores sintetizan el desarrollo del ejercicio del control y emiten sus conclusiones y recomendaciones. La revisión de estos informes permitió extraer un conjunto de características relacionadas a los atributos de los veedores, el grado de cooperación de las autoridades, así como la intervención del CPCSS durante el proceso.

Los cinco casos fueron seleccionados de forma no probabilística y con un criterio intencional, para representar cuatro escenarios típicos: 1) altas capacidades socio técnicas de los ciudadanos y disposición de cooperación de las autoridades, 2) altas capacidades socio técnicas de los veedores, y poca disposición de cooperación de las autoridades; 3) bajas capacidades socio técnicas de los ciudadanos y disposición de las autoridades para cooperar, y 4) bajas capacidades socio técnicas de los ciudadanos y poca disposición de las autoridades para cooperar.

El análisis de la trayectoria de cada veeduría fue realizado a partir de expedientes proporcionados
El análisis de la trayectoria de cada caso fue realizado a partir de expedientes proporcionados por

el CPCCS, en donde constan los informes de los ciudadanos, el informe de los técnicos acompañantes y la documentación generada por los distintos organismos del Consejo durante el proceso de control. Las veedurías seleccionadas de acuerdo a los escenarios típicos, fueron las siguientes:

- 1) Veeduría en Cuenca
- 2) Veeduría en Riobamba
- 3) Veeduría en Manabí
- 4) Veeduría en Esmeraldas, Veeduría en Guayaquil

Para evaluar qué tan democráticos son los procesos activados en el marco de este ejercicio, se utiliza un esquema analítico construido a partir de un conjunto de indicadores que dan cuenta de la calidad democrática del proceso participativo, tomados de la propuesta de estudio elaborada por Marc Parés y Carola Castellá¹. Los indicadores son siete: sujeción de las autoridades, producción de foros participativos, dotación de recursos a los participantes, calidad de la información, capacidad de propuesta de los participantes, capacidad de evaluación del proceso e impacto del proceso.

1. Sujeción de los agentes estatales: ¿Las autoridades cooperan con el proceso?
2. Producción de foros participativos: ¿Las veedurías generan espacios de deliberación política? Si es así ¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?
3. Dotación de recursos a los participantes: ¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?
4. Calidad de la información: ¿Los canales de información son efectivos? ¿la información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?
5. Capacidad de propuesta de los participantes: ¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?

¹ Los autores proponen un esquema general de 22 criterios, el cual, reconocen, es extremadamente extenso, por lo que sugieren seleccionar aquello más conveniente de acuerdo a los objetivos y contexto del proceso a evaluar.

6. Capacidad de evaluación del proceso: ¿Las veedurías son evaluadas? ¿Los ciudadanos participan en su evaluación?
7. Impacto del proceso: ¿existe un documento de resultados del proceso? ¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?

Para medir el nivel de cumplimiento de estos indicadores se responde cada pregunta de forma dicotómica o gradual. Las preguntas de los ejes 2, 5, 6 y 7 tienen una respuesta categórica de sí o no; mientras las preguntas 1, 3 y 4 son medidas en una escala de graduación que va del uno al tres, donde uno es nulo o deficiente, dos es débil o insuficiente, y el tres corresponde a una calificación de alto o suficiente.

Tabla 9. Matriz de medición de la calidad de los procesos participativos

1	¿Las autoridades cooperan con el proceso?	Deficiente/Insuficiente/Suficiente
2	¿Las veedurías generan espacios de deliberación y/o agregación de preferencias?	Si/no
	¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?	Si/no
3	¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?	Deficientes/Insuficientes/Suficientes
4	¿Los canales de información son efectivos?	Deficientes/Insuficientes/Suficientes
	¿La información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?	Deficientes/Insuficientes/Suficientes
5	¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?	Si/no
6	¿Las veedurías son evaluadas?	Si/no
	¿Los ciudadanos participan en su evaluación?	Si/no
7	¿Existe un documento de resultados del proceso?	Si/no
	¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?	Si/no

Fuente: Parés y Castellá (2009)

Los resultados se presentan a través de un relato analítico de cada caso, en donde se ponen en interacción los ejes analíticos y los indicadores expuestos en la tabla anterior. Después de

exponer cada caso se presenta la ficha de la matriz de análisis de la calidad del proceso participativo.

4.2 Trayectorias y efectos de las veedurías ciudadanas en el proceso democrático

4.2.1 Riobamba: La presión social contra el poder de decisión

La veeduría realizada al proceso de construcción de la ordenanza de participación ciudadana en el Cantón Riobamba, permite mostrar cómo los mecanismos participativos son un recurso en el repertorio de la acción colectiva de las organizaciones sociales en Ecuador. En este caso, el uso de este mecanismo parte de las estrategias de un conjunto de 25 organizaciones sociales para incidir sobre la producción de una norma municipal.

Durante el mes de abril del 2013, en la capital del Cantón Riobamba, miles de ciudadanos salieron a las calles para expresar su rechazo a la administración del alcalde Juan Salazar, quien se había visto involucrado en un escándalo por desvío de fondos municipales. En un escenario de presión mediática y política, las instancias de rendición de cuentas estatales se activaron y el edil terminó con una orden de aprehensión. El periodo de este gobierno terminó en abril del 2014, fecha en la que un grupo de ciudadanos salió a las calles para despedir de forma simbólica a los funcionarios.

Al mismo tiempo que entraba el nuevo gobierno, un grupo de 25 organizaciones sociales conformaron una Asamblea Local Ciudadana (ALC), mecanismo previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que tiene como objeto ser un:

(...) espacio para la deliberación pública entre las ciudadanas y los ciudadanos, fortalecer sus capacidades colectivas de interlocución con las autoridades y, de esta forma, incidir de manera informada en el ciclo de las políticas públicas, la prestación de los servicios y, en general, la gestión de lo público².

A través de esta asamblea, los ciudadanos desplegaron un conjunto de actividades orientadas a promover la incidencia de la sociedad en los asuntos públicos, por lo que impulsaron talleres

² Ley Orgánica de Participación Ciudadana. 2010.

entre la población, entregaron a la administración local una propuesta para normar un sistema de participación ciudadana en el municipio, y generaron mecanismos para monitorear el trabajo del gobierno en torno al tema.

En medio de estos procesos, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Riobamba (GADR) produjo una ordenanza para crear un sistema de participación ciudadana, la cual fue sometida a un primer debate en el Consejo Cantonal³. Cuando las organizaciones que componen la ALC detectaron este proceso, hicieron uso de la Silla Vacía, un mecanismo de deliberación que permite a los ciudadanos tomar voz en sesión del Consejo, y solicitaron, al mismo tiempo, la acreditación de una veeduría ciudadana.

Según informan los veedores, la ordenanza aprobada en el primer debate fue presentada “sin haber intentado siquiera generar espacios para que se puedan ejercitar los derechos de la participación ciudadana por parte de la ciudadanía en general”⁴. Por ello, en el uso de la Silla Vacía solicitaron que, previo al segundo debate de la ordenanza, se debería abrir un proceso de socialización y análisis del documento entre la sociedad.

Después de estos acontecimientos, el Consejo suspendió el segundo debate de la ordenanza y el gobierno municipal anunció que se realizaría un proceso de socialización del texto entre la población. Por su parte, la ALC nombró a quienes fungirían como sus representantes en la veeduría y los ciudadanos electos, quienes después de pasar por el proceso de capacitación reglamentario, fueron acreditados por el CPCCS como veedores. El ejercicio inició formalmente el 29 de septiembre.

Una vez iniciado el periodo de ejercicio del control, los veedores solicitaron al alcalde información sobre el organigrama de la administración municipal, el acta de sesión donde se aprobó la ordenanza y las propuestas de los colectivos sociales sobre el tema. Por su parte, al

³ De acuerdo a la legislación en Ecuador, la aprobación de una ordenanza municipal debe pasar por dos debates y sus respectivas votaciones.

⁴ Veeduría para vigilar y dar seguimiento a la aprobación e implementación de la creación de la Ordenanza de Participación Ciudadana y/o creación de la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba. Informe final de veedores, 2016.

presidente de la comisión de planificación y presupuesto se le solicitaron los siguientes documentos: la acreditación de la comisión como encargada de elaborar la ordenanza, las acciones realizadas para construir el anteproyecto, los registros de las memorias, acuerdos y observaciones realizadas por los actores locales, así como el informe de la comisión sobre su aprobación.

Mientras la Alcaldía entregó una parte de la información en los quince días subsecuentes (no proporcionó lo referente a las propuestas de los colectivos), el presidente de la comisión no facilitó ningún documento a los veedores sino hasta siete meses después de iniciado el proceso, después de que la ALC comenzara a recolectar la información entre las organizaciones sociales del Cantón. Durante este periodo, donde la entrega de la información era dilatada, el presidente de la comisión solicitó al CPCCS que se le diera una justificación sobre la designación del coordinador de la veeduría⁵.

El 10 de marzo de 2015, el GADR convocó a un proceso de socialización y discusión de la ordenanza de participación entre la ciudadanía. A través de la veeduría, la ALC evaluó este ejercicio y dio cuenta un conjunto de deficiencias en el procedimiento, el cual, señalan, fue realizado de arriba hacia abajo, sin aplicar una metodología adecuada y con un nivel de representatividad y participación bajo.

Los veedores asentaron que, del total de participantes del proceso de socialización, el 49% fueron funcionarios públicos, mientras el 17% correspondió a representantes de barrios, un 4% a comisionados de organizaciones sociales, y un 10% de comunidades y organismos de segundo grado. También cuestionaron el carácter legal del procedimiento, ya que la convocatoria para socializar la ordenanza “adolece de varias falencias ya que no se ajusta a los formalismos previstos en normas legales vigentes para que surta el efecto legal deseado [...]”.⁶

⁵ OFICIO 001-SECSECP-2015

⁶ Veeduría para vigilar y dar seguimiento a la aprobación e implementación de la creación de la Ordenanza de Participación Ciudadana y/o creación de la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba. Informe final de veedores, 2016.

Una vez realizado el proceso de socialización de la propuesta, el GADR redactó un nuevo proyecto de ordenanza, el cual fue revisado por los veedores. Los representantes de la ALC ante el CPCCS emitieron su calificación respecto al documento a través de cuestionamientos a la insuficiencia de la propuesta, sus irregularidades legales y la escasa legitimidad del proceso.

Respecto a la insuficiencia, los veedores dejaron asentado que el 85% de las normas no cambiaron respecto a la primera propuesta, además de que no se garantizan derechos de paridad de género, de participación de jóvenes, indígenas y campesinos, y se obvian derechos constitucionales como las audiencias públicas, cabildos populares y la consulta previa. En la dimensión legal, los ciudadanos apuntan sobre un conjunto de inconsistencias legales en la redacción de la norma, como violaciones a la Constitución, incumplimiento de normas orgánicas y ambigüedades. Respecto a la legitimidad del proceso, se cuestiona que el gobierno no tomó en cuenta las iniciativas de la ciudadanía.

Por ello, la veeduría concluyó que:

(...) el proyecto de ordenanza es parcial, no crea un sistema de participación ciudadana, y los mecanismos de participación están controlados por la función ejecutiva del GADMR, carece de articulaciones necesarias que le permitan al ciudadano irse integrando e identificando con la formulación, planificación, y, ejecución de los planes y programas que en política pública ejecute el GADMR.⁷

Todo esto permitió sustentar las conclusiones y recomendaciones que los veedores realizaron al final del proceso, las cuales fueron dirigidas a las autoridades municipales y al CPCCS. Al alcalde del GADR se le recomendó tomar correctivos para crear un sistema de participación ciudadana de acuerdo a criterios más democráticos, mientras al presidente de la Comisión de Planificación se le invitó a garantizar el debate y la apertura, además de cumplir con la ley de transparencia y la ley orgánica de participación para entregar información.

⁷ Veeduría para vigilar y dar seguimiento a la aprobación e implementación de la creación de la Ordenanza de Participación Ciudadana y/o creación de la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba. Informe final de veedores, 2016

Por su parte, los veedores solicitaron al CPCCS intervenir “para fortalecer la participación ciudadana a nivel urbano y rural”, además de realizar actividades para concientizar a las autoridades acerca de la importancia de estos temas; asimismo, se le pidió asumir “institucionalmente la responsabilidad para la revisión del documento en mención (la ordenanza) y de alguna manera se garantice que a través de la ordenanza se conforme el sistema de participación ciudadana cantonal, conforme dicta la ley”.⁸

Al conocer el informe y las conclusiones de la veeduría, el pleno del CPCCS resolvió que la Sub Coordinación Nacional de Promoción de la Participación realizara un análisis de la ordenanza, en conjunto con los colectivos agrupados en la asamblea ciudadana y demás interesados a través de una convocatoria abierta. El proceso fue llevado a cabo con la inclusión de los concejales municipales⁹.

Esta veeduría da cuenta de una alta intensidad en las interacciones entre ciudadanos y autoridades, principalmente por una fuerte capacidad de presión de los colectivos que empujaron el ejercicio de control, lo que, sin embargo, no parece ser suficiente frente a las estrategias de las autoridades para obstruir la acción colectiva y un débil interés de las mismas en promover relaciones de gobierno más democráticas.

Tabla 10. Calidad democrática del proceso participativo en la veeduría de Riobamba

RIOBAMBA	
¿Las autoridades cooperan con el proceso?	Débil
¿Las veedurías generan espacios de deliberación y/o agregación de preferencias?	Si
¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?	Si
¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?	Deficiente

⁸ Informe ciudadano. Veeduría para vigilar y dar seguimiento a la aprobación e implementación de la creación de la Ordenanza de Participación Ciudadana y/o creación de la Ordenanza del Sistema de Participación Ciudadana en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Riobamba

⁹ “Se analizó la ordenanza del sistema de participación entre autoridades y población” Diario Los Andes, 20 de junio de 2016, <https://www.diariolosandes.com.ec/index.php/actualidad/item/792-se-analiza-la-ordenanza-del-sistema-de-participacion-entre-autoridades-y-poblacion>

¿Los canales de información son efectivos?	Suficiente
¿La información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?	Deficiente
¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?	Si
¿Las veedurías son evaluadas?	Si
¿Los ciudadanos participan en su evaluación?	Si
¿Existe un documento de resultados del proceso?	Si
¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?	Si

Fuente: Informes públicos sobre la veeduría

4.2.2 Los efectos virtuosos de la participación ciudadana: el caso de Cuenca

La veeduría realizada al cumplimiento de un cronograma de ejecución de obras públicas en el Tranvía del Cantón Cuenca es un ejemplo de los efectos positivos de los mecanismos participativos cuando los ciudadanos muestran capacidades de presión en el espacio público y las autoridades cooperan. Esta veeduría es un ejemplo icónico para el propio CPCCS. El técnico que presenta el informe final, señala que esta veeduría:

(...) ha sido la que más impactado ha generado desde que el CPCCS empezó sus funciones en la Provincia del Azuay, esto por diferentes motivos: la relevancia de un proyecto emblemático y todas las implicaciones que conlleva el mismo, el interés de la ciudadanía por conocer el avance del proyecto, las externalidades que el proyecto genera a los frentistas de la obra y a la ciudadanía en general, el interés de los medios de comunicación por conocer e informar cómo se desarrolla el proyecto, entre varios aspectos más.¹⁰

Los problemas generados por las obras de construcción del tranvía en el centro histórico de la ciudad de Cuenca, así como sus continuos retrasos, es el marco que permite explicar el alto grado de publicidad que tuvo esta veeduría, pues el tema tenía un alto grado de posicionamiento entre la opinión pública. De forma similar al caso de Riobamba, surgió de la activación previa de un mecanismo de participación: una Audiencia Pública.

¹⁰ Veeduría para vigilar el cumplimiento del cronograma de ejecución de las obras del proyecto tranvía tramo centro histórico de Cuenca. Informe técnico, 2016.

Producto de una petición de un grupo de ciudadanos para que las autoridades rindieran cuentas sobre el incumplimiento de las obras de construcción del tranvía, durante el mes de febrero de 2016 se llevó a cabo una Audiencia Pública¹¹ en donde participaron promotores de la obra, autoridades y un grupo de comerciantes afectados. En esta audiencia se consensó la realización de un cronograma de actividades para concluir con las obras; además, se conformó una veeduría “para vigilar el cumplimiento del cronograma de ejecución de las obras del proyecto tranvía tramo centro histórico de Cuenca”.

Cabe mencionar que, a la veeduría, le antecede la formación de un frente de afectados formado por comerciantes y algunos habitantes de la zona. Los “frentistas” cuestionaron la legitimidad de la veeduría al no verse representados en ella, aunque como trasfondo del conflicto se puede observar la diferencia de objetivos: los frentistas se oponían la construcción de la obra¹², mientras los veedores buscaban vigilar el cumplimiento de esta.

El proceso comenzó en marzo del 2016 y, desde su inicio, mostraría un alto nivel de publicidad, pues la veeduría fue anunciada mediante una rueda de prensa e involucró al menos once instancias que ejercen recursos estatales, entre los que destacan el GAD municipal, la dirección del Tranvía, la defensoría del pueblo, el consejo de seguridad ciudadana, la gobernación del Azuay, Áreas Históricas y Patrimoniales, la Concejalía del municipio y empresas públicas.

La intervención de este conjunto de organismos públicos se deriva de problemas que fueron denunciados durante la fiscalización de los avances de la obra y en foros participativos donde asistieron ciudadanos afectados, e incluso los frentistas que inicialmente cuestionaron a la conformación de la veeduría. Por su parte, los veedores realizaron recorridos hasta tres veces por día para verificar el estado de la construcción, establecían reuniones con la empresa y autoridades municipales para evaluar en conjunto la evolución de la obra, e impulsaron espacios de diálogo con pobladores y comerciantes afectados.

¹¹ Según la Ley Orgánica de Participación, este es un mecanismo convocado por las autoridades (a petición de la ciudadanía) “para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno”.

¹² “Habitantes del Centro Histórico de Cuenca rechazaron la construcción del tranvía”, Diario El Comercio, 19 de agosto de 2014, <http://www.elcomercio.com/actualidad/habitantes-cuenca-rechazaron-construccion-tranvia.html>

A través de estas actividades se detectaban problemáticas generadas por las obras de construcción y se recolectaban las demandas de los ciudadanos. Los ejercicios de diálogo realizados con la participación de la ciudadanía visibilizaron problemas de servicios públicos que produjeron la atención inmediata de la Empresa Pública Municipal de Aseo, la Empresa Eléctrica del Sur, la Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Agua.

En las evaluaciones de los impactos de la obra y, a través de los foros públicos, también se detectaron problemas relacionados con consecuencias de mayor alcance, como la afectación de los comercios aledaños a la zona. Es a través de la realización de asambleas que se generaron propuestas de reactivación económica, las cuales fueron retomadas por la Empresa Municipal de Desarrollo Económico, organismo que impulsó la realización de ferias comerciales para ofrecer alternativas a la recesión de las actividades de los empresarios.

Debido a su permanente trabajo de monitoreo, los veedores detectaron que el cronograma de finalización de la obra no podría ser cumplido, por lo que solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo para investigar los hechos, e impulsaron la realización de una Audiencia Pública para pedir explicaciones sobre la posible prórroga al cronograma.

En el informe final de la veeduría, los ciudadanos concluyeron que el contratista faltó a su compromiso con el cronograma establecido, y detallan las causas probables del incumplimiento, además de problemas e irregularidades en las obras de construcción: los trabajos 24/7 no se realizaban en todos los tramos, escasez de inventario en los suministros de las bodegas de la empresa contratista, falta de coordinación de los contratistas con los órganos encargados de regular sitios arqueológicos, deficiencia en los materiales de construcción y la mano de obra, la construcción de obras ya ejecutadas por falta de coordinación entre la empresa contratista y la subcontratista, falta de liquidez de la empresa contratista para cumplir con sus obligaciones, inseguridad para peatones y comerciantes, problemas de salud entre los ciudadanos, contaminación y afectación a los ingresos de los comercios aledaños.

A partir de este conjunto de problemas, los veedores emitieron recomendaciones para seis actores: al GAD, se le invitó a crear un comité ciudadano para evaluar de cerca el cumplimiento

de la obra, realizar una auditoría al proyecto y habilitar canales de diálogo entre niveles de gobierno para resolver problemas financieros, entre otras recomendaciones. Mientras, a los concejales, se les recomendó hacer un estudio de impacto de las obras, elaborar un plan de contingencia para reactivar económicamente la zona y, sobre todo, ejercer sus funciones de fiscalización.

Al “departamento del tranvía” recomiendan analizar soluciones a los problemas expuestos en las conclusiones de la veeduría, tomar acciones para informar previamente a los frentistas sobre las acciones de obra a ejecutar, además de desarrollar una página web para publicar los procesos de conclusión del proyecto. Para el contratista las recomendaciones fueron tener liquidez y mejorar el perfil de las empresas subcontratadas, así como del personal que labora en la misma.

A la Contraloría General del Estado se le solicitó entregar una auditoría financiera del proyecto Tranvía desde el inicio hasta su culminación. Por su parte, a los movimientos políticos (los frentistas) se les recomienda que eviten colocar el proyecto Tranvía en medio de sus discursos. El Pleno del CPCCS ordenó derivar el informe de los veedores a la Contraloría General del Estado, con el fin de que este organismo realizara una auditoría financiera y de gestión a la contratación y ejecución del proyecto Tranvía de Cuenca. El informe de los veedores también fue enviado al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), para que “en función de sus competencias proceda como corresponda”.¹³

En lo que respecta a la socialización de los resultados, la veeduría realizada a las obras del Tranvía de Cuenca tuvo una especial atención por parte del Pleno del Consejo, pues además de los mecanismos de difusión que se promueven al cierre de este tipo de ejercicio, en este caso se recomendó presentar sus resultados a través de “un espacio amplio donde se encuentren presente: veedores, autoridades y servidores del Municipio de Cuenca, gerencia del proyecto Tranvía, directivos de empresas ejecutoras de proyecto, frentistas de la obra, ciudadanía en general, medios de comunicación [...]”.¹⁴

¹³ Informe ciudadano. Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento de la resolución RPC-SO-14-No. 118-2013 del Consejo de Educación Superior por cobros indebidos a los estudiantes de la universidad de Guayaquil.

¹⁴ RESOLUCIÓN NO. PLE-CPCCS-374-16-11-2016

La veeduría realizada al cronograma de construcción del Tranvía de Cuenca registra la más alta intensidad entre los casos revisados. En este caso no existe un nivel de asociatividad tan denso en los veedores como en Riobamba, sin embargo, la producción de espacios de deliberación política fue muy alta. En este caso la cooperación de las autoridades ha sido determinante para el buen curso de las relaciones socioestatales.

Tabla 11. Calidad democrática del proceso participativo en la veeduría de Cuenca

Cuenca	
¿Las autoridades cooperan con el proceso?	Alta
¿Las veedurías generan espacios de deliberación y/o agregación de preferencias?	Si
¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?	Si
¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?	Suficiente
¿Los canales de información son efectivos?	Suficiente
¿La información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?	Suficiente
¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?	Si
¿Las veedurías son evaluadas?	Si
¿Los ciudadanos participan en su evaluación?	Si
¿Existe un documento de resultados del proceso?	Si
¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?	Si

Fuente: Informes públicos sobre la veeduría

4.2.3. El control social y el poder de imposición nacional: veeduría a la Universidad de Guayaquil

La Universidad de Guayaquil ha sido objeto de seis veedurías entre los años 2012 y 2016. Durante el mes de octubre del 2013, el Consejo de Educación Superior (CES) intervino a la Universidad, según la información oficial, después de más de un año de recepción de denuncias

por irregularidades en el cumplimiento de la gratuidad, el cogobierno, y por alzas injustificadas de sueldos a algunos funcionarios.¹⁵

En el 2014, cinco ciudadanos solicitaron al CPCCS la acreditación de una veeduría para vigilar el cumplimiento que la Universidad acatará una resolución para detener y devolver cobros indebidos a los estudiantes. El informe de los veedores es difícil de descifrar y se desarrolla en apenas cuatro páginas, lo que denota una escasa experiencia de los interesados en asuntos legales y de control, pues el informe técnico detalla de manera más clara, y a través de trece páginas, el desarrollo del dicho proceso.

El ejercicio de control ciudadano sobre la Universidad de Guayaquil pretende actuar sobre tres problemas denunciados por los veedores: el cobro de aranceles ilegales, la no devolución de pagos hechos por los estudiantes, así como la falta de sanciones a los responsables de esta situación. Para entender la relación de estos problemas dentro de una misma veeduría, es necesario revisar la exposición histórica de los ciudadanos involucrados en desarrollar este mecanismo.

Durante el año 2008, el consejo de la Universidad de Guayaquil emitió una resolución, en la cual se establece que los talleres de graduación no serían cobrados, pues a partir de este año la Universidad comenzaba a recibir recursos del gobierno nacional para garantizar el derecho constitucional a la gratuidad de la educación. Sin embargo, los cobros se siguieron realizando, y ante la molestia generada, el rector de la Universidad emitió un oficio donde se determina que aquellos cobros que fueran detectados, serían devueltos.

Los veedores relatan que la Universidad nunca estableció un procedimiento formal para tramitar la devolución de pagos, lo cual generó confusión entre los estudiantes, pero, sobre todo, permitió que los funcionarios dilataran o negaran el reembolso de los recursos. Esta situación se agravó a partir del año 2012, pues el Consejo Universitario avaló el cobro de talleres o seminarios de

¹⁵ “CES interviene Universidad Estatal de Guayaquil” Ecuador Universitario, 23 de octubre de 2013, <http://ecuadoruniversitario.com/noticias-universitarias/ces-interviene-universidad-estatal-de-guayaquil/>

graduación, por lo que algunas facultades volvieron a hacer los cobros y negaron la devolución de los pagos, argumentando la distinción conceptual entre talleres, seminarios, y cursos.

Toda esta problemática fue detectada por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, organismo que emitió un informe donde se establece que la Universidad vulneró derechos a la educación gratuita y solicita, además del cese de los cobros, la sanción de los responsables. Basándose en este documento, los veedores denuncian que no existe una lista de los responsables y exigen que se dé a conocer.

Durante el mes de diciembre de 2014, cinco ciudadanos presentaron ante el CPCCS la documentación requerida para conformar una veeduría ciudadana a la Universidad de Guayaquil, pero sólo tres de ellos ingresaron al periodo de capacitación, por lo que estos fueron acreditados como veedores para “verificar el cumplimiento de la resolución RPC-SOL-14-No. 118-2013 del Consejo de Educación Superior por cobros indebidos a los estudiantes de la universidad de Guayaquil”.¹⁶

El 23 de febrero del 2015 los veedores solicitaron al rector de la Universidad la información sobre el cumplimiento de la resolución del CES y, al no obtenerse respuesta en el tiempo legal, la delegación del CPCCS de Guayas intervino para realizar un nuevo pedido de información en marzo, recordando a la Universidad la existencia de un plazo para entregar los documentos de acuerdo a la LOTAIP.

Después de solicitar la información, la delegación del CPCCS promovió una reunión con un representante jurídico de la universidad, quien acordó entregar lo solicitado el día primero de mayo. Sin embargo, la Universidad no presentó la información y los veedores solicitaron a la delegación del CPCCS el inicio del recurso de acceso a la información pública.

El 22 de julio del 2015, la Universidad de Guayaquil entregó la información a la Subcoordinación Nacional de Patrocinio del CPCCS, desde donde se hizo llegar la documentación a la delegación

¹⁶ Informe ciudadano. Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento de la resolución RPC-SO-14-No. 118-2013 del Consejo de Educación Superior por cobros indebidos a los estudiantes de la universidad de Guayaquil.

de Guayas, en donde fue entregada a los veedores, quienes, habiendo encontrado dilación en el proceso de control, solicitaron una ampliación del tiempo de la veeduría.

Con la información solicitada y después de haber recolectado datos sobre el tema, los veedores emitieron su informe final, en donde señalan que la Universidad no ha cumplido de manera satisfactoria con las decisiones de los órganos superiores “ya que se violenta el derecho a la gratuidad de la educación superior de la universidad de Guayaquil y se sigue violentando al no devolver rubros de cobro”.¹⁷

Los ciudadanos son especialmente enfáticos en lo que respecta a la determinación de sujetos responsables y la aplicación del derecho de repetición, una facultad del Estado ecuatoriano para ejercer sanciones contra sus representantes, cuando violenten derechos constitucionales en el ejercicio de la función pública. Los veedores insisten en la falta de responsabilización sobre funcionarios de la universidad y que “al no aplicar el derecho de repetición hasta el día de hoy, se demostraría que a ninguna autoridad le interesa la indemnización o reparación por los daños y perjuicios ocasionados”.¹⁸

Por ello, la recomendación de la veeduría es que el CPCCS investigue las presuntas irregularidades expuestas en el informe, actuar de oficio en las competencias que le permite la constitución para impulsar el derecho de repetición junto con la Procuraduría General del Estado, y que analice la auditoría realizada por la Contraloría General del Estado para determinar a los responsables. Así mismo se sugiere al CPCCS crear “una hoja de ruta para la investigación de las presuntas irregularidades cometidas por las autoridades de este centro de estudio superior”.

En el informe técnico, el encargado de acompañar el proceso de fiscalización señala que:

(...) la iniciativa ciudadana tuvo efectos trascendentales, tanto a nivel personal de los veedores como a nivel de toda la comunidad, puesto que se evidenció que las ciudadanas y ciudadanos informados en capacidad de manejar el conocimiento sobre los derechos y obligaciones, vigilaron

¹⁷ Informe ciudadano. “Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento de la resolución RPC-SO-14-No. 118-2013 del Consejo de Educación Superior por cobros indebidos a los estudiantes de la universidad de Guayaquil”.

¹⁸ Informe ciudadano. “Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento de la resolución RPC-SO-14-No. 118-2013 del Consejo de Educación Superior por cobros indebidos a los estudiantes de la universidad de Guayaquil”.

el cumplimiento de los principios de transparencia y honestidad que debe darse al interior de las instituciones públicas.¹⁹

El pleno del CPCCS resolvió remitir copia del informe de los veedores a la Contraloría General del Estado, al Consejo de Educación Superior y a la Secretaría Nacional de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación del Estado, “para su análisis y acciones legales pertinentes”. También ordenó enviar una copia a la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, “para que obtenga información del Ministerio de Finanzas sobre el presupuesto asignado a la Universidad de Guayaquil y, así también de dar el seguimiento respectivo en la ejecución de las recomendaciones constantes en la presente resolución”.²⁰

Aparentemente los veedores pretendieron continuar con acciones políticas para conseguir los objetivos de rendición de cuentas plasmados en el informe, pues durante la socialización de resultados, la cual fue hecha públicamente, señalaron su pretensión de conformar mesas de trabajo junto a representantes estudiantiles, esto con el fin de dar seguimiento a las recomendaciones que hicieron.

El ejercicio de control realizado a la Universidad de Guayaquil es indicativo de cómo los recursos que el CPCCS pone a disposición de las veedurías, permiten que ciudadanos sin grandes capacidades de presión y poca experticia técnica puedan auditar procesos de la administración pública. Después de diversas gestiones, la intervención del CPCCS logró destrabar la entrega de información, con la cual, los veedores pudieron emitir una calificación sobre sus objetivos.

¹⁹ Informe técnico. “Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento de la resolución RPC-SO-14-No. 118-2013 del Consejo de Educación Superior por cobros indebidos a los estudiantes de la universidad de Guayaquil”.

²⁰ RESOLUCIÓN NO. PLE-CPCCS-373-09-11-2016.

Tabla 12. Calidad democrática del proceso de participación en la veeduría de Guayaquil

Guayaquil	
¿Las autoridades cooperan con el proceso?	Débil
¿Las veedurías generan espacios de deliberación y/o agregación de preferencias?	No
¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?	No
¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?	Deficiente
¿Los canales de información son efectivos?	Deficiente
¿La información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?	Deficiente
¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?	Si
¿Las veedurías son evaluadas?	Si
¿Los ciudadanos participan en su evaluación?	Si
¿Existe un documento de resultados del proceso?	Si
¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?	No

Fuente: Informes públicos sobre la veeduría

4.2.4 La impotencia ciudadana frente al despotismo de la autoridad: La veeduría a Petro Ecuador

La veeduría realizada en la Provincia de Esmeraldas a la empresa pública nacional Petro Ecuador, es un ejemplo de un caso negativo en donde la participación ciudadana tiene altos obstáculos para desplegarse (Peruzzotti 2009), pues no existe voluntad de las autoridades para cooperar con los procesos, las capacidades de presión de los ciudadanos son débiles y existe un clima poco favorable para la presión pública.

En Esmeraldas opera una refinería de hidrocarburos de la empresa PetroEcuador. Debido a las actividades de esta industria, algunas poblaciones aledañas se ven afectadas, por lo que la compañía está obligada a implementar acciones de resarcimiento de daños. Para verificar el cumplimiento de esta obligación, así como vigilar los niveles de contaminación ocasionados, el

16 de octubre de 2013, un grupo de ciudadanos solicitaron al CPCCS realizar una veeduría bajo la siguiente justificación:

(...) la veeduría ha sido planteada por los permanentes daños del crudo creando contaminación del río Teone, donde muchas familias obtienen su líquido vital, eso ha ocasionado enfermedades en la población, por lo que esta veeduría analizará los impactos que genera en la provincia de Esmeraldas y la aplicación de planes de contingencia y el resarcimiento de los perjuicios a la población por parte de EP Refinería de Esmeraldas.²¹

El objetivo de este ejercicio de control discurre a través de tres líneas: una es verificar la contaminación en agua, tierra y aire por parte de los procesos de la refinería; la segunda, dar seguimiento a los planes de contingencia para prevenir eventualidades; y tercera, verificar el cumplimiento de la política de resarcimiento a la población para compensar el impacto ambiental con inversión social en los barrios aledaños.

Una vez recibida la petición de la veeduría, inició el procedimiento de capacitación, al cual sólo acudieron cinco de los ocho ciudadanos que inicialmente solicitaron iniciar el proceso, por lo que sólo estos recibieron su acreditación oficial. Cuatro días después de cumplir con este requisito, el 6 de enero del 2014, el CPCCS notificó al Superintendente de la Refinería Estatal de Esmeraldas que esta veeduría iba a realizarse, informando de la obligación de brindar información y facilidades respectivas.

A través de gestiones de la delegación del CPCCS en Esmeraldas, el 13 de enero los veedores mantuvieron una reunión con los encargados de las áreas bajo vigilancia en Petro Ecuador. Ahí se establecieron acuerdos para visitar la planta y poder verificar niveles de contaminación. Sin embargo, cuando los ciudadanos pretendieron acceder a las instalaciones, la empresa les solicitó contar con equipos especializados de protección para acceder a zonas especiales, los cuales tenían un costo promedio de 400 dólares. El 17 de marzo la veeduría solicitó formalmente a Petro

²¹ Veeduría para vigilar las incidencias ambientales en la provincia de Esmeraldas, dar seguimiento a la aplicación de planes de contingencia y el resarcimiento de los perjuicios a la población por parte de EP-Refinería de Esmeraldas Informe final de veedores, 2016.

Ecuador que les facilitara uniformes de protección personal para ingresar a la planta, pero obtuvieron una respuesta negativa, por lo que jamás pudieron ingresar a las instalaciones.

Otra fuente de información de esta veeduría fueron tres empresas privadas contratadas por Petro Ecuador. Durante el mes de febrero se enviaron oficios a las tres empresas solicitando la nómina de trabajadores, el plan de manejo ambiental, los nombres de compañías subcontratistas que participan en los procesos de construcción, el informe de la ampliación del proyecto en ejecución, el plano general y el costo global de la obra.

La información fue negada en las tres empresas, y a pesar de que los funcionarios de la delegación del CPCCS en Esmeraldas realizaron actividades de gestión, no se logró la entrega de los documentos requeridos. El 25 de abril los veedores solicitaron la ampliación del ejercicio por tres meses, pues hasta ese momento no contaban con la información necesaria para realizar sus actividades.

Ante la reticencia de las empresas para entregar información, el CPCCS intervino a través de la Subcoordinación Nacional de Patrocinio (SNP). El 30 de abril, el encargado de la SNP envió oficios a dos de las tres empresas explicando el marco legal en el que se desarrollan las veedurías ciudadanas, informando que el CPCCS contaba con un pedido de intervención y que, en el marco de sus facultades, el organismo de control social estaba “impulsando el correspondiente seguimiento a las denuncias que se han presentado en las diferentes instancias, es decir, en sede administrativa o en vía judicial, con la finalidad de evitar la impunidad de los presuntos actos denunciados”.

A través de esta comunicación se solicitó a ambas empresas la entrega de la información que requirieron los veedores en la oficina central del CPCCS, y según la síntesis del informe técnico, “luego de insistir y de las gestiones realizadas por la coordinación de esmeraldas del CPCCS y la Sub coordinación nacional de control social se entrega la información el 30 de octubre del 2014”²². Sin embargo, para esta fecha, el proceso ya había finalizado.

²² Veeduría para vigilar las incidencias ambientales en la provincia de Esmeraldas, dar seguimiento a la aplicación de planes de contingencia y el resarcimiento de los perjuicios a la población por parte de EP-Refinería de Esmeraldas. Informe técnico, 2016.

Si bien los veedores nunca pudieron recabar la información necesaria para medir la afectación ambiental (mediante el acceso a la planta industrial y los informes de las empresas subcontratadas), sí evidenciaron problemas relacionados al cumplimiento de las obras de resarcimiento entre las poblaciones afectadas. Durante el transcurso de la veeduría, los ciudadanos acreditados por el CPCCS mantuvieron reuniones con dirigentes sociales, realizaron ejercicios de diálogo con la población y aplicaron encuestas en once barrios.

Los resultados de estos de foros públicos quedaron invisibilizados en el informe final, probablemente debido al impacto que los problemas de acceso a la información ocasionaron entre los veedores. Antes de finalizar el ejercicio de control, los ciudadanos ya estaban desmotivados, lo que provocó un declive en su actividad. Para poder cerrar el ejercicio de acuerdo a los procedimientos reglamentarios, los funcionarios de la delegación del CPCCS tuvieron que hacer un esfuerzo para buscar a los veedores y convencerlos de firmar el informe final, pues estos ya no tenían ningún interés.

En apenas una página, los ciudadanos acreditados expusieron sus calificaciones y conclusiones sobre el proceso, en donde enfatizaron la nula cooperación de las autoridades observadas, pero también el desinterés del CPCCS por apoyarlos para resolver sus problemas. De acuerdo a los veedores y los técnicos, este proceso es calificado como un fracaso.

Las recomendaciones fueron para dos actores: hacia la refinería, de la cual se denuncia que no colaboró en lo absoluto; y otra hacia el CPCCS, organismo al que se le reclama tener “una visión más real de lo que la ciudadanía que ejerce el control social, sufre en la ejecución del cumplimiento de sus responsabilidades: problemas en la logística, alimentación, gastos diarios en copias, documentación, entre otros gastos”²³.

A pesar del énfasis de los veedores para señalar la nula cooperación de las autoridades, el pleno del CPCCS no hizo llamados de atención a ninguna de las autoridades que obstruyeron los derechos de participación de los ciudadanos, y el tratamiento que se le dio a la socialización de

²³“Veeduría para vigilar las incidencias ambientales en la provincia de Esmeraldas, dar seguimiento a la aplicación de planes de contingencia y el resarcimiento de los perjuicios a la población por parte de EP-Refinería de Esmeraldas”. Informe final de veedores, 2016.

resultados fue publicarlos en la página web del CPCCS, y disponer a la delegación de Esmeraldas a hacer lo propio ante las autoridades y la ciudadanía.

La veeduría a Petro Ecuador tiene una intensidad sumamente débil, la calidad del proceso participativo, en general, es baja, lo que se debe preponderantemente a las negativas y estrategias de las autoridades para que los veedores no pudieran acceder a la información requerida, aunque la producción de foros deliberativos, la agregación de preferencias, y la emisión de calificaciones sobre este proceso, operan como factores positivos para el proceso participativo en general.

Tabla 13. Calidad democrática del proceso de participación en la veeduría de Guayaquil

Esmeraldas	
¿Las autoridades cooperan con el proceso?	Débil
¿Las veedurías generan espacios de deliberación y/o agregación de preferencias?	Si
¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?	Si
¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?	Insuficiente
¿Los canales de información son efectivos?	Insuficiente
¿La información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?	Insuficiente
¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?	Si
¿Las veedurías son evaluadas?	Si
¿Los ciudadanos participan en su evaluación?	Si
¿Existe un documento de resultados del proceso?	Si
¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?	No

Fuente: Informes públicos sobre la veeduría

4.2.5. De la estrategia de legitimidad a la rendición de cuentas: la veeduría al presupuesto participativo de Manabí

La veeduría realizada en Manabí sobre el proceso de construcción del presupuesto participativo, permitiría observar cuáles son los efectos del ejercicio del control social en un contexto de

impulso oficial, pues esta actividad fue convocada por el gobierno local y los veedores fueron reclutados dentro de un espacio de capacitación ciudadana del CPCCS.

Durante el mes de agosto de 2015, el Gobierno Autónomo Descentralizado realizó una convocatoria pública para conformar una veeduría que vigilara el proceso de elaboración del presupuesto participativo en Manabí. El CPCCS ejecutaba entonces una escuela de Formación Ciudadana en dicha provincia, por lo que promocionó la participación entre su asistentes para formar parte de este ejercicio convocado por el GAD.

En este contexto, la veeduría sugiere un escenario de débil politización, y supone el uso de este proceso como una estrategia de legitimación del gobierno, pues al ser convocada desde arriba y no por presión social, esta pudiera tener pocas intenciones de producir efectos en materia de empoderamiento ciudadano.

El 27 de octubre del 2015 fueron acreditados seis ciudadanos, después de haber recibido el proceso de inducción que marca la norma. La veeduría formalizada se definió en torno al objeto de “verificar el cumplimiento del proceso de elaboración del presupuesto participativo del GAD Provincial de Manabí, para el año 2016”.

Inicialmente, el ejercicio estuvo planteado por dos meses en los que se previeron reuniones entre los ciudadanos y las autoridades para generar acuerdos de trabajo, la solicitud y análisis de información, la elaboración de informes preliminares y reuniones con técnicos de la delegación del CPCCS en Manabí para elaborar el informe final. Sin embargo, la veeduría se amplió dos meses más, esto porque los ciudadanos acreditados desarrollaron una inquietud sobre procedimientos estatales que provocó la solicitud de información al gobierno nacional, lo cual retrasó los plazos inicialmente establecidos.

El desarrollo de este ejercicio no está relacionado con la apertura de foros públicos y, los mismos veedores, dan cuenta de la escasa convocatoria ciudadana que hubo ante el llamado del gobierno para participar en el proceso de elaboración del presupuesto participativo. Una de las primeras

observaciones de los ciudadanos que estuvieron bajo la capacitación fue que las autoridades provinciales deben:

Asegurar la mayor cantidad de representantes ciudadanos posibles en todas las fases o procesos del PPGM2016 (PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE MANABI 2016), con el fin de generar mayor incidencia de la ciudadanía en el mismo y su producto final, revertiendo el escaso 20% de participación ciudadana actual, en comparación con el 80% de participación institucional; esto implicaría revisar la forma de relacionarse entre el Gobierno Provincial de Manabí y las organizaciones sociales y los métodos de la convocatoria.²⁴

Además de que “La conformación de las mesas temáticas tanto para la elaboración participativa cuanto para la rendición de cuentas se haga en la asamblea plenaria previa, para que la misma surja de la iniciativa ciudadana y no de la visión institucional”.²⁵

Por otra parte, el acceso de los veedores a información sobre las asignaciones financieras con las que trabaja el Estado, produjo en estos una inquietud que promovió la intervención del gobierno nacional, pues los ciudadanos solicitaron aclaraciones sobre la forma en que el Estado ecuatoriano distribuye los recursos entre las provincias, ya que, argumentaron, el presupuesto que recibe Manabí es injusto.

Esta petición provocó la intervención de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para explicar los mecanismos de asignación de recursos a las provincias del país, pero los veedores no quedaron conformes con la explicación, por lo que, en sus recomendaciones, insistieron al gobierno provincial que:

Se debe instituir institucionalmente en conseguir la necesaria aclaración del por qué de las diferencias comparativas en asignaciones desde el Ministerio de Finanzas de decenas de millones de dólares entre las provincias de Pichincha y Guayas en relación a la nuestra, conociendo que las tales tienen POBLACIONES RURALES SIMILARES [...], necesidades insatisfechas o

²⁴ “Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento a proceso de elaboración del presupuesto participativo del GAD Provincial de Manabí, para el año 2016”. Informe final de veedores, 2016.

²⁵ “Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento a proceso de elaboración del presupuesto participativo del GAD Provincial de Manabí, para el año 2016”. Informe final de veedores, 2016.

apremiantes menores, extensión territorial menor, entre otros componentes de la fórmula legal de cálculo que no se ciñe con la realidad de los valores superiores que se le asignan [...] vulnerando además las normas relativas a la equidad territorial demandada como medida de afirmación hacia las poblaciones con mayores carencias y pobreza extrema que en el caso de Manabí es la población campesina, y que se encuentra como mandato en la misma Constitución y demás cuerpos legales vigentes.²⁶

Entre las resoluciones finales del pleno del CPCCS se encuentra una solicitud hecha a la SENNLADES y el Ministerio de Finanzas, para que:

(...) socialicen los criterios en función de los cuales se realiza la asignación de recursos de presupuesto para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de que la ciudadanía conozca los mismos; y de igual manera instar a fin de que brinden la capacitación pertinente a través de un proceso de formación a las Asambleas Locales y a los representantes de las asambleas ciudadanas en el contenido del Plan del Buen Vivir y la construcción de los planes enfocados en la consecución del mismo.²⁷

En lo que respecta a la débil presencia de ciudadanos registrada en el proceso de elaboración del presupuesto participativo, el pleno del CPCCS tradujo esto como una necesidad para disponer al interno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establecer mecanismos para asesorar a las Asambleas Locales con el fin de que conozcan sobre sus derechos ciudadanos referentes a “exigir a los GADS la implementación de espacios de participación²⁸”.

Esta veeduría, a pesar de que tiene una intensidad débil pues no produjo espacios de deliberación y agregación de preferencias, da cuenta de un nivel intermedio de calidad democrática en las interrelaciones socioestatales, y esto tiene que ver por los altos niveles de cooperación de las autoridades y por las consecuencias que tuvo en la activación de procesos de rendición de cuentas, además del acercamiento de instancias del gobierno nacional a los ciudadanos.

²⁶“Veeduría ciudadana para verificar el cumplimiento a proceso de elaboración del presupuesto participativo del GAD Provincial de Manabí, para el año 2016”. Informe final de veedores, 2016.

²⁷ RESOLUCIÓN NO. PLE-CPCCS-415-07-12-2016

²⁸ RESOLUCIÓN NO. PLE-CPCCS-415-07-12-2016.

Tabla 14. Calidad democrática del proceso participativo en la veeduría de Manabí

Manabí	
¿Las autoridades cooperan con el proceso?	Alta
¿Las veedurías generan espacios de deliberación y/o agregación de preferencias?	No
¿La participación es representativa de acuerdo a los objetivos de la veeduría?	No
¿Los ciudadanos cuentan con recursos suficientes para que desarrollen sus objetivos de control?	Suficiente
¿Los canales de información son efectivos?	Suficiente
¿La información generada es clara, útil y suficiente para los objetivos de los ciudadanos?	Suficiente
¿Los ciudadanos proponen cursos de acción o políticas a seguir?	Si
¿Las veedurías son evaluadas?	Si
¿Los ciudadanos participan en su evaluación?	Si
¿Existe un documento de resultados del proceso?	Si
¿Los resultados se traducen en alguna acción estatal, programa o política pública?	Si

Fuente: Informes públicos sobre la veeduría

Conclusiones

En la tabla número ocho se presenta la evaluación y comparación de las cinco veedurías a partir de la matriz de análisis de la calidad de los procesos participativos. Los indicadores categóricos son capturados a través de cero y uno (ausencia y presencia), y los que responden a escala de graduación se califican del 1 al 3 (deficiente/insuficiente/suficiente). En la tabla número quince se presentan los resultados de cada uno de los siete indicadores y la sumatoria entre ellos, la cual es utilizada como el índice de calidad democrática del proceso participativo.

En esta matriz de evaluación, los indicadores relacionados a la producción de foros participativos, calidad de la información, capacidad de evaluación, así como impacto del proceso, contienen el resultado de la suma de dos preguntas cada uno. En lo que respecta a la sujeción de los agentes estatales, la dotación de recursos y la capacidad de propuesta de los participantes, expresan el resultado de una sola pregunta. El máximo puntaje que puede obtener un proceso participativo es

de diecinueve puntos, lo que indica el grado ideal de calidad democrática de esta matriz. En contraparte, el menor puntaje que puede obtener un proceso participativo es de cinco puntos.

Tabla 15. Evaluación de la calidad del proceso participativo de las cinco veedurías

Indicador	Esmeraldas	Guayaquil	Manabí	Riobamba	Cuenca
Sujeción de los agentes estatales	1	2	3	2	3
Producción de foros participativos	2	0	0	2	2
Dotación de recursos a los participantes	1	2	3	3	3
Calidad de la información	2	4	6	5	6
Capacidad de propuesta de los participantes	1	1	1	1	1
Capacidad de evaluación del proceso	2	2	2	2	2
Impacto del proceso	1	1	2	2	2
Calidad democrática del proceso participativo	10	12	17	17	19

Fuente: Análisis de casos

Las cinco veedurías revisadas bajo esta matriz analítica, se registran en un rango de calidad democrática que va del diez al diecinueve. La realizada a Petro Ecuador, en la provincia de Esmeraldas, es la que menor calidad democrática registra con diez puntos, esto por la escasa cooperación de las autoridades con el proceso y los nulos efectos de las calificaciones de los ciudadanos sobre la política pública. Sin embargo, este proceso participativo se ubica cinco puntos arriba de la mínima calificación posible, lo que se debe a los instrumentos de presión que permitieron obtener un grado mínimo de información, las actividades de agregación de opinión que se realizaron, además de la capacidad de los ciudadanos para evaluar el proceso y dejar asentadas sus calificaciones en un documento oficial.

Con dos puntos arriba aparece la veeduría a la Universidad de Guayaquil, la cual, dentro de todos los procesos comparados, también tiene una calidad democrática baja, pues la cooperación de las

autoridades y los recursos de información fueron deficientes y no hay espacios de deliberación asociados al ejercicio de control. Las veedurías de Manabí y Riobamba tienen mayor calidad democrática con diecisiete puntos cada una, aunque en el primer caso pesa más la cooperación de las autoridades y en el segundo la producción de foros deliberativos. El proceso de Cuenca tiene diecinueve puntos, la mayor calidad democrática entre todas las veedurías comparadas y en el rango de evaluación, pues aquí hubo alta cooperación de las autoridades, los ciudadanos accedieron a recursos suficientes para cumplir con sus objetivos y sus calificaciones incidieron en la política pública.

Conclusiones generales

En este apartado se retoma el problema central de este trabajo y se exponen las principales conclusiones. A partir de la recuperación de la pregunta y el argumento inicial, se parte de la pertinencia de adoptar un nuevo ángulo para evaluar la democracia en el régimen ecuatoriano, y las principales implicaciones analíticas del estudio de las veedurías como mecanismo de control sobre la gestión pública. Posteriormente, se hace un recuento de los hallazgos más relevantes en torno a la relación de las veedurías ciudadanas con la democracia, cerrando con un refuerzo del argumento que permite evaluar los mecanismos de control social como parte de los indicadores de una democracia de calidad.

Amplificando el ángulo democrático

El estudio de las veedurías permite dar respuesta a la interrogante planteada en esta investigación: qué lugar ocupan las instituciones de control social en el régimen político post constituyente en Ecuador, y bajo qué condiciones promueven relaciones de gobierno más democráticas. A través de esta pregunta, se documentó la forma que adquirió la institucionalización del control social como una modalidad de participación ciudadana dentro del régimen ecuatoriano, poniendo a prueba el argumento de que estos mecanismos amplifican los derechos de la sociedad y activan procesos de rendición de cuentas, lo que contribuye a mejorar la calidad democrática de las relaciones de gobierno.

Los procesos de institucionalización del control social han sido tensos en un contexto donde, el ejecutivo nacional, concentra altos umbrales de poder, y donde el presidente en turno ha ejercido un estilo de liderazgo fuerte, desde una lógica universalista (Ramírez 2017). Bajo la hegemonía de Alianza País sobre el espectro político ecuatoriano, la independencia de las nuevas instituciones se ha convertido en un campo de sospecha desde la oposición política y, sobre todo, desde la mirada normativa del liberalismo.

Pero la apuesta por la participación ciudadana como una vía para mejorar los procesos de rendición de cuentas y amplificar la receptividad de los gobernantes, está relacionada con un ciclo de descrédito de las élites políticas y crisis del funcionamiento de las instituciones

representativas como equilibrio del ejercicio del poder, contexto en el que cobró fuerza la demanda por incrementar el protagonismo social en el control de los asuntos públicos. En Ecuador, la fragilidad del sistema representativo fue condición para la emergencia de un liderazgo decisionista, pero también, para la creación de una nueva institucionalidad.

En este contexto, resulta pertinente analizar la democracia ecuatoriana a partir de criterios más amplios que los del horizonte normativo liberal, en donde la convivencia de fuerzas políticas opuestas modera el ejercicio del poder mediante estímulos provenientes del sufragio universal y la competencia partidista. El régimen en Ecuador no deja de ser representativo, pero dispone de otros mecanismos de control, los cuales están asentados en el reconocimiento del ciudadano como un agente que puede activar procesos de rendición de cuentas de manera directa dentro de las competencias del Estado. Este escenario modifica la forma de valorar la participación política y su relación con la definición de una democracia.

En el diseño político ecuatoriano, el principio del mandato libre de los representantes populares está acompañado de mecanismos que lo acotan, pero que no atentan contra el principio de poder de decisión de las autoridades. Las relaciones de los ciudadanos con el mundo estatal están mediadas por distintos derechos políticos, que, al igual que el voto y la competencia política, permiten activar dinámicas de deliberación, de agregación de preferencias para tomar decisiones, así como de vigilancia y calificación sobre la gestión de las autoridades. La diferencia –respecto al modelo de democracia elitista- es que estos mecanismos están disponibles para ser activados de manera permanente y por impulso directo de los ciudadanos.

A través del análisis de los diferentes derechos asentados en la Constitución y la LOPC, se mostró cómo los mecanismos de control social son una forma específica de participación ciudadana que amplifica las facultades civiles de responsabilización sobre las autoridades políticas. La institucionalización del control social representa el reconocimiento de la voluntad popular como un poder de fiscalización permanente sobre la gestión de lo público. Por ello, se ha sugerido hablar de democracia de control, en el mismo sentido que se habla de democracia deliberativa y democracia directa.

Las veedurías y el control sobre el Estado

El análisis de la forma en que operan las veedurías ciudadanas en el sistema político ecuatoriano, pone de relieve la diversidad de los espacios estatales en los que ocurren las interacciones del control social: gobiernos municipales, empresas públicas, órganos legislativos locales, universidades, partidos políticos, organizaciones sociales que manejan recursos públicos, entre otros.

Esto cuestiona un supuesto predominante en los estudios de regímenes políticos, donde el espacio político nacional es la unidad de análisis privilegiada, pues se asume que, en contextos presidencialistas, hay una subordinación de las instancias subnacionales al gobierno central (Montufar 2014). Bajo esta óptica, en casos como el ecuatoriano, no se puede dar cuenta de la forma en que los derechos de participación modifican las condiciones en las que los ciudadanos interactúan con los distintos ámbitos del Estado.

En contextos de estructuras de poder descentralizadas, como es el caso de Ecuador, se pueden producir enclaves autoritarios donde las élites resguardan su control sobre los recursos públicos a través de diversas estrategias de dominio que obstaculizan la apertura del Estado (Gibson 2006, Alcantara 2008, Goldfrank 2006). Frente a esta particularidad, resulta importante el hecho de que los mecanismos de control social puedan ejercerse a través de normas y organismos nacionales, pues cuando las instituciones tienen un diseño desde arriba (desde el centro), las reglas tienen mayor homogeneidad y no responden enteramente a las necesidades de las élites locales, lo cual limita sus posibilidades de convertirlas en una estrategia de control político (Benton 2016).

Este rasgo positivo se complementa con el hecho de que las veedurías puedan ser activadas por cualquier ciudadano, por iniciativa propia y sobre cualquier área del Estado. Al ser dispositivos de control dirigidos por la sociedad, las veedurías tienen la capacidad de activar procesos de rendición de cuentas en áreas del Estado donde la fiscalización por la vía de la competencia partidista y el funcionamiento de los órganos de control estatal, es deficiente.

Las veedurías ciudadanas operan sobre el ejercicio del régimen, una dimensión distinta a la formación de gobiernos, que es donde tradicionalmente se concentra la literatura sobre

democratización y calidad democrática (Mazzuca 2013). Como mecanismos de rendición de cuentas, las instituciones de control social abren una veta para democratizar las relaciones de gobierno, pues funcionan como una fuerza contra el ejercicio patrimonial del poder político²⁹, ya que acotan los espacios de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, y permiten a los ciudadanos impulsar mecanismos de responsabilización sobre las autoridades.

Interacciones socioestatales y calidad democrática

La responsabilización no es una dinámica estrictamente legal, pues como se mostró a través de las veedurías analizadas en el capítulo cuatro, el ejercicio del control social discurre a través de un conjunto de prácticas que requieren la movilización de recursos políticos por parte de los ciudadanos, generan dinámicas de interacción con las autoridades e inauguran espacios de deliberación política donde participan representantes populares, burocracias y otros sectores sociales. A pesar de que las veedurías están asentadas en la dicotomía ideal del mundo civil versus el mundo de la política, estas constituyen un campo de intercambios políticos donde existe disenso, cooperación y conflicto.

Las interacciones políticas que ocurren en el marco del ejercicio del derecho a la veeduría ciudadana, tienen la capacidad de producir efectos positivos sobre la calidad democrática de las relaciones de gobierno, pues propician la apertura del Estado, promueven capacidades y disposiciones en los ciudadanos, y permiten mejorar los procesos de gestión pública. En este conjunto de consecuencias, los derechos de control social y los recursos del CPCCS son un factor interviniente que opera en relación con características de la sociedad civil y las autoridades políticas.

Uno de los principales objetivos de las veedurías es transparentar el ejercicio de la función pública, pues se basan en el principio de la visibilidad de las actividades de la gestión pública y, en este sentido, contienen la potencialidad de reducir los márgenes de discrecionalidad de las autoridades, ya que a través del uso de los derechos de participación y los mecanismos de presión del CPCCS, los ciudadanos y/o las organizaciones sociales pueden obligar a los agentes estatales a

²⁹ Conjunto de prácticas donde hay un ejercicio despótico de la autoridad, se explotan los bienes estatales como patrimonio privado, y se excluye a la mayoría de la población de los procesos de decisión pública (Zabludovsky 2016)

responder a demandas específicas de entrega de información y justificación de la toma de decisiones.

Sin embargo, como se observó en las veedurías analizadas en el capítulo cuatro, los recursos de los que dispone el CPCCS parecen no ser suficientes para sortear algunos de los problemas relacionados a las capacidades sociopolíticas y sociotécnicas de los veedores, así como al ejercicio del poder de decisión de las autoridades. La intervención del CPCCS puede coadyuvar a fortalecer capacidades de orden técnico y político, pero no a suplir déficits provenientes de grandes diferencias en recursos de poder en las relaciones entre ciudadanos y mandatarios.

En el proceso realizado por la Asamblea Local Ciudadana en Riobamba, los ciudadanos se enfrentaron a algunos obstáculos dispuestos por las autoridades locales. Principalmente, la dilación en la entrega de información, esto a pesar de contar con instrumentos de presión derivados de su experiencia en actividades de acción colectiva. En este caso, la activación de la veeduría fue un recurso más de las organizaciones sociales, que, por un lado, sirvió como un mecanismo de documentación oficial, y por otro, les permitió contar con recursos de presión que lograron ayudar a destrabar procesos de apertura de información, e incluso, les permitieron incidir en la producción de la norma que vigilaban.

La importancia que tienen los recursos estatales para el ejercicio de la veeduría puede ser mejor leída a la luz del proceso de inspección realizado sobre la empresa Petro Ecuador, el cual registró la calidad democrática más baja en el análisis. Esta veeduría presenta características muy poco favorables para la producción de dinámicas de rendición de cuentas: las autoridades ejercieron un elevado poder para negar el acceso a la información, los ciudadanos no contaban con experiencia y recursos de acción colectiva, y el tema no convocaba a la opinión pública. A pesar de todo ello, la intervención del CPCCS permitió, aunque demasiado tarde, la apertura parcial de la información requerida.

Pero si bien los ciudadanos no pudieron obtener la información solicitada de Petro Ecuador y sus contratistas, por otra parte, lograron documentar incidencias en torno al incumplimiento de compromisos por parte de la empresa estatal. Los veedores en Esmeraldas realizaron actividades

de agregación de opinión y foros participativos en las áreas directamente vinculadas a la responsabilidad de la empresa. Y es que, si bien las veedurías pueden estar basadas en la idea de una relación de observación y calificación, estas se conectan con procesos sociopolíticos que pueden involucrar a más actores en las dinámicas de rendición de cuentas, produciendo incluso, efectos para las que no fueron pensadas originalmente. Este es un rasgo característico de las instituciones participativas, su capacidad para generar dinámicas que desbordan su prescripción inicial (Ramírez y Espinosa 2012).

La veeduría ciudadana promovida por las autoridades del gobierno local y el CPCCS en Manabí, permite ejemplificar los cursos que puede tomar la rendición de cuentas bajo los mecanismos de participación ciudadana. En este escenario, un ejercicio de control inicialmente pensado para involucrar a los ciudadanos en la verificación del cumplimiento de una norma (la aplicación del proceso de presupuesto participativo) por parte del gobierno provincial, desató un proceso de cuestionamiento al sistema de asignación de recursos fiscales en Ecuador, lo que provocó la intervención del ejecutivo nacional para justificar los criterios técnicos con los que se distribuyen recursos entre las provincias, por lo que la recomendación del CPCCS para extender este tipo de socialización de información a otros territorios.

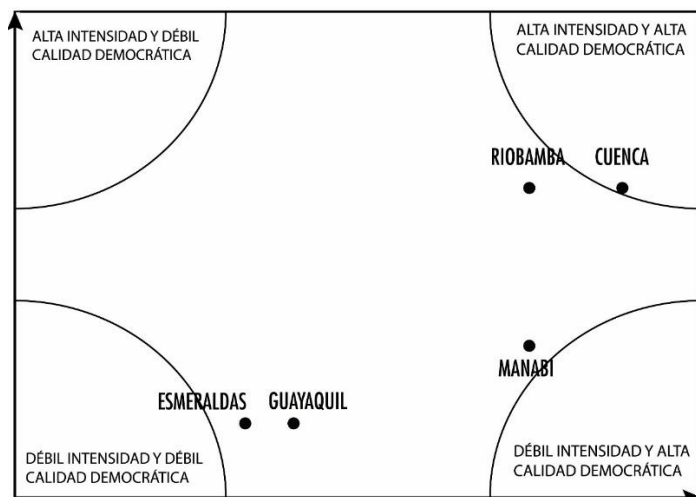
Como ocurrió en Manabí, el proceso en el que se insertan los ciudadanos a través del ejercicio de la veeduría, amplifica el campo de conocimiento sobre la gestión pública, las responsabilidades estatales y las prácticas políticas. Desde la mirada liberal, las disposiciones y capacidades de los ciudadanos son factores exógenos al proceso democrático, pero casos como el aludido arrojan luz sobre uno de los principales argumentos en favor de los mecanismos de participación social: que permiten mejorar las capacidades de los ciudadanos y las condiciones de la deliberación política (Smith 2009) y, además, mejoran la efectividad de las políticas públicas (Isunza 2010, 77).

Durante el ejercicio realizado al proceso de construcción del Tranvía en Cuenca, se produjeron foros de participación donde los veedores y los ciudadanos afectados por las obras, transmitieron demandas directamente a las autoridades locales, lo que permitió la intervención de distintas dependencias para resolver problemas específicos; además, los ciudadanos tuvieron la capacidad de incidir en el diseño e implementación de algunas medidas de reactivación económica.

Pero además de la calidad democrática de los procesos participativos, estas veedurías dan cuenta de diferentes grados de intensidad en las relaciones socioestatales. En los casos de Cuenca y Riobamba, los intercambios que mantienen los ciudadanos con las autoridades son numerosos y constantes, además de que el ejercicio del control está asociado a foros participativos en donde los veedores participan. Pero esto no constituye su carácter democrático, sino que interactúa con la calidad participativa del proceso, pues en el caso de Manabí, la intensidad de las relaciones socioestatales es débil; sin embargo, la calidad democrática del proceso es alta.

En la ilustración número seis se clasifican las veedurías en un cuadrante construido a partir de dos ejes: la intensidad de la veeduría y la calidad democrática del proceso participativo. Bajo este esquema existen cuatro tipos ideales: 1) veedurías de alta intensidad y débil calidad democrática, 2) veedurías con débil intensidad y alta calidad democrática, 3) veedurías de alta intensidad y alta calidad democrática, y 4) veedurías con débil intensidad y alta calidad democrática.

Ilustración 6. Tipología de veedurías



Fuente: Análisis de casos

Las veedurías de Cuenca y Riobamba están clasificadas con una alta intensidad y alta calidad democrática. En estos casos las interacciones entre los ciudadanos y las autoridades en torno a dinámicas de peticiones y respuestas de información pública, así como la producción de foros deliberativos, conviven con indicadores positivos de la calidad democrática del proceso de participación. Cabe insistir que la intervención del CPCCS puede coadyuvar a fortalecer capacidades de orden técnico y minimizar las posibilidades de que las autoridades bloqueen el

ejercicio del control, pero los recursos políticos más bien dependen de la trayectoria de los ciudadanos y las organizaciones sociales, así como del contexto en el que se inserta la veeduría. En los ejercicios de control desarrollados en Esmeraldas y Guayaquil, la intensidad de las interacciones socioestatales es débil, al igual que la calidad democrática de los procesos desarrollados, pues las autoridades políticas lograron desplegar recursos para obstruir el ejercicio del control, esto a pesar de la intervención del CPCCS, que, en el primer caso, contribuyó a destrabar la información de forma tardía; y en el segundo, logró otorgar a los veedores lo solicitado. En el caso de Manabí también se registra una intensidad débil, pues esta es una veeduría casi ausente de conflicto y sin foros deliberativos, sin embargo, su calidad democrática es alta, principalmente por la alta cooperación de las autoridades y la producción de rendición de cuentas.

Instituciones de control social: evaluar la calidad democrática

Como producto de esta investigación, se pretende avanzar en una propuesta para incorporar las instituciones de control social como un indicador sobre la calidad democrática de un régimen político. Lo que aquí se plantea es incorporar las instituciones de control social como un atributo de la participación política, pues constituyen un mecanismo de mediación de las relaciones que los ciudadanos entablan con el Estado con el fin de alcanzar un objetivo: la fiscalización.

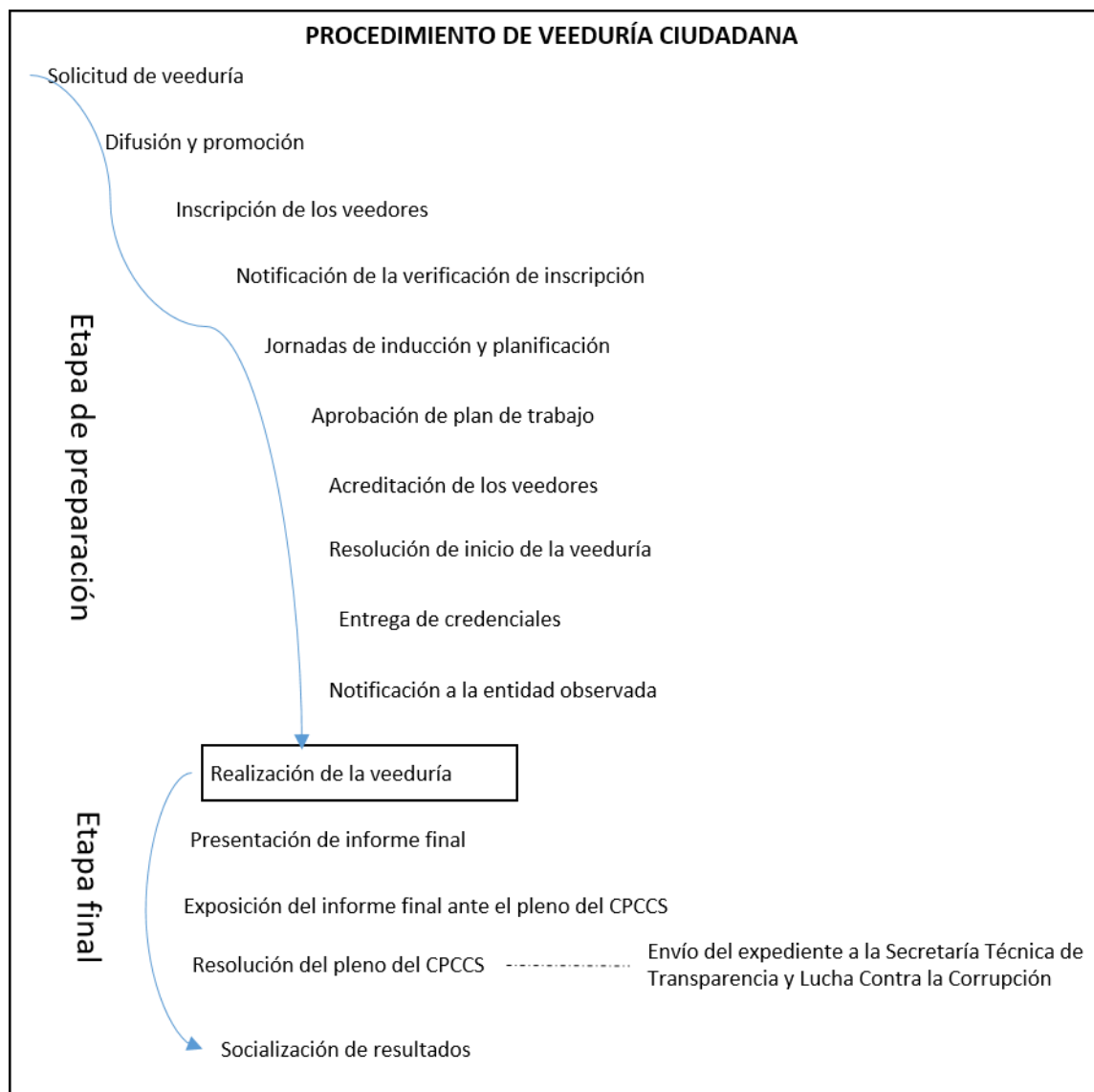
Regularmente, la participación política forma parte de las variables utilizadas para evaluar la calidad democrática de un régimen político, y esta se compone por dos atributos: las condiciones del sufragio popular y las libertades civiles. Lo que aquí se sugiere es que la existencia de instituciones participativas orientadas al ejercicio del control social, también son un valor que permite evaluar la participación política en un régimen democrático.

El análisis de la calidad de los procesos participativos en el marco de las veedurías permitió demostrar que, bajo las condiciones institucionales existentes, los ejercicios de inspección ciudadana inauguran campos de intercambio político que pueden mejorar las capacidades y disposiciones de la sociedad para convivir en el marco del Estado, promover la rendición de cuentas de las autoridades y mejorar procesos de gestión pública. Aunque estas consecuencias dependen también de factores de poder, su realización se ve potenciada por la presencia de los mecanismos jurídicos y políticos que permiten a los ciudadanos dirigir las actividades de control.

El examen del universo normativo en el que operan las veedurías pone de relieve cuatro indicadores que permiten examinar las capacidades democráticas de las instituciones participativas (en este caso, enfocadas al control social): el acceso, el alcance, la activación y los recursos. Dado que las veedurías en Ecuador pueden ser activadas de manera independiente por cualquier ciudadano, operan sobre todas las áreas del Estado y disponen de recursos para realizar las actividades de control, estas pueden ser consideradas como una institución que impacta de manera positiva en la calidad democrática del régimen político, pues amplifican la capacidad de incorporación de los ciudadanos a las arenas públicas a través del principio de la igualdad política.

Como apuntan Maxwell Cameron y Kenneth Sharpe (2012), los efectos de la voz ciudadana dentro del Estado, dependen de cómo se institucionaliza. Si bien, como en el caso de Ecuador, los mecanismos de participación ciudadana suelen engendrarse en contextos de crisis de las instituciones de representación, su pertinencia puede alcanzar incluso a las democracias más consolidadas, pues refuerzan el lazo representativo.

Anexo I



Glosario

ALC: Asamblea Local Ciudadana

CCCC: Comisión Cívica de Control de la Corrupción

CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

FTCS: Función de Transparencia y Control Social

GADR: Gobierno Autónomo de Riobamba

LOPC: Ley Orgánica de Participación Ciudadana

LOTAIP: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

CNE: Consejo Nacional Electoral

SNCS: Subordinación Nacional de Control Social

TSE: Tribunal Supremo Electoral

Lista de referencias

- Ackerman, John. 2004. "Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el banco mundial". En *Documento de Trabajo del Banco Mundial, No.31*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Alcántara Sáez, M. y Fátima García Díez. 2009. *De la reforma política en nuevas Democracias: aspectos sistémicos e institucionales y calidad de la democracia*. Madrid: CEU Ediciones, Fundación CODESPA, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).
- Alcántara, Manuel 2008. "Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina". *Revista de derecho electoral*, N. ° 6.
- Annunziata, Rocio. 2015. "Ciudadanía disminuida: la idea de la "construcción de ciudadanía" en los dispositivos participativos contemporáneos". *Temas y debates* No 30: 39-57.
- Annunziata, Rocio. 2016. "La democracia exigente. La teoría de La democracia de Pierre Rosanvallon". *Andamios*, Volumen 13, número 30, enero-abril: .39-62
- Annunziata, Rocío, Rodrigo Carmona y Gabriel Nardacchione. 2011. "Democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública". En *Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente*, compilado por Nardacchione, Gabriel. Buenos Aire: Prometeo, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- American Political Science Association. 2012. "Democratic Imperatives: Innovations in Rights, Participation, and Economic Citizenship". *Report of the Task Force on Democracy, Economic Security, and Social Justice in a Volatile World*. Washington, DC: American Political Science Association.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía. 2010. "Ecuador: democracia inconclusa". En *Democracia en la región andina: diversidad y desafíos*, compilado por Maxwell A., Cameron y Juan Pablo Luna. Lima: IEP.

- Benton, Allyson Lucinda. 2016. "How Participatory Governance Strengthens Authoritarian Regimes: Evidence from Electoral Authoritarian Oaxaca, Mexico". En *Journal of Politics in Latin America*, 8 (2), 37–70.
- Bobbio N. 1985. *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Burbano de Lara Felipe. 2015. "Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas". En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 52, mayo, 2015, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador, pp. 19-41.
- Caizaluisa, Omar, Muela Lenyn y Rhon Francisco. 2017. "Transparencia y control social en el Ecuador: reflexiones y avances". Quito: Función de Transparencia y Control Social.
- Calderón, Fernando. 2010. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cameron Maxwell A. y Kenneth E. Sharpe. 2012. "La voz institucionalizada en las democracias de América Latina". En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe. México: FLACSO México.
- Carey, John. 2000. "Parchment, Equilibria, and Institutions. Comparative Political Studies". En *Comparative Politic Studies*, Vol 33: 735 - 761. 10.1177/001041400003300603.
- Carter, Center 2008. Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador Constitución de la República de Ecuador. Quito.
- Carter, Center 2009. Informe final sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización Ecuador.
- Crouch, C. 2003. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Cunill Grau, Nuria. 2002. "Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina". En *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, compilado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Temas.
- Cunill Grau, Nuria 2009. "Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad". En *Gestión y Política Pública*, XVIII (Sin mes) : [Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2017] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13311981001>> ISSN 1405-1079
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. 2006. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE-CIESAS-UV.

- Dahl, Robert 1989. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- De la Torre Carlos. 2013. “El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo”. En *Nueva Sociedad* N°. 247, 2013, pp. 120-137
- De la Torre, Carlos. 2008. “Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez”. En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes en América Latina*, compilado por Margarita López Maya, Carrera N. y Calverio P. CLACSO. Disponible en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/lopezma/12torre.pdf>>.
- Della Porta, Donatella. 2013. *Can democracy be saved?*. Reino Unido: Polity Press.
- Fox, Jonathan. 2006. “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”. En *Perfiles latinoamericanos* 14 (27): 56-91.
- Fung, Archon y Erick Olin Wright. 2003. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en *Democracia en Profundidad, The Real Utopias Project*, editado por Archon Fung y Eric Olin Wright, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: 19-88.
- Ganuzza Fernández Ernesto y Francisco Francés. 2008. “¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación”. En *Revista Internacional de Sociología (RIS)* Vol, LXVI, No. 49, Enero-abril. pp. 89-113
- Gargarella, Roberto. 2003. “Una maquinaria exhausta. Constitucionalismo y alienación legal en América”. En *Isonomía* (33): 7-34.
- Garrido-Vergara, Luis, Luz Marina Valderrama y, Javier Ríos Peñafel. 2016. “Democracia deliberativa, Instituciones y participación ciudadana en América Latina”. En *Política. Revista de Ciencia Política*. Vol. 54, N° 2: 255-275
- Gibson, Edward. 2006. “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”. En *Desafíos* (14): 204-237.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, en *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, No. 2: 3-28.
- Habermas, Jürgen. 2005. “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en *Polis* [En línea], URL: <http://polis.revues.org/7473>; DOI : 10.4000/polis.7473
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 2006: *El Federalista*. Traducción de Gustavo R. Velasco. México: Fondo de Cultura Económica.

- Hevia, Felipe. 2007. "La contraloría social en el Programa Oportunidades desde una óptica de Interfaz socioestatal". En *Contraloría y participación social para la gestión pública*, editado por Luciana Tatagiba. Caracas: CLAD:175-284.
- Isunza, Ernesto. 2006: "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, editado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera, México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa: pp. 265-292
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2010. "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación". En *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle. México: Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social, Universidad Veracruzana.
- Isunza, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2013. *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. México: Centro de Contraloría social y Estudios de la Construcción Democrática/Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología social.
- Isunza, Ernesto y Alberto Olvera. 2010. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS.
- Jiménez, Magda Catalina 2012. "La importancia del accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2): 97-130
- Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto. 2010. *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Pacheco, Jairo y Sandra Jiménez. 2014. "La rendición social de cuentas en la calidad de la democracia. Una discusión sobre aportes y retos de la política comparada". *Reflexión Política* Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11031312002>> ISSN 0124-0781

- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza.
- Mauzzuca, Sebastián. 2013. "Reconceptualizing democratization: acceso to power versus exercise of power". En *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, editado por Sebastián Mantilla Baca y Gerardo L. Munck. Quito: CENALEP.
- McCubbin, Mathew y Thomas Schwartz 1984. "Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms". En *American Journal of Political Science* 28: 16-79.
- Melo, Marcus 2011. "Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia". *Revista latinoamericana de política comparada*, Nº. 5: 125-154.
- Monsiváis, Alejandro. 2006. "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública". *Revista Mexicana de Sociología* 68, núm. 2: 291-330.
- Montúfar, César. 2014. *¿Vivimos en democracia?: aproximación conceptual al régimen político ecuatoriano 2007-2015*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Morlino, Leonardo. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA internacional*. Costa Rica: IDEA Internacional.
- Muñoz, Juan Pablo. 2008. "Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso de Ecuador 2008". En *Dossier La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Tomado de la web en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html>
- Norris, Pipa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- O'Donnell, Guillermo. 2002. "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Temas
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones: 25-148.

- Olivo, Berenice. 2013: *El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión Anticorrupción del Ecuador: 1997-2008*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Olvera, Alberto. 2002: “Accountability Societal en México: la Experiencia de Alianza Cívica”. En *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Buenos Aires: Temas: 219-260
- Ortiz, Santiago. 2008. “El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador”. En *Dossier La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Tomado de la web en <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html>
- Ospina, Pablo. 2013. “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)” En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, editado por Gina Benavides Llerena y Gardenia Chávez Núñez. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar:. 147-161.
- Oszlak, Oscar. 2003. “¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable”. Ponencia a ser presentada en el Panel ¿Es posible la responsabilización en el Estado?: aspectos teóricos y epistemológicos. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 - 31 de octubre de 2003. Versión preliminar.
- Pachano, Simón. 2010: “Ecuador: el nuevo sistema político en funcionamiento”. En *Revista de Ciencia Política*, Pontificia Universidad Católica de Chile, No. 2: 297-317.
- Pachano, Simón. 2011. *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Pachano, Simón y García Sergio. 2015. “Ecuador: un régimen híbrido”. En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, Volumen 10 No. 10: 123-148.
- Parés, Marc y Carola Castellá. 2009. “Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos”. En *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, coordinado por Marc Parés. Barcelona: Ariel: 241-266.
- Peruzzotti, Enrique. 2008. “Marco conceptual de la rendición de cuentas”. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización

- Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.
- Peruzzotti, Enrique. 2009. "The politics of institutional innovation: the implementation of participatory budgeting in the city of Buenos Aires". En *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*, editado por Andrew Selee y Enrique Peruzzotti. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press.: 40-61.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PNUD 2014. *Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Przeworski, A., S. Stokes y B. Manin. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ramírez Franklin. 2010. "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)". En *OSAL*, Buenos Aires: CLACSO, Año XI, No. 28: 17-47.
- Ramírez Gallegos, Franklin y Alejandra Espinoza. 2012. "Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *Cuadernos del CENDES* [en línea] 2012, 29 (Septiembre-Diciembre) : [Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40326162006>> ISSN 1012-2508
- Ramírez, Franklin. 2011. "El Consejo de Participación Ciudadana y Control social en Ecuador: ¿Hacia la institucionalización de la contra-democracia?". Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- Ramírez, Franklin. 2005. "Insurrección, legitimidad y política radical". En *Iconos*. Revista de Ciencias Sociales. Num. 23, Quito: 83-92.
- Ramírez, Franklin. 2005b. *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Ramírez, Franklin. 2008. "Las antinomias de la revolución ciudadana". En *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires.

- Ramírez, Franklin. 2011. “Participación, desconfianza política y transformación estatal”. En *Informe cero. Estado del país, Ecuador 1950-2010*. Quito: FLACSO, ESPOL, PUCE, Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación y ODNA
- Ramírez, Franklin. 2017. “Ascenso, des-fragmentación y desperdicio. Luchas sociales, izquierda y populismo en el Ecuador (2007-2017)”: En *Memoires des luttes. Amérique Latine. Centre Tricontinentale- CETRI*, 2017 (En prensa).
- Ramírez, Franklin, Mathieu Le Quang y Cristina Bastidas. 2013. *Nuda Política Participación, democracia y conflictos en Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador, Perfles de Opinión.
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La Contrademocracia*. Argentina: Ediciones Manantial.
- Sartori, G. 1999. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Schedler, Andreas. 2004. “¿Qué es la rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”, En *Iconos* No. 40: 21-39.
- Selee, Andrew y Enrique Peruzzotti. 2009. *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington, D.C: Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press.
- Smith, Graham. 2009. “Studying democratic innovations: an analytical framework”, en *Democratic innovations. Designing institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Solís, Peter y Winder Natalia. 2006. *Construyendo Procesos de Auditoria Social Local en Centroamérica: Lecciones Aprendidas y Retos Futuros*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas, Soraya. 2006. “Foros participativos y gobernabilidad. Una sistematización de las contribuciones de la literatura”. En *Diseño Institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. Coordinado por Coelho, Denilson & Lubambo, Cátia & Melo, Marcus. Buenos Aires: CLACSO. pp. 15-37
- Vommaro, Pablo. 2014. “La disputa por lo público en América Latina. Las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común”. *Revista Nueva Sociedad*.

- Zabludovsky Kuper, Gina. 2016. “El concepto de patrimonialismo y su aplicación al estudio de México y América Latina”. En *Max Weber en Iberoamérica: nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción*. México: Fondo de Cultura Económica: CIDE. pp. 447-468.
- Zovatto, Daniel. 2010. “Las instituciones de la democracia directa”. En *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Editado por Lissidini, Alicia, Yanina Welp y Daniel Zovatto (Universidad Nacional Autónoma de México) pp. 13-70.