

# ÍCONOS | 71

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre-diciembre 2021

**Ciencia, conocimiento y sociedad**  
Science, knowledge and society

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 71, vol. XXV (3er. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile  
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos  
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editoras en jefe (Editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

##### Editores del dossier 71 (Editors of dossier 71)

- Roberto Chauca. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- José Ragas. Pontificia Universidad Católica de Chile
- Mark Thurner. University of London. Reino Unido

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Sílvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Correctora de estilo: Bárbara Sáez

Traducción al inglés: Fernando Bustamente

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:  
[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

### Presentación del dossier

**Ciencia, conocimiento y sociedad** ..... 7-12

*Introduction to dossier*

*Science, knowledge and society*

Roberto Chauca y José Ragas

**01. La enseñanza de las políticas públicas en América Latina:  
estado de la situación y desafíos para la ciencia política** ..... 13-36

*Public policy training in Latin America: Current status and challenges for political science*

Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez

**02. Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología  
en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020** ..... 37-58

*Transnationalization of science and technology policies in Central America.*

*A network analysis 1955-2020*

Ronny Viales-Hurtado, Ronald Saénz-Leandro y Marco Garita-Mondragón

**03. Investigación colaborativa: potencialidades y limitaciones de  
la cartografía social participativa** ..... 59-80

*Collaborative research: Potential and limitations of participative social cartography*

Pablo Saravia-Ramos, Débora Vega-Valdés, Luis Espinoza-Almonacid y Paulo Gutiérrez-Soto

**04. Experticia estadística en la administración pública ecuatoriana:  
mecanismos de emergencia y legitimación** ..... 81-102

*Statistical expertise in the Ecuadorian public administration:*

*Emergence and legitimation mechanisms*

Byron Villacís

**05. Los últimos spencerianos. Hacia un canon de la primera  
sociología ecuatoriana** ..... 103-120

*The last Spenserians. Towards a canon of the first Ecuadorian sociology*

Philipp Altmann

- 06. Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos:  
el control de la corrupción en Ecuador** . . . . . 123-142  
*Trajectories and political context of grass-roots citizen organizations:  
The control of corruption in Ecuador*  
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña
- 07. La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad  
de la vida en Argentina** . . . . . 143-160  
*Politics in territory. Gender, migrations and the sustainability of life in Argentina*  
María José Magliano y Sofía Arrieta
- 08. Justicia reparativa frente a los legados de la esclavitud en el Caribe.  
Perspectivas interregionales.** . . . . . 161-178  
*Reparative Justice vis-à-vis the legacy of slavery in the Caribbean.  
Interregional perspectives*  
Claudia Rauhut
- 09. Conexiones internacionales del proceso de colonización de  
la frontera amazónica ecuatoriana, 1960-1970** . . . . . 179-194  
*International connections of the Ecuadorian Amazonian forest  
colonization process 1960-1970*  
Pablo Campaña
- 10. “Una nueva clase dirigente”. Los intendentes bonaerenses durante  
el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina** . . . . . 195-212  
*“A New Ruling Class”. The mayors of Buenos Aires Province during  
the National Reorganization Process in Argentina*  
Paula Vera Canelo y Juan Pablo Kryskowski

t  
temas

# Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

*Trajectories and political context of grass-roots citizen organizations:  
The control of corruption in Ecuador*



 Mgtr. Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña. Doctorando en Investigación en Ciencias Sociales por FLACSO México. (hectormgum@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-1802-5375>)

Recibido: 29/09/2020 • Revisado: 17/12/2020  
Aceptado: 29/03/2021 • Publicado: 01/09/2021

## Resumen

En este artículo se analizan los organismos ciudadanos de regulación (OCR) mediante un diálogo entre la literatura sobre organismos regulatorios e instituciones participativas. En los ORC se combinan la delegación de tareas de control sobre política pública en agencias estatales independientes con las cualidades ciudadanas de los dirigentes. Precisamente, en este texto, se argumenta que las trayectorias de consolidación y debilitamiento de los OCR están ligadas a la capacidad de sus líderes para construir reconocimiento; en tal mecanismo intervienen la forma en que ocupan sus posiciones en el Estado y los factores del contexto político. El análisis se basa en un estudio de caso de los organismos de control ciudadano ante la corrupción en Ecuador entre 2000 y 2017; se revisan notas de prensa, informes, entrevistas y datos de las siguientes encuestadoras: Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y Perfiles de Opinión. Se examina, durante tres contextos políticos no equivalentes, cómo el acceso de perfiles ciudadanos a organismos reguladores incide en la capacidad de sus líderes para ganar reconocimiento y facilitar procesos de consolidación institucional. Se concluye que la disposición de espacios para organizaciones sociales es positiva para la consolidación de los OCR, sobre todo en entornos de fragmentación política, mientras que los arreglos de tipo meritocrático no contribuyen a la adquisición de reconocimiento, especialmente en entornos de competencia política cerrada.

*Descriptors:* anticorrupción; ciudadanización; contexto político; organismos reguladores; participación ciudadana; reconocimiento.

## Abstract

This article analyzes grass-roots originated citizen oversight organizations (COO's). This study engages in a dialogue between the literature on watchdog organizations and on participative institutions. COO's combine delegation of control over public policy to independent watchdog government agencies with a strong involvement of ordinary citizens. In this text the case is made that the consolidation or weakening of the COO is dependent to a large degree on the ability of their leaders to achieve public recognition. This capability –in turn– depends on the way in which they go about performing in Government positions and on the wider political context. The present article is based on a case study of citizen watchdog organizations, which appeared in Ecuador between 2000 and 2017, as part of social and political efforts to fight corruption in the country. The study examines press releases, reports, interviews and survey data from the following sources: Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y Perfiles de Opinión. The scrutinized data provides valuable insights about how the capacity of leaders to achieve public recognition and expedite institutional consolidation is related to the ways in which ordinary citizens gain access to oversight organizations in three different political contexts. The article arrives at the conclusion that facilitating the involvement of grass-roots social organizations helps the consolidation of COO's, especially in contexts of widespread political fragmentation, while, on the other hand, meritocracy by itself fails to promote recognition, particularly in settings where close and bitter political competition is prevalent.

*Keywords:* anti-corruption; citizenship; political context; oversight organizations; citizen participation; recognition.

## 1. Introducción

Los organismos ciudadanos reguladores (OCR) son una innovación institucional que combina la delegación de tareas de regulación con la ciudadanización de sus cuadros directivos. Si la aparición de dichos organismos tiene razón de ser en contextos de baja confianza en las instituciones políticas y tienden a proliferar en sistemas políticos abiertos, ¿qué sucede cuando el contexto político es cerrado y sin graves problemas de credibilidad?, ¿en qué medida la consolidación de los OCR depende del contexto político?

Uno de los problemas centrales en el estudio de los organismos reguladores de políticas públicas es su capacidad de ganar independencia frente a las autoridades políticas, cuestión que se agudiza cuando se trata de arreglos ciudadanizados, pues lo que está en juego es la capacidad de los dirigentes de los OCR para construir legitimidad al margen de la representatividad electoral. En este artículo, exploro cómo la construcción de reconocimiento de los dirigentes de los OCR incide en las trayectorias de consolidación y debilitamiento de dichas instituciones. Argumento que en esta relación procesual intervienen las reglas del juego, específicamente el método de acceso de los perfiles ciudadanos al Estado, además de estar modulada por dos características de contexto político: el sistema de partidos y el clima de disposiciones sociales. Esta estrategia analítica permite caracterizar las instituciones participativas a partir de un enfoque sistémico, sin debilitar la agencia de los actores dirigentes.

Desde una perspectiva endógena, se analiza la trayectoria de dos OCR en Ecuador entre los años 2000 y 2017. Se trata de dos diseños distintos que se caracterizan por la presencia de perfiles ciudadanos como parte fundamental de su gobierno: la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Ambos arreglos institucionales son analizados a través de tres contextos políticos no equivalentes, con la intención de dar cuenta de cómo ello modula los procesos de reconocimiento ligados a las trayectorias de consolidación y debilitamiento institucional.

En la primera parte de este artículo se problematiza la necesidad de utilizar un enfoque de tipo sistémico para analizar las trayectorias de los OCR, obturando el reconocimiento como un mecanismo que opera a través de las relaciones de los dirigentes de los organismos ciudadanizados con otro tipo de actores, en relación con el modo de institucionalización de la política bajo regulación y el contexto político.

La segunda parte consiste en un análisis empírico a través de narrativas históricas y la periodización de episodios, donde se exponen los momentos de consolidación y debilitamiento de la CCCC y el CPCCS. La información utilizada fue recolectada a través de estudios previos, notas de prensa, informes del CPCCS, así como datos del Barómetro de las Américas, Latinobarómetro y la empresa Perfiles de Opinión. Además, se realizaron once entrevistas entre julio del 2019 y septiembre del 2020, in-



Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

cluyendo la de un exdirigente de la CCCC, siete exdirigentes del CPCCS y tres funcionarios de carrera. A lo largo del texto las entrevistas se citan de manera anónima.

## 2. Los organismos ciudadanos de regulación

En América Latina, la agenda de la lucha contra la corrupción ha derivado en una multiplicidad de iniciativas gubernamentales. Una de ellas es la creación de instituciones de participación ciudadana, entendidas como arreglos institucionales que buscan traducir la desconfianza ciudadana en una actividad para la regulación de políticas estatales que incorporen actores sociales en las estructuras del Estado, desde donde dirigen aparatos especializados de control (Isunza 2006; Avritzer 2017; Ramírez Gallegos 2011).

La ciudadanización de organismos regulatorios responde a una necesidad de incrementar la credibilidad de las instituciones políticas en momentos de crisis, lo que en cierta medida permite explicar por qué el recurso a la idea de ciudadano, que opera conceptualmente, como oposición a los actores del sistema de partidos y las burocracias ligadas a ellos (Peña 2018; Avritzer 2017). En este sentido, el liderazgo de los dirigentes de los OCR es un elemento fundamental para dar cuenta de las trayectorias de consolidación o debilitamiento de dichas agencias (Di Mascio, Maggetti y Natalini 2020, 7), sobre todo en el control de la corrupción, pues se trata de un campo con altos niveles de disputa en torno a la reputación en cuanto fuente de legitimidad (Rosanvallon 2007).

Como instituciones participativas, los OCR contienen un reclamo de representación que no pasa por la legitimidad del voto, sino por la reivindicación de los actores de su capacidad para ser representativos de ciertos temas, públicos, causas o experiencias, además de que la recepción de dicho reclamo sea exitosa entre los pretendidos representados (Annunziata 2018, 40-42). La reputación de los dirigentes de los organismos ciudadanizados no depende exclusivamente de sus atributos individuales, sino de su capacidad para ser representativos de lo que se entienda por ciudadano, como una categoría opuesta al de los políticos electos y las burocracias tradicionales.

Esta compleja forma de representación tiene que ver con la institucionalización de demandas de agrupaciones sociales a través de la ocupación de posiciones en el Estado, un mecanismo que, de acuerdo con Gurza y Szwako (en prensa), puede tomar al menos cinco formas: 1) carreras en el servicio civil, 2) la examinación competitiva, 3) la carrera electoral, 4) el nombramiento de aliados partidistas y 5) posiciones específicamente destinadas para miembros de grupos sociales particulares. Esta novedosa clasificación puede servir como guía para explorar de qué manera el diseño institucional tiene efectos sobre las dinámicas de los movimientos y agrupaciones sociales que portan las agendas contenidas en los organismos regulatorios ciudadanizados.

Si se asume que los líderes los OCR estarán interesados en adquirir independencia para llevar a cabo sus tareas, es importante destacar que ello tiene que ver tanto con las posibilidades del diseño institucional como con los atributos de sus líderes, los cuales pueden ser previos o concomitantes al trabajo de dirección de dichos organismos. Desde esta perspectiva, la institucionalización de las demandas ciudadanas incide sobre las capacidades de los actores sociales, al mismo tiempo que estos inciden en el curso de los organismos estatales, participando dentro o fuera del Estado (Gurza Lavalle et al. 2019).

La relación endógena entre este tipo de actores y los OCR se relaciona con la mutua constitución de los procesos de consolidación institucional y la construcción de autoridad práctica, un concepto que da cuenta de una mezcla de habilidades, capacidades y reconocimiento que los actores pueden desarrollar durante las trayectorias de construcción de una institución, que les permitiría incidir de manera más o menos exitosa en el comportamiento de otros (Abers y Keck 2013, 2-7). Los factores de dicha autoridad pueden ser características de los actores previas a los procesos de construcción institucional, pero también adquirirse durante su curso (Abers y Keck 2013; Rosanvallon 2007).

Entre los elementos de la autoridad práctica interesa destacar el reconocimiento como un concepto análogo de la reputación de los dirigentes de los OCR. Si el reconocimiento depende de que acepten el reclamo de representación que hacen los actores insertos en las tareas de regulación en el Estado, entonces este reconocimiento involucra redes de relaciones, así como la exposición pública de atributos (Alonso y Aziz Nassif 2005; Abers y Keck 2013), lo que estaría ligado tanto a condiciones propias de los actores como a las dimensiones institucionales que median en su capacidad de ser representativos del imaginario imperante sobre lo ciudadano.

### *Factores contextuales*

Para dar cuenta de la consolidación o el debilitamiento de este tipo de organismos no es suficiente con los episodios de delegación (Di Mascio, Maggetti y Natalini 2020, 2). Adicionalmente, su carácter ciudadanizado introduce otra complejidad, pues en su funcionamiento operan redes de poder que incluyen actores gubernamentales, de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación (Alonso y Aziz Nassif 2005). Este enfoque, que puede considerarse de tipo sistémico, implica vincular la operación de instituciones determinadas con elementos regularmente considerados exógenos como el sistema de partidos, procesos burocráticos del Estado, así como otras instituciones de participación ciudadana y deliberación (Zaremborg y Welp 2020; Avritzer 2017, 23-24; Isunza 2013).<sup>1</sup>

1 Para ello existen distintas propuestas conceptuales. Ernesto Isunza y Adrián Gurza Lavalle (2006) hablan de regímenes de rendición de cuentas, Gisela Zaremborg y Yanina Welp (2020) utilizan el término de ecologías participativas, mientras que Leonardo Avritzer (2017) se refiere a sistemas participativos.

Aunque esta forma de analizar los procesos institucionales permite relativizar la autonomía de los actores dotados con el mandato de dirigir los aparatos regulatorios, llevado a extremos puede derivar en la subvaloración de la agencia de los actores como factor explicativo, por lo que resulta pertinente tratar los elementos del sistema como un contexto que modula los procesos bajo estudio. Pero el hecho de que un mecanismo, en este caso la construcción de reconocimiento, pueda ser utilizado analíticamente en contextos distintos, no significa que operará de la misma manera. Su funcionamiento no puede determinarse *a priori*, por lo que se espera que en contextos no equivalentes, actúe de manera distinta (Falleti y Lynch 2009).

Cuando se trata de contexto hay otro problema que resolver: ¿qué elementos considerar como analíticamente relevantes? La respuesta a la pregunta está guiada por la teoría (Falleti y Lynch 2009). En el caso de las instituciones participativas, regularmente se reconoce el entorno de condiciones políticas como un factor elemental en la vida de estas instituciones, donde destacan dos elementos: el clima de confianza ciudadana en las instituciones políticas y las características del sistema de partidos (Welp y Schneider 2012; Goldfrank 2006; Avritzer 2010, 2017).

Como se ha insistido, recurrir a la idea de la ciudadanía como atributo de independencia del mundo de los partidos, tiene sentido en condiciones de baja confianza o credibilidad en las instituciones políticas, pero en situaciones donde esto no es tan problemático ¿los OCR siguen siendo necesarios?, ¿el clima de disposiciones afecta su capacidad de reconocimiento? Respecto al sistema de partidos, cabe destacar que resulta un elemento de importancia en el funcionamiento de las instituciones participativas orientadas a la rendición de cuentas, sobre todo en contextos de mayorías con poca voluntad para tolerar los controles al poder de decisión (Avritzer 2017), es por eso que entornos de pluralidad, alta competencia y/o baja consolidación del sistema de partidos facilitan la apertura a la influencia ciudadana y la consolidación de las innovaciones democrática (Goldfrank 2006; Welp y Schneider 2012; Avritzer 2010).

### *Expectativas*

Argumento que, en contextos caracterizados por problemas de legitimidad y confianza hacia las instituciones políticas, los OCR tienen la oportunidad de emerger y consolidarse con mayor facilidad, pues los actores dirigentes pueden obtener reconocimiento a partir de una legitimidad ligada a su distancia del quehacer de los partidos, materializada en características individuales de notabilidad, pero, además, a través de lazos de pertenencia con organizaciones sociales. El reconocimiento, entendido como capital reputacional, facilita reivindicaciones de credibilidad y representatividad de los ciudadanos, reduciendo así las posibilidades de bloqueo por parte de los actores del sistema de partidos.

Cuando los problemas de legitimidad y confianza en las instituciones representativas parecen superarse o no están en el centro de la agenda, las agencias de control ciudadano pueden ser más vulnerables a episodios reactivos, pues la capacidad de los dirigentes de los OCR para obtener reconocimiento está limitada por la disputa de su control entre las fuerzas políticas que compiten en el plano electoral. Esta situación se agrava si los lazos de pertenencia de dichos dirigentes con organizaciones sociales son débiles.

### 3. La Comisión Anticorrupción en Ecuador

Entre finales de los años 90 y hasta el 2006, siguiendo a Pachano (2008, 9-10), el sistema de partidos en el Ecuador se caracterizó por el pluralismo extremo, tal cualidad se expresaba en el alto número de formaciones políticas que competían en la arena electoral y contaban con representación en el legislativo. Además, entre finales de los años 90 y el 2005, en Ecuador se vivió un intenso periodo de crisis política que tiene como hitos tres caídas presidenciales, todas cruzadas por la corrupción como un problema público. La CCCC surgió no solo como respuesta del gobierno a esta situación, sino como la institucionalización de una agenda social empujada por distintos movimientos y agrupaciones sociales (entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020).

Después de la destitución del presidente Bucaram en 1997, el presidente interino, Fabián Alarcón, creó la Comisión Anticorrupción para dar respuesta a una demanda social generalizada que exigía combatir este problema (Sotomayor 2008, 32). El nuevo organismo estuvo dotado de legitimidad a través de la incorporación de actores con cierta reputación y reconocimiento entre la opinión pública, además de “criterios más bien arbitrarios de representatividad política” (Ramírez Gallegos y Yamá 2013, 9). Cabe señalar que muchos de ellos fueron designados por el ejecutivo, a propuesta de las organizaciones que representaban.

La recepción pública de dicha comisión fue exitosa, principalmente por su papel protagónico como denunciante en episodios de escándalos de corrupción, que incluyeron al propio presidente de la República, así como a miembros del Congreso Nacional (Sotomayor 2008; Olivo Espín 2013). La imagen positiva de este organismo se expresaría, primero, en la prórroga de su funcionamiento; después, en la creación de la CCCC en la reforma constitucional de 1998, donde se definió como un organismo autónomo que “en representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción” (Constitución Política de la República de Ecuador 1998, art. 220).

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

Aunque la CCCC fue creada en una reforma constitucional que amplió el poder del ejecutivo sobre el Congreso (Ortiz 2008; Pachano 2010), la designación de sus miembros quedó a cargo de cuerpos colegiados de organizaciones de la sociedad civil, heredó criterios similares de representación con los que se formaron los gobiernos de la Comisión Anticorrupción: notabilidad pública y pertenencia a agrupaciones sociales con influencia en la vida pública.

#### 4. La construcción de la comisión de control cívico de la corrupción

En 2001 el entonces presidente Jamil Mahuad fue destituido en medio de movilizaciones convocadas por organizaciones sociales, agrupaciones indígenas y por la pérdida del apoyo de las Fuerzas Armadas. Ese mismo año se formó el primer gobierno de la CCCC a través de los colegios electorales que, de acuerdo con la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (1999), mandató la elección de sus dirigentes a través de colegios electorales que convocaban a organizaciones de la sociedad civil reconocidas legalmente y agrupadas por temáticas afines.

Aunque los consejeros electos tenían vínculos y trayectorias con agrupaciones políticas como el Partido Sociedad Patriótica o la Unión Democrática Cristiana, su pertenencia estaba más bien asociada a los sectores y organizaciones sociales que mandataba la ley, por ejemplo, organizaciones de mujeres y derechos humanos, federaciones de cámaras de la producción, centrales sindicales o agrupaciones de universidades nacionales. A pesar que este arreglo tiende a ser leído como corporativo o neocorporativo (Olivo Espín 2013; Aguilar 2007), desde otra perspectiva teórica se trataría de la institucionalización de demandas de agrupaciones sociales, así como de la construcción de su autonomía relativa, a través de la disputa de posiciones en el Estado (Ramírez Gallegos 2010, 43; Gurza Lavalle et al. 2019, 24-45).

En el caso de la CCCC, la incorporación de actores del mundo de las asociaciones facilitó la transferencia de innovaciones políticas y burocráticas que derivaron en un “salto cualitativo” del proceso de institucionalización de la Comisión (Olivo Espín 2013, 63-64). En este periodo, el trabajo de la Comisión cambió de la denuncia al involucramiento estratégico de la ciudadanía en actividades de prevención de la corrupción, creando redes en distintas ciudades y estimulando novedosas formas de participación; además, el trabajo de los comisionados se extendió a otros ámbitos del Estado, como el legislativo, donde participaron en la coproducción de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Olivo Espín 2013, 87-91; entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020).

*Consolidación, a pesar de los conflictos*

La CCCC se constituyó en medio de una intensa crisis política nacional y su trayectoria no estuvo ausente de relación con este contexto. La renovación de la dirigencia de este OCR, en el año 2004, no pasó desapercibida para los partidos políticos y otros actores que desplegaron estrategias para incidir en la renovación de los comisionados, lo que derivó en conflictos jurídicos y un retraso de los nuevos nombramientos (Sotomayor 2008, 36), además de fisuras en los movimientos de mujeres, de trabajadores y de derechos humanos (entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020; Olivo Espín 2013).

Las tensiones también se presentarían con el ejecutivo; unos meses después del conflicto con los nombramientos del nuevo pleno de comisionados, el expresidente Lucio Gutiérrez mandató la creación de un comité encargado de diseñar un sistema anticorrupción. Esto desató el descontento de actores políticos, del Estado y de la sociedad civil, quienes llamaron a la defensa de la CCCC como “la única representación de la sociedad civil en asuntos anticorrupción” (*El Hoy* 2004).

De acuerdo con Olivo Espín (2013) y Sotomayor (2008), estos conflictos, sumados a cierta incapacidad de la CCCC por traducir sus tareas en sanciones sobre los funcionarios involucrados en prácticas irregulares, reflejaban un desgaste del organismo entre la opinión pública, lo que constituiría un indicador de su debilitamiento. Sin embargo, de acuerdo con la encuesta del Barómetro de las Américas, entre el 2002 y el 2008, la confianza de la ciudadanía en la CCCC creció dos puntos porcentuales; incluso, en el periodo 2004-2006, tanto las actividades de investigación sobre casos de corrupción, como las actividades de prevención impulsadas por la CCCC, registraron un incremento respecto a años anteriores (Olivo Espín 2013, 97).

*Un nuevo contexto político: el CPCCS*

Entre los años 2006 y 2008 las actividades de la CCCC registraron un descenso (Olivo Espín 2013). En esos momentos el país se encaminaba a una reconfiguración del régimen político, pues después de la caída del expresidente Gutiérrez en el año 2005, emergió una nueva mayoría electoral a través de Alianza País (AP) y el liderazgo de Rafael Correa, quien después de ganar las elecciones presidenciales del 2006, convocaría a un proceso constituyente. Todo ello modificaría de manera sustancial los patrones de relación entre Estado y sociedad (Ramírez Gallegos 2010; Ortiz Lemos 2013). En este contexto, gran parte del trabajo y de la burocracia de la CCCC fue trasladado a un nuevo organismo ciudadanizado, de cuya dirección las organizaciones sociales quedaron desalineadas.

Para el año 2007 el contexto político ecuatoriano se caracterizó por un sistema de partido predominante: la formación AP ganó las elecciones presidenciales de la mano de Rafael Correa en 2009 y 2013; obtuvo mayoría absoluta en la Asamblea Constituyente de 2009, conquistó los primeros puestos en las elecciones locales del 2009 y sostuvo mayorías en la Asamblea Nacional durante todo este periodo (Pachano 2017, 1-2). Frente a los años anteriores, marcados por la fragmentación de fuerzas y recurrentes crisis políticas, la etapa del gobierno correísta luciría por su estabilidad.

Una de las claves en la hegemonía de AP estuvo en su capacidad de recoger el descontento con la política tradicional a través de una narrativa que confrontaba lo ciudadano contra el universo de los partidos, un antagonismo que ya estaba presente en una multitud de organizaciones y movimientos sociales que impulsaron sus agendas en el proceso constituyente del 2008 (Ramírez Gallegos 2010). Este clima social motivó la creación de un organismo estatal que heredó las funciones de prevención y combate a la corrupción de la CCCC, ahora reforzadas con capacidad de actuación procesal, además de facultades para promover la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la organización de concursos meritocráticos para el nombramiento de autoridades de otros organismos reguladores y de la rama judicial.<sup>2</sup>

De forma similar a la CCCC, el CPCCS se diseñó para ser liderado por un cuerpo colegiado de ciudadanos con perfiles alternativos al de la representación electoral, solo que no a través de espacios para organizaciones sociales, sino mediante un examen de méritos. El primer filtro para seleccionar candidatos era una prueba de aptitudes sobre participación ciudadana y, después, una evaluación de méritos a través de mesas de selección compuestas por ciudadanos y funcionarios del Estado, donde se ponderaban atributos como el liderazgo, la experiencia o la trayectoria de militancia (Constitución de la República de Ecuador 2008).

## 5. El ascenso del primer Consejo

El primer gobierno del CPCCS, de carácter transitorio, fue nombrado en el 2009 y su composición desató controversias, pues el proceso de selección de los consejeros estuvo a cargo de la Asamblea Legislativa, hecho que fue cuestionado por quienes argumentaban que la selección debía ser organizada por el CNE. Además, muchos de los electos como consejeros recibieron críticas por sus relaciones con el bloque político afín al ejecutivo (The Carter Center 2009), asunto que se extendió a la conformación del pleno del Consejo conformado en el 2010, ya bajo el proceso de selección establecido por la ley.

2 De acuerdo con la normativa, al CPCCS le corresponde organizar concursos públicos para la selección de autoridades del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General del Estado, la Procuraduría General del Estado y siete superintendencias de regulación.

Después del proceso de selección donde participaron 350 ciudadanos, el pleno del CPCCS se conformó por siete perfiles, de los cuales, cuatro mantenían cercanía con el proyecto de AP; dos con el Movimiento Popular Democrático (MPD); y uno con el Partido Sociedad Patriótica (PSP). Cabe señalar que, en ese entonces, las alianzas de AP con estos partidos se habían roto (entrevista 7, funcionario del CPCCS, 18 de agosto de 2019).

El reconocimiento público de los dirigentes del CPCCS se convirtió en un elemento conflictivo desde un inicio. Las altas expectativas sobre un OCR reforzado para combatir la corrupción, contrastaban con el protagonismo que tuvo en los medios de comunicación a través de controvertidos episodios donde se cuestionó su imparcialidad. Por ejemplo, la demanda por perjurio y falso testimonio a un par de ciudadanos que realizaron una veeduría a contratos del gobierno nacional, donde se involucraba al hermano del presidente; la selección de las autoridades de la Corte Constitucional en el 2011; asimismo, la selección del fiscal general durante el mismo año; además del proceso de vigilancia sobre la reestructuración del Consejo de la Judicatura en 2012 (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2009).

Si en el plano nacional la legitimidad del CPCCS parecía enfrentar escollos, a nivel local el organismo desplegó intensas actividades para construir vínculos con la sociedad civil y promover la oferta institucional en materia de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas. Con cuatro veces más presupuesto que la CCCC y con ingresos crecientes hasta el año 2014, el primer cuerpo de consejeros se hizo presente en los municipios y provincias del país a través de encuentros con organizaciones sociales, la realización de escuelas de formación ciudadana y el reclutamiento de perfiles ligados a organizaciones sociales para coordinar tareas a nivel local (entrevista 1, exconsejero del CPCCS, 18 de agosto de 2020; entrevista 2, exconsejero del CPCCS, 20 de agosto de 2020). Estas estrategias no serían unitarias, pues mientras el bloque de consejeros afín a AP se concentraba en el reclutamiento de perfiles, los ligados al MPD privilegiaron las escuelas de formación, que continuaron implementándose por el posterior Consejo (entrevista 2, exconsejero del CPCCS, 20 de agosto de 2020).

En comparación con la CCCC, la confianza en el CPCCS mostraría un salto de casi veinte puntos porcentuales; de acuerdo con la encuesta del Barómetro, en el 2014 la confianza en dicho organismo rebasaba el 50 %. Aunque el acentuado crecimiento de esta disposición tiene diversas causas, una de ellas puede ser atribuida al efecto que tuvo la estabilidad de los primeros años de gobierno de Correa, cuyas simpatías acompañaban un bono de legitimidad que tuvieron la mayoría de las instituciones del régimen, incluso los partidos políticos, según el Barómetro de las Américas. Otro indicador positivo de la consolidación de este organismo se puede encontrar en un creciente involucramiento de la ciudadanía en diversos procesos participativos impulsados y/o apoyados por el Consejo, como las veedurías ciudadanas, que para el año 2012 comenzaron una etapa de crecimiento constante (Gutiérrez 2017).



## 6. El segundo Consejo y las alertas de debilitamiento

Durante el año 2015, el proceso de renovación de los consejeros del CPCCS coincidió con un giro en las condiciones de gobernabilidad del país. Aunque en las elecciones del 2013, Rafael Correa fue reelecto con el 56,6% de los votos, los comicios municipales del año posterior, separados de la contienda nacional, dibujaron un escenario de fragmentación (Freidenberg y Pachano 2016, 133) y rompieron con una tendencia de seis años de victorias electorales de AP (Pachano 2017, 2; Ramírez Gallegos 2017). El sistema de partido predominante parecía debilitarse, aunque el clivaje de la vida política nacional seguía girando, de forma polarizada, en torno al proyecto correísta.

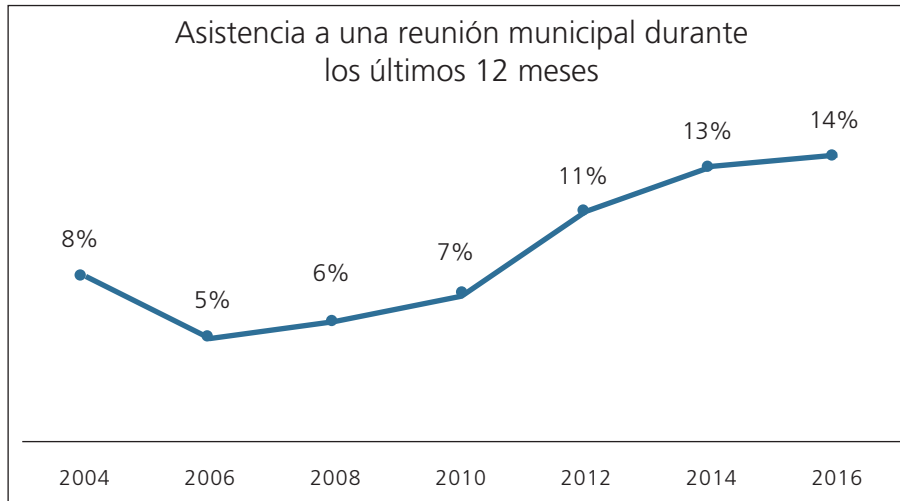
En esta ocasión, el proceso de selección de consejeros convocó a 162 ciudadanos en la prueba inicial. Después de rendir los exámenes elaborados a partir de un banco de dos mil preguntas y pasar por el escrutinio de las comisiones ciudadanas, fueron electos los siete dirigentes del organismo, todos con perfiles vinculados a la administración pública nacional (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2009), lo que provocó la protesta de los legisladores de oposición, quienes, manifestando su inconformidad por la cercanía de los seleccionados con el partido del presidente, se ausentaron de la sesión de toma de posesión.

La baja convocatoria a postular perfiles y la ausencia de asambleístas en la posesión del nuevo pleno pueden interpretarse como signos de una baja en la legitimidad del CPCCS. A ello habría que sumar el desafío público lanzado por un grupo de actores provenientes del Colectivo Nacional Unitario de Trabajadores Indígenas y Organizaciones Sociales, el Frente Único de Trabajadores, así como otras organizaciones que, un día antes de la toma de posesión del nuevo Consejo, anunciaron la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), reclamando para sí la herencia de la extinta CCCC. En dicha comisión se convocaron personajes destacados, como un exasambleísta de la Constituyente y un excomisionado de la CCCC, quien tuvo un importante papel en la promoción de las redes cívicas en la región costera del país (entrevista 3, consejero del CPCCS, 18 de agosto de 2020).

En este contexto, los nuevos consejeros del CPCCS dirigieron el trabajo del organismo sobre la base de sus antecesores. Estrategias como las escuelas de formación ciudadana, la visita personal de los consejeros a territorios para sostener reuniones con organizaciones, fueron intensificadas (entrevista 4, funcionario de carrera del CPCCS, 26 de junio de 2020). Durante este periodo, el involucramiento de la ciudadanía en distintos espacios de participación locales, continuaría en una trayectoria ascendente; por un lado, el porcentaje de ciudadanos que declararon participar en una reunión municipal se incrementó entre 2008 y 2016 (gráfico 1); por otro, mecanismos directamente regulados por el Consejo como las veedurías ciudadanas registrarían un máximo histórico desde su creación en el año 2002 (gráfico 2).

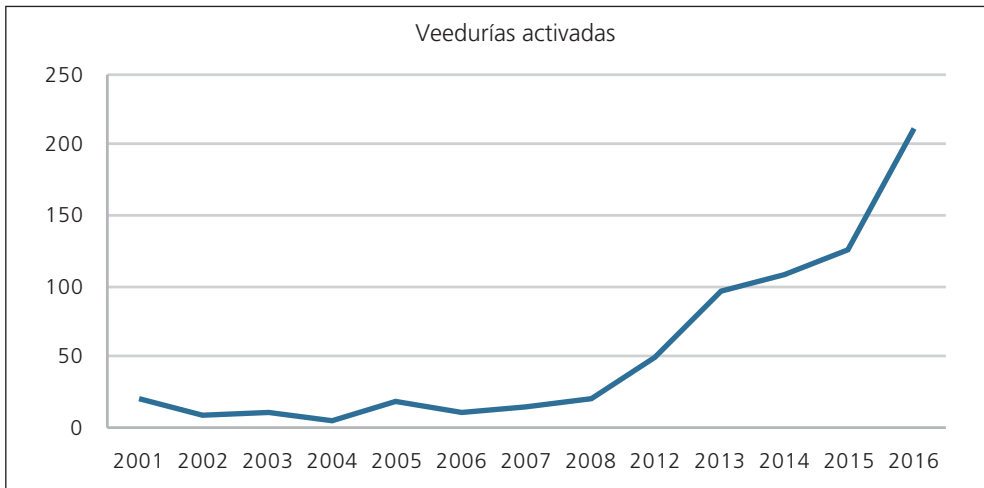
Héctor Manuel Gutiérrez-Magaña

Gráfico 1. Participación en reuniones municipales



Fuente: LAPOP (2020).

Gráfico 2. Veedurías activadas entre 2001 y 2016



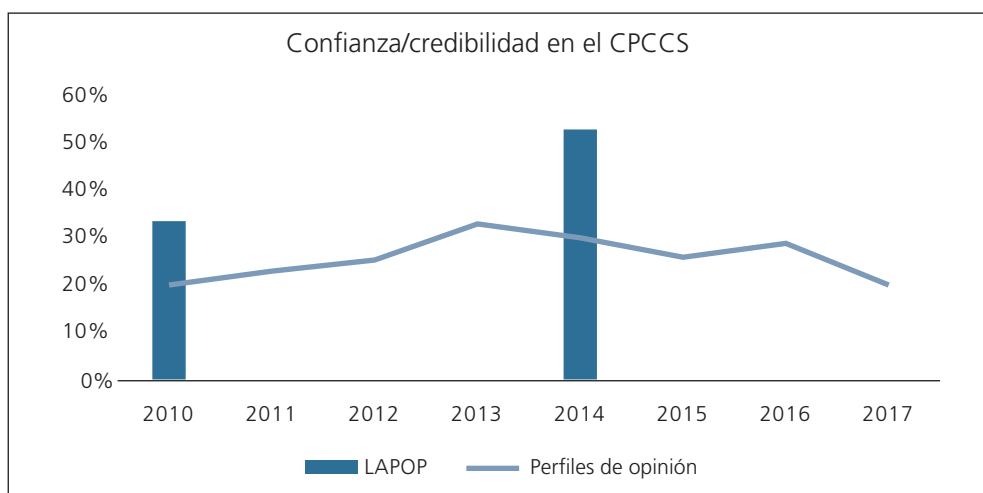
Fuente: Ramírez Gallegos y Yamá (2013); Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2011-2017).

Casi al mismo tiempo que las cifras de participación local registraron sus niveles más altos, el clima de disposiciones ciudadanas hacia las instituciones políticas comenzaría un proceso de debilitamiento. A partir del 2015, la popularidad del entonces presidente empezó un declive, al igual que la confianza en el gobierno y el poder legislativo que, según registra Latinobarómetro, cayó en promedio 15 puntos porcentuales entre el 2013 y el 2016. Este proceso de desencanto coincidió con un giro decisionista en el gobierno de Correa y la agudización de conflictos entre el ejecutivo

y el campo de los movimientos sociales, que reclamaban influencia en la vida pública (Ramírez Gallegos 2017).

Como Barómetro de las Américas no ofrece datos para continuar con el análisis de la confianza de la ciudadanía en el CPCCS, resulta útil recurrir a una serie histórica de la empresa Perfiles de Opinión, donde se evidencia que la credibilidad del organismo tuvo un declive a partir del año 2015 (gráfico 3). En el informe “La disputa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” se argumenta que dicha disposición está altamente correlacionada con las mismas valoraciones hacia el gobierno (Recalde y García 2019). Para el año 2016, la desaparición del CPCCS ya era una demanda abanderada por portavoces de los principales partidos de oposición: CREO, Acuerdo por el Cambio y Sociedad Patriótica.

Gráfico 3. Confianza y credibilidad en el CPCCS



Fuente: LAPOP (2020); Recalde y García (2019).

## 7. Un episodio reactivo: la reinstitucionalización del CPCCS

Las elecciones presidenciales del 2017 marcaron un giro dramático en la vida política nacional; Lenín Moreno, aunque fue electo como candidato de AP, marcó distancia de su antecesor. Una muestra clara de la escisión del nuevo mandatario con el proyecto correísta fue la consulta popular que convocó en su primer año de gobierno, donde se planteaba, entre otras cosas, eliminar la reelección indefinida (lo que en la práctica inhabilitaba a Correa para un nuevo mandato presidencial) y reestructurar el CPCCS, primero, instaurando un Consejo Transitorio (CT) para evaluar a todas las autoridades nombradas por el pleno en funciones; y, después, poner en marcha un nuevo método de elección de los consejeros, ahora mediante el voto popular.

El sí por la reestructuración del CPCCS obtuvo el 64% de los votos, por lo que los siete consejeros en funciones fueron cesados y sustituidos por un nuevo pleno, electo por ternas enviadas por el ejecutivo a la Asamblea Nacional. De entre los seleccionados dos nombres fueron sugeridos por la CNA, y al igual que en el periodo de gobierno anterior, la oposición (ahora de filiación correísta) cuestionó la legitimidad de los nuevos consejeros debido a sus trayectorias políticas y a la cercanía con el presidente de turno.

En un periodo de cien días, el CPCCS transitorio destituyó cinco vocales del Consejo Electoral, nueve jueces de la Corte Constitucional, tres jueces del Tribunal Contencioso, cinco vocales del Consejo de la Judicatura y tres titulares de superintendencias. Los 463 días de operaciones del CT se concentraron en la revisión de las decisiones del pleno anterior y el nombramiento de nuevas autoridades, lo que, sumado a recortes en el personal operativo, constantes cambios de sede y a la rebaja de presupuestos, impactó en una disminución de las actividades regulares de la burocracia para promover actividades de participación en los territorios (entrevista 4, funcionario de carrera del CPCCS, 26 de junio de 2020; entrevista 6, funcionario de carrera del CPCCS, 20 de agosto de 2019; entrevista 7, funcionario del CPCCS, 18 de agosto de 2019). Los indicadores de participación en 2017, por primera vez, fueron a la baja.

Lejos de trabajar por remontar la credibilidad del CPCCS, los dirigentes del pleno transitorio apoyaron abiertamente la desaparición del organismo. A pocas semanas de abandonar su encargo como presidente del CT, Julio Cesar Trujillo anunció públicamente el inicio de una campaña para recolectar firmas entre la ciudadanía y solicitar un referendo para eliminar el Consejo de Participación, a través de un colectivo denominado Comité por la Reinstitutionalización Nacional (Bolaños 2019). Es en estas condiciones que una nueva camada de consejeros, ahora seleccionados por la vía del voto popular, estarían encargados de retomar la dirección de un organismo en proceso de debilitamiento.

## 8. La consolidación y el debilitamiento del control ciudadanizado

A la luz del análisis de ambos organismos ciudadanizados, argumento que, pese a sus diferencias de diseño, están unidos por una trayectoria de consolidación institucional que inicia en el año 2000 y va hasta el 2015, momento a partir del que comienza un periodo de debilitamiento que se agudiza con un episodio reactivo en el año 2017. Estos cambios operaron en medio de tres contextos políticos distintos: un sistema de partidos fragmentado con disposiciones ciudadanas negativas hacia las instituciones políticas, un sistema de partido dominante con disposiciones sociales positivas y una fragmentación partidista en un clima de polarización.

La CCCC surgió y operó en un contexto de pluralismo fragmentado, en medio de episodios críticos de la estabilidad de la vida política nacional y conviviendo con

bajos niveles de confianza ciudadana en las principales instituciones del sistema político. En este contexto, el perfil de los dirigentes del organismo ciudadanizado, ligado a atributos de distinción pública y de pertenencia a organizaciones sociales, facilitó el reconocimiento público de un organismo altamente activo en la denuncia de actos de corrupción y la creación de vínculos con la sociedad civil. Aunque durante el cambio de consejeros de la Comisión, en el 2004, hubo episodios de disputa y conflicto, la continuidad en sus actividades de estímulo de la participación ciudadana, así como los índices estables de confianza pública, son indicadores de la consolidación de dicho organismo.

El CPCCS emergió y entró en funciones en medio de un sistema de partido predominante, con una recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones políticas. A diferencia de la CCCC, el perfil de los dirigentes de este OCR descansaba más en criterios de mérito que en su pertenencia a organizaciones sociales, lo que limitó la capacidad de los consejeros para dotar de legitimidad al organismo. Ello, con una cobertura de los medios de comunicación desfavorable para la presencia nacional del CPCCS, algo muy distinto de lo que sucedió con la CCCC (entrevista 3, consejero del CPCCS, 18 de agosto de 2020; entrevista 5, excomisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020; entrevista 6, funcionario de carrera del CPCCS, 20 de agosto de 2019)

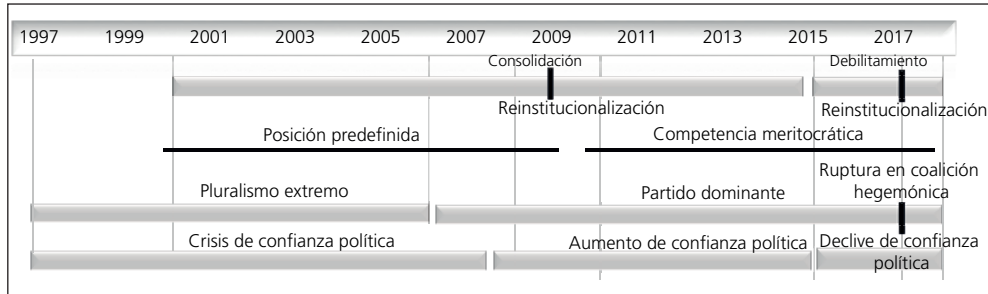
Entre los años 2015 y 2017 el contexto político fue cambiando de un sistema de partido dominante a una nueva fragmentación de fuerzas, aunque en un escenario de polarización en torno al gobierno de Correa. Es en este periodo que la legitimidad del Consejo sufre embates por parte de los legisladores de oposición, así como por organizaciones sociales activas en la agenda de combate a la corrupción. Sin embargo, hasta antes del cese de los consejeros electos en 2015, las actividades de participación ciudadana se mantuvieron al alza, lo que podría indicar la relativa distancia entre la política de los consejeros y el trabajo de las burocracias. Lo relativo de esta separación debe subrayarse, pues con el cambio de 2017 las prioridades del CPCCS cambiaron y la participación declinó.

El método de ocupación de posiciones en el Estado es una variable interviniente, pero de acuerdo con el análisis en los contextos no equivalentes, no tiene una incidencia directa en los procesos de construcción de reconocimiento de los dirigentes de los OCR. Tanto la CCCC como el CPCCS fueron objeto de presiones de actores del sistema de partidos, pero solo en el segundo caso esta tensión derivó en el debilitamiento del OCR. En referencia a este contexto qen 2017, la afronta del nuevo gobierno contra el correísmo deriva en una reinstitucionalización del CPCCS, pero de corte reactivo.

Durante el 2010 y el 2017 se registraron dos contextos políticos distintos y un mismo método de acceso al Estado; en el primer periodo (2010-2014) las actividades del Consejo se consolidaron pese a los escollos frente a la opinión pública; mientras

que en el segundo (2015-2017), el cuestionamiento de la legitimidad de los consejeros se agudizó, y en un escenario político polarizado, se convirtieron en objeto de denuncia de la oposición.

Figura 1. Trayectoria y contexto de los OCR de combate a la corrupción en Ecuador



Elaboración propia.

## 9. Conclusiones

138

¿La existencia de los organismos ciudadanizados de control está atada al contexto político? Contextualizar los procesos de reconocimiento evita atribuir en exceso las trayectorias de los OCR a la voluntad de los actores, sin convertir a este tipo de instituciones en meros reflejos de los vaivenes del contexto político. La consolidación y el debilitamiento de los OCR ligados a la agenda anticorrupción en Ecuador, resulta de la capacidad de sus dirigentes para construir reconocimiento en contextos variables; tanto en momentos de crisis de hegemonía política como de polarización, la capacidad de los dirigentes de los OCR para ganar reconocimiento varía y no solo en relación con las reglas del juego.

La trayectoria de los OCR de control de la corrupción en Ecuador sugiere que la influencia que tiene el sistema de partidos y el clima de disposiciones sociales en el mecanismo de estas innovaciones participativas es relativa. Si un entorno de fragmentación de las fuerzas políticas puede ser favorable para la defensa de agendas sociales institucionalizadas, en un clima de poca competencia habría más posibilidades de que la clase política busque controlar dichos espacios.

En el caso ecuatoriano, cuando los problemas de legitimidad y confianza en las instituciones representativas se redujeron en un ambiente de reorganización de las alineaciones política, hacia un sistema de partido dominante, el reconocimiento público de los dirigentes del CPCCS como independientes se complicó. En una dinámica de polarización, el Consejo creado en el 2008 terminó asociándose al oficialismo. Cuando el partido dominante comenzó a perder fuerza, el debilitamiento del organismo se agudizó.

Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

Si los contextos de baja confianza facilitan la emergencia de OCR, su trayectoria depende de la capacidad de sus dirigentes para distinguirse del universo de las burocracias ligadas al sistema de partidos, lo que guarda estrecha relación con hacer efectivo el reclamo de representatividad de lo ciudadano. Esta condición, que fortalece la capacidad de los líderes del organismo para llevar adelante sus tareas, además, está mediada por la forma en que se institucionaliza el acceso de los actores ciudadanos al Estado.

Consolidación y debilitamiento son dos caras de una misma moneda. Las demandas sociales pueden cristalizar en espacios para la innovación de políticas, mientras que la inserción de perfiles ciudadanos en aparatos estatales especializados puede facilitar el fortalecimiento de los organismos regulatorios. Pero esta misma condición dota a los OCR de mayor sensibilidad al contexto político, pues entornos mayoritarios y de polarización son adversos para el reconocimiento de sus dirigentes como independientes. La relación entre modos de institucionalización posicional y contexto político puede ser un campo de estudio prometedor.

## Referencias

- Abers, Rebecca N., y Margaret E. Keck. 2013. *Practical Authority*. Oxford: Oxford University Press. <https://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199985265.001.0001>
- Aguilar, Juan Pablo. 2007. "Compromiso político y organismos de control". *Foro*, 7: 52-55. Acceso el 3 de julio de 2020. <https://bit.ly/3u3vaIW>
- Alonso, Jorge, y Alberto Aziz Nassif. 2005. *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo electoral del IFE (1996-2005)*. Xalapa: CIESAS.
- Annunziata, Rocío. 2018. "Auto-representación e instituciones de representación ciudadana. Aportes para una ampliación de la teoría de la representación". *Studia Politicae*, 43: 35-63. <https://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.43.02>
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Avritzer, Leonardo. 2017. *The Two Faces of Institutional Innovation: promises and limits of democratic participation in Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bolaños, Alejandro. 2019. "Julio César Trujillo inicia travesía para eliminar el CPCCS". *Libre Razón*, 10 de abril. Acceso el 23 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3eLlxZY>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://bit.ly/3tSTXzr>
- Constitución Política de la República de Ecuador. 1998. Registro Oficial N.º 1 de 11 de agosto. CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). 2011-2017. Informe de rendición de cuentas. Quito, Ecuador.
- Di Mascio, Fabrizio, Martino Maggetti y Alessandro Natalini. 2020. "Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies (2003-2016)". *Policy Studies Journal* 48 (2): 367-400. <https://dx.doi.org/10.1111/psj.12253>

- El Hoy*. 2004. “Los casos que el sistema de anticorrupción ecuatoriano gutierrista tiene pendientes”. Acceso el 28 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3otQMgo>
- Falleti, Tulia G., y Julia F. Lynch. 2009. “Context and Causal Analysis”. *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143-1166. <https://dx.doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2009. “CPCCS: El secuestro de la participación ciudadana en Ecuador”. Acceso el 14 de julio de 2020. <https://bit.ly/3hnGNHP>
- Goldfrank, Benjamin. 2006. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de ciencia política* 26 (2): 3-28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>.
- Garza Lavalle, Adrián, Carlos Euzeneia, Monika Dowbor y José Szwako. 2019. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas*. Río de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- Garza Lavalle, Adrian, y José Szwako. (En prensa). “Social Movements and Modes of Institutionalization”. En *Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, editado por Federico Rossi, capítulo 20. Oxford: Oxford University Press, de próxima aparición.
- Gutiérrez, Héctor. 2017. “La institucionalización del control social en Ecuador”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 8: 139-164. <https://dx.doi.org/10.7770/RCHDYCP-V8N2-ART1289>
- 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 Vera y Alberto J. Olvera, 265-291, Ciudad de México: CIESAS/ Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porúa.
- Isunza, Ernesto. 2013. *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas*. En *Búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Ciudad de México: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática/ CCS/ CIESAS.
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project). 2020. “Conjunto de datos”. Acceso el 9 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3bEVDpS>
- Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. 1999. Registro Oficial 253, de 12 de agosto.
- Olivo Espín, Cielito Berenice. 2013. “El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión Anticorrupción del Ecuador 1997-2008”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://dx.doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Ortiz Lemos, Andrés. 2013. *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/3tMeHIL>
- Ortiz, Santiago. 2008. “El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador”. En *La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*, editado por Eliana Duarte, Julio Echeverría, Franklin Ramírez, Fernando Rosero Garcés, Juan José Paz Miño Cepeda, Santiago Ortiz, Solveig Hueber y Patricia Palacios Jaramillo. París: IRG. <https://bit.ly/33R9qVL>
- Pachano, Simón. 2008. “Calidad de la Democracia y Colapso del Sistema de Partidos en Ecuador”. Ponencia presentada en el seminario Partidos políticos y calidad de la democracia, 26 al 28 de noviembre. Acceso el 6 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3bpySWO>



Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador

- Pachano, Simón. 2010. "Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento". *Revista de Ciencia Política* 30 (2): 297-317.  
<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007>
- Pachano, Simón. 2017. "Elecciones y fin de ciclo en Ecuador". Ponencia presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 26 al 28 de julio. Acceso el 21 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3tPViQD>
- Peña, Víctor S. 2018. "Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso". *Estudios Políticos* 45 (45): 147-175.  
<https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>.
- Ramírez Gallegos, Franklin, y Lucía Yamá. 2013. "Institucionalización del control social y sociedad civil en Ecuador: La Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las veedurías ciudadanas". Documento inédito, Quito.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2010. "Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)". *Osal, Observatorio Social de América Latina* 11(28): 17-47.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2011. "Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008". En *Estado del País*, editado por Adrián Bonilla y Milton Luna, 231-262. Quito: UNICEF Ecuador.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2017. "Ascenso, des-fragmentación y desperdicio-Luchas sociales, izquierda y populismo en el Ecuador (2007-2017)". *Cetri, Centro Tricontinental*, 25 de agosto. Acceso el 14 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3fdOMER>
- Recalde, Paulina, y Jacobo García. 2019. "La disputa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social". Acceso el 5 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3tXe4wc>
- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Sotomayor, Juana. 2008. "Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador". En *Transparencia y probidad pública*, editado por José Zalaquett y Alex Muñoz, 31-46. Santiago: Universidad de Chile.
- The Carter Center. 2009. "Informe final sobre la Comisión Legislativa y de Fiscalización Ecuador". Acceso el 6 de febrero de 2018. <https://bit.ly/3tEhdks>
- Welp, Yanina, y Cecilia Schneider. 2012. "Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 56 (211): 47-68.  
<https://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2011.211.30268>.
- Zaremborg, Gisela, y Yanina Welp. 2020. "Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática". *Recerca: revista de pensament i anàlisi* 1(25): 1-20. Acceso el 3 de febrero de 2020. <https://bit.ly/3ovkxNX>

## Entrevistas

Entrevista 1, exconsejero del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2020.

Entrevista 2, exconsejero del CPCCS, Quito, 20 de agosto de 2020.

Entrevista 3, consejero del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2020.

Entrevista 4, funcionario de carrera del CPCCS, Quito, 26 de junio de 2020.

Entrevista 5, excomisionado de la CCCC, Quito, 22 de septiembre de 2020.

Entrevista 6, funcionario de carrera del CPCCS, Quito, 20 de agosto de 2019.

Entrevista 7, funcionario del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Gutiérrez-Magaña, Héctor Manuel. 2021. "Trayectorias y contexto político de los organismos ciudadanos: el control de la corrupción en Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 71: 123-142. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4679>