# Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador Departamento de Asuntos Públicos Convocatoria 2016-2018

<b>-</b>	1 /	1 // 1 1	, , 1	T	D 1/1' D/11'
AC1C	nara Ohtener e	il fiftilla di	e maestria de	Investigacion	en Politicas Pithlicas
1 0010	para obtener c	i iiiiio u	c macsura uc	mvestigacion	en Políticas Públicas

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador: conflictos, proceso de deslegitimación y experiencias como aportes a la teoría y conceptos de la legitimidad democrática

Fabricio Fernando Rauber Lema

Asesora: Betty Espinosa

Lectores: André Noël Roth y María Victoria Cisneros

Quito, noviembre de 2021

## **Dedicatoria**

A mi familia, por su amor, inconmensurable apoyo y enorme trabajo.

Für meinem Vater, in der Ferne.

A mis amigos y amigas: Xavier, Raquel, Pablo y Grace, por su ánimo, alegría y lealtad.

## Tabla de contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VIII
Introducción	1
Capítulo 1	7
Desconfianza ciudadana y legitimidad	7
1.1 Desconfianza colectiva y deslegitimación institucional en Ecuador	7
1.2 El estudio de la legitimidad	14
1.3 Auge y deslegitimación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Soc	ial28
Capítulo 2	36
Marco analítico	36
2.1 Las fuentes de legitimidad democrática	36
2.2 Metodología del estudio	47
Capítulo 3	49
Fuentes de legitimidad democrática, tipos de relaciones y efecto de anulación	49
3.1 CPCCS: Creación, fuentes de legitimidad democrática y relaciones de contradi	cción49
3.1.1 Primer Consejo, periodo 2009-2018	49
3.1.2 CPCCS Transitorio	68
3.1.3 CPCCS Definitivo	73
Capítulo 4	80
Actores y su relación con el CPCCS	80
4.1 Ejecutivo y profundización de las relaciones de contradicción	82
4.2 Sociedad civil, sociedad civil organizada y consolidación del proceso de desleg	gitimación
democrática	86
4.3 Actores políticos, institucionales y el rol móvil de la Asamblea Nacional	94
Conclusiones	102
Anexo	116
Glosario	117
Lista de referencias	120

## Ilustraciones

## Figuras

Figura 1.1 Línea de tiempo del CPCCS y precursores	35
Figura 3.1 Fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, periodo 2009-2018	62
Figura 3.2 Fuentes de legitimidad democrática del CPCCS Transitorio	71
Figura 3.3 Fuentes de legitimidad democrática del CPCCS Definitivo	75
Figura 3.4 Fuentes de legitimidad democrática y sus contradicciones en el CPCCS	79
Figura 4.1 Actores, relación con el CPCCS y sus efectos	101
Tablas	
Tabla 1. Fuentes de legitimidad democrática	41
Tabla 2. Fuentes de legitimidad democrática según Atribuciones y Deberes del CPCCS	54
Tabla 3. Fuentes de legitimidad democrática según Principios Generales del CPCCS	57
Tabla 4. Relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS 2009-2018.	65
Tabla 5. Relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS Transitorio.	71
Tabla 6. Relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS Definitivo	76
Tabla 7. Resumen de las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS 2009-2018	104
Tabla 8. Resumen de las relaciones de complementariedad e independencia entre las fuente	es de
legitimidad democrática del CPCCS 2009-2018	107
Tabla 9. Resumen de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CP	'CCS
2009-2018	107
Tabla 10. Resumen de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CP	'CCS
Transitorio	109
Tabla 11. Resumen de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CP	'CCS
Definitivo	110
Tabla 12. Resumen de la relación de los actores con el CPCCS y sus efectos	113

#### Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Fabricio Fernando Rauber Lema, autor de la tesis titulada "El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador: conflictos, proceso de deslegitimación y experiencias como aportes a la teoría y conceptos de la legitimidad democrática", declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas 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, noviembre de 2021

Fabricio Fernando Rauber Lema

A Punta

#### Resumen

Tras un periodo de profunda inestabilidad política en el Ecuador, marcada por constantes escándalos de corrupción y una severa crisis social y económica, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) emergió como una respuesta a la demanda colectiva de transparencia e independencia en el Estado. La Constitución de la República de 2008 le otorgó al organismo atribuciones y deberes que pretendían fortalecer la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos; el fomento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y, como punto novedoso, la despolitización de las autoridades en las instituciones del Estado, factores que le erigieron como un organismo único en la región; sin embargo, tanto en el gobierno de Rafael Correa como en el de Lenín Moreno, la evidencia sugiere que dichos objetivos no se cumplieron, lo cual provocó un proceso de deslegitimación del organismo que ha conducido el debate, incluso, hacia la necesidad de su eliminación. En este trabajo se identifican los elementos que configuraron el proceso de deslegitimación democrática del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) entre 2009 y 2021.

Con base al estudio de Rosanvallon (2009) sobre la legitimidad democrática, se determinan las fuentes de legitimidad del CPCCS durante cada una de sus etapas (periodo 2009-2018, CPCCS Transitorio y CPCCS Definitivo) y los tipos de relación que se pueden establecer entre ellas, como la de contradicción, cuya evidencia se refleja en el ejercicio de las Atribuciones, Deberes y Principios Generales del organismo. En un segundo momento, se identifican los actores inmersos en el caso de estudio, el tipo de relación que entablaron con el CPCCS y el efecto que ésta generó. A partir de tales hallazgos obtenidos durante el análisis, se establece que los factores que provocaron la deslegitimación democrática del CPCCS, durante el periodo bajo examen, fueron su diseño institucional, las relaciones de contradicción entre los elementos constitutivos de sus fuentes de legitimidad, el rol de los actores que contribuyó a profundizar las relaciones de contradicción o consolidar el proceso de deslegitimación; y el papel móvil y coyuntural tanto de actores políticos como del Legislativo.

Junto a los resultados de la investigación se presentan, en otro orden y como un aporte a la teoría y conceptos sobre legitimidad democrática, los tipos de relación existentes entre los elementos

constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática y la identificación de un fenómeno al que se ha denominado Efecto de Anulación de Legitimidad (EAL).

Los hallazgos presentados en esta investigación operan, además, como un cuerpo de elementos teóricos y empíricos capaces de proporcionar apoyo en el diseño, y análisis, de instituciones futuras que pretendan proporcionar respuestas efectivas ante la emergencia de nuevas demandas de las sociedades latinoamericanas.

## Agradecimientos

A mi profesora, Dra. Betty Espinosa, por sus consejos, paciencia y apoyo durante todo el proceso que ha tomado la elaboración de este trabajo.

A Eugenia Égüez, los coroneles Hernán Pontón y René Fustillos; y Ricardo Luque, por su apoyo en momentos clave.

#### Introducción

La vida democrática del Ecuador ha sido testigo de múltiples hechos de corrupción y escándalos políticos que, a lo largo de los años, han afectado la confianza ciudadana en el Gobierno, las instituciones y sus autoridades. A pesar de que entre 1979 y 1996, como argumenta Andrade (2006), los gobiernos operaron en medio de incesantes acusaciones de corrupción y un parlamento conflictivo y hostil, éstos se constituyeron por vías electorales y se vivió una etapa caracterizada por la sucesión presidencial ordenada y estable; no obstante, desde 1996, y durante los primeros años de la década de los 2000, el país sufrió bruscos cambios en su institucionalidad y se sumió en un periodo de profunda inestabilidad política, registrando en medio la mayor crisis económica y social hasta entonces.

El gobierno de Abdalá Bucaram concluyó en febrero de 1996 luego de seis meses de gestión caracterizada por escándalos políticos y acusaciones de corrupción; sin embargo, no menos polémica fue su destitución del cargo luego de que 44 diputados del Congreso Nacional declararon que el Primer Mandatario poseía incapacidad mental para ejercer sus funciones (Proceso 2005). A partir de dicho punto -sin con ello afirmar que antes no lo hubo- elementos como conflictos y acuerdos políticos; corrupción pública y privada; manejo discrecional de las instituciones del Estado, sobre todo las de control; y el establecimiento de "redes clientelares que (...) [permitieron] un intercambio de lealtades políticas por favores y obras" (Ortiz 2008), fueron un factor común en cada administración que devino en el progresivo desgaste de la confianza ciudadana y la legitimidad democrática de los gobiernos, instituciones y sus autoridades.

Ramírez (2011) detalla que en 1997 y 2008 el Ecuador era el país en la región que presentaba la mayor disociación entre partidos políticos y democracia, y que instituciones como el Congreso Nacional o la Corte Suprema de Justicia figuraban entre aquellas con menor reconocimiento social durante la década de inestabilidad política.

Durante la campaña presidencial de 2006, Rafael Correa emergió como una figura que se separaba de los políticos conocidos y partidos tradicionales, a quienes se les atribuía un papel protagónico durante los años de inestabilidad política y crisis económica. Entre las propuestas de

campaña se encontraba el llamado a una Asamblea Nacional Constituyente que permitiese elaborar una nueva Carta Magna con el objetivo de reformar el Estado y la "refundación" del sistema político (Tibocha y Jaramillo 2008, 27).

Durante los debates en la Asamblea Nacional Constituyente, frente a la demanda ciudadana de transparencia y las promesas de combatir la corrupción e injerencia política en el manejo del aparato estatal, una de las novedades que incluyó la nueva Constitución de la República fue la creación de una función adicional del Estado: Transparencia y Control Social, la cual agrupó a las instituciones de control como la Contraloría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo y el entonces novel Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

De acuerdo a la Constitución, el CPCCS tiene en sus Atribuciones y Deberes, en líneas generales, el promover la participación ciudadana, establecer mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones del sector público, investigar actos de corrupción, actuar como parte procesal en las investigaciones que emprenda al respecto y designar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo; Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Consejo Nacional Electoral; Contraloría General del Estado, Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.

El CPCCS nació con el propósito de ser una entidad que permita fomentar la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos, cuestiones que, según sus promotores, no habían sido recogidas con el necesario espacio por las instituciones existentes; pero también se pretendía que combata la corrupción en el Estado y evite que continúe la injerencia de intereses particulares en la designación de los mandos de las instituciones públicas, esto último constituido en elemento clave durante los periodos de inestabilidad, y que operó en buena medida desde el retorno a la democracia, según destaca Alarcón Salvador (2018), como un motivo de pugnas por el reparto político de las autoridades.

Desde su creación, el CPCCS fue objeto de múltiples críticas por su rol dentro de la democracia ecuatoriana; entre ellas el de ser un ente que estatizaba la participación ciudadana pese a que la característica principal de ésta yace en su espontaneidad, como apuntó Farid Simon (Radio

Visión 2019). En otro ámbito, los cuestionamientos señalaron la presunta afinidad hacia el Gobierno que tenían los miembros del CPCCS y las autoridades que habían designado, puesto que formaron parte de éste (Gobierno) en cierto momento o eran cercanos con alguno de sus funcionarios. La acusación, entonces, versó sobre el papel que cumplía la entidad a favor de la concentración de poder del Ejecutivo.

Durante el gobierno de Lenín Moreno se argumentó que uno de sus objetivos principales era "reinstitucionalizar el país" (Primicias 2020) y, para dicho cometido, entre las primeras acciones que se emprendieron fue la reestructuración del CPCCS ante las múltiples críticas de las que era objeto. En febrero de 2018 Moreno convocó una Consulta Popular y Referéndum en el que una de sus preguntas puso a consideración de la ciudadanía si cesar a las entonces autoridades del CPCCS, crear un organismo transitorio, evaluar a las autoridades nombradas por el CPCCS cesado y, de ser el caso, la terminación anticipada de sus funciones. Mientras tanto, Correa aseguró que, con dichas acciones, sus promotores se pretendían "apoderar de todo el Estado, cooptando durante un año el Consejo de Participación Ciudadana que designa todas las autoridades del Estado no elegidas en las urnas [y] reemplazarlo por delegados directos de Carondelet (...)" (El Mundo 2018).

La ciudadanía votó a favor de la propuesta del Ejecutivo por lo que los miembros del CPCCS fueron cesados de sus funciones y se conformó un organismo Transitorio. A partir de ternas enviadas por el Presidente de la República, la Asamblea Nacional eligió a los miembros del ente provisional. El CPCCS Transitorio debía evaluar, entonces, a las autoridades designadas por su predecesor.

A pesar de que el funcionamiento del CPCCS Transitorio prometía recomponer el papel del organismo que le precedió y corregir las acciones por las que había sido criticado, los cuestionamientos hacia éste iniciaron desde su conformación misma; su gestión fue considerada como una herramienta de revancha política y, nuevamente, como un medio para la concentración de poder en el Ejecutivo. El CPCCS Definitivo -que le sucedió al Transitorio- elegido mediante voto popular y en funciones hasta la elaboración de este trabajo, enfrentó críticas y señalamientos por cuanto sus miembros recibieron acusaciones de ser afines al expresidente Correa, cuatro

Consejeros fueron destituidos mediante juicio político en la Asamblea Nacional, y dos Presidentes de la institución censurados y destituidos, consecutivamente, también por el Legislativo tras haber cometido actos de corrupción.

El CPCCS fue creado como una institución que pretendía fomentar la transparencia e imparcialidad en el Estado a través de la lucha contra la corrupción, el fomento de la participación ciudadana y la designación de las principales autoridades de las instituciones públicas por fuera de pugnas e intereses políticos; sin embargo, trabajos como los de Ospina (2013) y Carrera (2015) han destacado que los objetivos planteados para la entidad no se cumplieron. Tanto en el gobierno de Rafael Correa como en el de Lenín Moreno, los cuestionamientos hacia el ente han señalado su papel como un medio para la concentración de poder del Ejecutivo, su falta de resultados efectivos en la lucha contra la corrupción y como propietario de funciones que pueden ser llevadas a cabo por otras entidades del Estado. En el caso del CPCCS Transitorio, la encuestadora Perfiles de Opinión (2019) reveló que apenas 2,4% de ciudadanos encuestados podían nombrar a alguno de sus integrantes además de Julio César Trujillo, presidente del organismo; el 23,93% creía que la propuesta de eliminar el CPCCS buscaba impedir el enjuiciamiento de los miembros del Transitorio, y el 22,91% que la eliminación del ente pretendía evitar que consejeros afines al expresidente Correa asuman el cargo.

El CPCCS ha sufrido un proceso de deslegitimación democrática donde actores específicos de la sociedad civil organizada han tenido un papel predominante; el cénit de dicho recorrido se ha ubicado en el debate acerca de reformar sus atribuciones e, incluso, eliminar definitivamente a la institución de la estructura estatal.

Frente a los hechos descritos, este trabajo parte del argumento que el CPCCS buscó responder a las demandas sociales de transparencia, nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, imparcialidad, y el deseo de recomponer la legitimidad perdida por el Estado (factores propios del contexto político que le dio origen), y se erigió sobre nuevas fuentes de legitimidad democrática que permitiesen atender tales requerimientos colectivos. La investigación se

conduce, entonces, en torno a la pregunta sobre ¿Cuáles son los elementos que provocaron la deslegitimación democrática del CPCCS entre 2009 y 2021?

A fin de responder la pregunta de investigación, se parte del estudio de Rosanvallon (2009) sobre la legitimidad democrática donde se explica que el modelo tradicional, basado en un sistema dual por sufragio universal y administración pública, entró en crisis a partir de 1980 debido la crisis de representación y las críticas neoliberales sobre la eficiencia del Estado, dando paso, de tal manera, a nuevas fuentes de legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad, que permitieron recomponer la legitimidad de los gobiernos y proporcionar respuestas institucionales a las demandas de las sociedades de los 90's.

El trabajo de Rosanvallon (2009) permite realizar una lectura del proceso acecido en Ecuador que llevó a la creación del CPCCS, en el marco de variables análogas como la desconfianza ciudadana, la crisis de representación y el deseo de recomponer la legitimidad de las instituciones del Estado y sus autoridades. A partir de su comprensión, se determina qué tipo de institución es el CPCCS, sus fuentes de legitimidad democrática y los elementos que condujeron a su deslegitimación.

En el primer capítulo del trabajo se realiza un repaso por el proceso que originó la deslegitimación democrática de los gobiernos durante el periodo de inestabilidad política y se presentan los principales hechos que condujeron a la afectación de la confianza ciudadana, así como cifras que ilustran la magnitud del fenómeno experimentado en el Ecuador. En un segundo momento, se detallan los principales aportes que se han realizado a la teoría de la legitimidad democrática, sus conceptos y corrientes de estudio. Al cierre del primer acápite, se pormenoriza el contexto político social en el que surgió el CPCCS, la creación del ente, sus características y los hechos que llevaron al proceso de deslegitimación democrática.

En el segundo capítulo el lector encontrará una descripción detallada sobre el estudio de Rosanvallon (2009) acerca de la legitimidad democrática y que se presenta como marco teórico que guarda esta investigación. Se concluye con la exposición de la metodología empleada para la realización del trabajo.

El capítulo tercero presenta el análisis sobre las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, que permite determinar el tipo de organismo en el que se instituyó, las fuentes de legitimidad durante cada una de sus etapas (periodo 2009-2018, CPCCS Transitorio y CPCCS Definitivo), los tipos de relación posibles entre los elementos constitutivos de ellas y las relaciones de contradicción identificadas, cuya evidencia se encuentra en el ejercicio de los Deberes, Atribuciones y Principios Generales del organismo. En esta sección se muestra, además, el Efecto de Anulación de Legitimidad (EAL) que se propone, junto a los tipos de relación entre elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad, como un aporte a la teoría y conceptos de la legitimidad democrática.

En el cuarto capítulo se identifican los actores inmersos en el caso de estudio, la relación que establecieron con el CPCCS y el efecto que ésta tuvo dentro del proceso de deslegitimación. Con base a los resultados obtenidos, este trabajo concluye que los elementos que originaron la deslegitimación democrática del CPCCS, entre 2009 y 2021, fueron el diseño institucional del organismo, la relación de contradicción entre elementos constitutivos de sus fuentes de legitimidad, presencia del EAL, y el rol de los actores que contribuyó a la profundización de las contradicciones, la consolidación del proceso de deslegitimación o a la movilización coyuntural de fuerzas en torno al CPCCS.

## Capítulo 1

## Desconfianza ciudadana y legitimidad

## 1.1 Desconfianza colectiva y deslegitimación institucional en Ecuador

Lipset (1994), en cita de Seligson (2008), apuntó que la "legitimidad incluye la capacidad de un sistema político de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas y adecuadas para la sociedad" (p. 278). La evidencia recogida en estudios como los del propio Seligson (2008) permite afirmar que, en el caso de Ecuador, los acuerdos y disputas políticas; escándalos, corrupción o la ineficacia del aparato público ha deteriorado el "nivel de confianza en las instituciones del estado y por lo tanto le resta legitimidad al sistema político" (Seligson 2008, 284).

Castorena, Morton y Pizzolitto (2020) aseguran que en 2019 el apoyo al sistema político disminuyó 3,2 grados en Ecuador con relación a 2016. El nivel más bajo, explican los autores conforme a una escala de 0/100, fue en 2005 cuando se registraron 37,5 grados, y el mayor en 2014, con 59,8 grados; mientras en 2016 se obtuvo 55,3 y, en 2019, la cifra alcanzó 52,1. El estudio añade que los partidos políticos son quienes menor nivel de confianza poseen, con un valor de 32,4/100 grados. En consonancia con dichos datos, según la Agencia EFE (2020) en agosto de 2020 una encuesta reveló que para los ciudadanos ecuatorianos quienes menos confianza ostentaban eran los partidos políticos, con un 5%; el Consejo Nacional Electoral (CNE) alcanzó 11%, mientras la credibilidad de los asambleístas llegó a apenas el 2%.

El ejercicio de la política en el Ecuador, y los resultados obtenidos en materia de política pública, han sido vinculados a idearios sobre deficiencia y desconexión con las necesidades y la realidad de la ciudadanía, sobre todo en el caso de los quintiles más empobrecidos de la nación.

Pertenecer a las esferas de la política en el Ecuador, y la administración de las instituciones públicas, se ha convertido en sinónimo de discrecionalidad, acuerdos para fines particulares y un registro amplio de epítetos que evocan corrupción o robo. <sup>1</sup> Actores políticos, funcionarios, autoridades y agentes privados produjeron, escándalo tras escándalo, la interiorización en la ciudadanía de un rechazo hacia el Estado y que los espacios de la política sean progresivamente

<sup>1</sup> El término se emplea no bajo su definición jurídica, sino en el contexto sociológico de la deshonestidad que se le atribuye a la figura del político.

percibidos como centros de arreglos particulares a las espaldas de la sociedad. Ramírez (2011) destaca que la desconfianza política es uno de los principales problemas para el correcto funcionamiento de la democracia y que ésta llegó a dimensiones extremas en el Ecuador. A fines de 1999 la ciudadanía observó que gracias a los pactos "oligárquico-mafiosos" entre el poder Ejecutivo, los partidos dominantes y grandes banqueros (...) el país había entrado en una crisis financiera sin precedentes (...) [así] el piso de legitimidad de las instituciones políticas y del sistema democrático se había restringido largamente" (Ramírez, 236).

La deslegitimación de las instituciones y autoridades en el Ecuador comprende a un proceso progresivo e histórico desde el retorno al orden constituido puesto que, casi sin excepción, todos los gobiernos democráticamente erigidos han experimentado escándalos políticos y sonados casos de corrupción. Al concluirse la primera vuelta² de los comicios de 1978, que daban paso a un gobierno democrático tras el periodo de dictadura, desde 1972, bajo el mando del general Guillermo Rodríguez Lara, los candidatos finalistas fueron Jaime Roldós y Sixto Durán Ballén. Durante una entrevista televisada, Durán Ballén advirtió sobre las sospechas existentes en torno a un posible fraude electoral en su contra; según el presidenciable existían actas que indicaban "determinada votación para todos los candidatos (...) [pero] los votos representan otra realidad" (Docu 4 2014). El primer episodio de la nueva etapa de vida democrática del Ecuador se inauguró ya con la promoción de sospechas sobre las instituciones y la probidad de quienes las comandaban.

Desde la llegada de Jaime Roldós a la presidencia de la República, el país no estuvo exento de crisis; sin embargo, no fue hasta finales de la década de los 90's cuando éstas se profundizaron gracias a la cuestionada gestión de funcionarios estatales de diversos niveles y el estilo poco protocolario que tomó la política. Hasta la mitad de la primera década de los años 2000, la democracia en el Ecuador estuvo caracterizada por una sostenida inestabilidad política, débil legitimidad de los Gobiernos, crisis económica y social, y una persistente desconfianza de la población hacia el Estado, instituciones, autoridades y actores políticos.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Las elecciones presidenciales en Ecuador son llevadas a cabo en procesos que pueden contener dos etapas. Si alguno de los candidatos no alcanza una mayoría superior al 40% de los votos válidos, acompañada de una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre quien le sigue, ambos pasan a una segunda fase donde los ciudadanos y ciudadanas eligen entre el par de binomios. A ello se conoce como primera y segunda vuelta.

El gobierno de Abdalá Bucaram, recordado por su estilo lejano a los protocolos,<sup>3</sup> funge como ejemplo clásico de la historia ecuatoriana en cuanto a corrupción y manejo discrecional de las instituciones públicas. Casos judicializados como el de coimas en las aduanas, la "mochila escolar", nepotismo o el dinero empleado para "salvar la democracia" -como el propio Bucaram declararía durante una entrevista años después (Odysea, y otros 2012)- fueron detonantes para que la población muestre su descontento y exija la salida del Primer Mandatario luego de poco más de seis meses de administración. Más allá de su escandalosa gestión, la salida del cargo de Bucaram no estuvo ajena a cuestionamientos pues fue destituido por el Congreso Nacional luego que éste no le juzgase por los actos de corrupción, sino argumentando que tenía "incapacidad mental" (El Tiempo 1997) para ejercer sus funciones.

El sucesor de Bucaram, Fabián Alarcón, asumió la principal magistratura del país en calidad de Presidente Interino de la República, figura que no estaba contemplada en la Constitución de entonces pero que, para los legisladores, no revistió un problema mayor y emergió como la vía apropiada para salir de la crisis política, a la vez que no aplicaron el mecanismo de sucesión presidencial por el cual le correspondía tomar el cargo a Rosalía Arteaga, entonces vicepresidenta. Alarcón ha justificado el hecho argumentando que en la Constitución vigente en aquel momento se hablaba de los mecanismos correspondientes a la ausencia temporal del Presidente de la República, pero nada se decía sobre el camino a tomar en el "caso de ausencia definitiva" (Odysea, y otros 2012).

La asunción de Fabián Alarcón como Primer Mandatario estuvo matizada por acuerdos entre partidos políticos al interior del Congreso Nacional, luego que Alarcón consiguiera el "apoyo de las fuerzas políticas para ser el Presidente Interino" (El Telégrafo 2016). Tiempo después de concluido el interinazgo, su carrera política terminó tras ser detenido y acusado de corrupción por haber "contratado ilegalmente a 1.119 funcionarios para el Congreso durante el tiempo en que ocupó su presidencia (agosto de 1995 a febrero de 1997), que recibieron sueldos millonarios sin haber cumplido función alguna" (El País 1999). La denuncia del caso fue realizada por una "comisión que él mismo creó" (González 1998).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Durante su mandato, Abdalá Bucaram no acudía al despacho presidencial ni permanecía frecuentemente en el Palacio de Gobierno. Sobre ello aseguró que no lo hacía pues en el lugar existen "fantasmas" y "sentía frío" (Odysea, y otros 2012).

En 1998, Jamil Mahuad, quien antes se había desempeñado como Diputado<sup>4</sup> y Alcalde de Quito, ganó la Presidencia de la República tras una campaña electoral donde su principal contendiente fue el hombre más rico del Ecuador, Álvaro Noboa. La administración de Mahuad contó con la participación de varios actores del sector privado, en su mayoría provenientes de la banca como Ana Lucía Armijos y Álvaro Guerrero, quienes ocuparon puestos clave en el manejo de la política económica y financiera del país al mando de instituciones como el Ministerio de Economía, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Gobierno, la Junta Monetaria o el CONAM (entidad responsable de las privatizaciones), según detalla El Telégrafo (2017). Los aprietos políticos y las acusaciones de injerencia de intereses privados del que era blanco el gobierno de Mahuad se acrecentaron cuando fue detenido Fernando Aspiazu, dueño de uno de los entonces bancos más grandes del Ecuador (Banco del Progreso), quien reveló que había realizado un aporte de "3,1 millones de dólares" (Albornoz 2020) a su campaña electoral; el partido de gobierno afirmó que dichos fondos "los manejó el hermano del expresidente, Eduardo Mahuad (sic) y que por lo tanto (...) no tenía los registros" (El Comercio 2014).

El gobierno de Mahuad fue cesado en medio de la mayor crisis económica y social sufrida hasta entonces en el país, y en el marco de drásticas medidas económicas que llevaron a la implementación del dólar estadounidense como moneda nacional, <sup>5</sup> crisis que ubica a uno de sus principales factores de origen en el gobierno de Sixto Durán Ballén cuando, en 1994, se promulgó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que, entre sus medidas, promovió "profundas transformaciones en la liberalización de las actividades de las instituciones privadas y redujo desigualmente las capacidades y las atribuciones de la supervisión bancaria (...)" (Páez 2004, 11-12). Las reformas implementadas en materia económica y financiera, cuyo inicio se ubica en los años 80's, llevaron al Ecuador a ser uno de los entornos más radicalmente desregularizados en América Latina, punto que favoreció a determinados actores privados como la banca y el empresariado, según destaca Paéz (2004).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Miembro del Congreso Nacional.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> El país experimentó uno de los procesos de empobrecimiento más acelerados de la historia de la región y una acelerada concentración de la riqueza: mientras en 1990 el 20% más pobre recibía 4,6% de los ingresos, en 2000 captaba menos de 2,5%; en el mismo periodo, el 20% más rico incrementó su participación de 52% a más de 61% (Martín-Mayoral 2009, 130).

El derrocamiento de Mahuad llevó a que a su binomio, Gustavo Noboa, ocupe el cargo frente a un panorama marcadamente complejo; su administración intentó estabilizar la economía nacional y reconstruir la institucionalidad y confianza de la ciudadanía en el Gobierno. Noboa, al igual que en los casos previos, luego de terminar sus funciones se exilió en República Dominicana debido a acusaciones de corrupción en el manejo de recursos públicos (La Hora 2003).

La revuelta que derrocó a Jamil Mahuad estuvo protagonizada por el coronel del Ejército Lucio Gutiérrez junto a dirigentes del movimiento indígena, como Antonio Vargas, entonces presidente de la CONAIE.<sup>6</sup> Poco tiempo después, el ya exoficial del Ejército ganó las elecciones y sucedió en el cargo a Noboa, convirtiéndose así en el trigésimo octavo Presidente de la República.

Gutiérrez alcanzó la Presidencia arropado por un discurso de izquierda y de lucha contra la corrupción. Sus antecedentes en "defensa del pueblo" le auspiciaban. La figura de un hombre contra lo establecido se acentuó más cuando declaró su admiración y reconocimiento hacia Hugo Chávez por el trabajo que llevaba a cabo en su país y ser "ejemplo de una muestra de desprendimiento, valentía y amor por su patria" (La Hora 2000). Tiempo después, frente a la ciudadanía prometió que cambiaría al Ecuador o moriría en el intento (La Hora 2006); sin embargo, bajo el mismo patrón de los gobiernos previos, su salida del Palacio de Carondelet fue a la luz de protestas ciudadanas en Quito, acusaciones de corrupción e intentos de cooptar otras funciones del Estado. El destino de Gutiérrez fue Brasil y se unió, así, a la lista de expresidentes, vicepresidentes, funcionarios públicos y agentes privados que dejaron el país en medio de escándalos, acusaciones de corrupción e inestabilidad política. El derrocamiento de Gutiérrez llevó a la asunción de Alfredo Palacio, vicepresidente. Luego de su mandato, en 2007 inició la década de gobierno de Rafael Correa.

Ramírez (2011) detalla que, en 2007, en el Ecuador se registró el menor porcentaje de confianza ciudadana hacia sus partidos políticos, con un 8%; mientras tanto, como promedio entre 1995 y 2006 (periodo donde se acentúa y vive con mayor intensidad la crisis política y económica), la

compuesta por pueblos, nacionalidades, asociaciones y comunidades, estructurada en organizaciones de primer, segundo y tercer grado.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador es la organización indígena más grande del país,

cifra no superó el 10%. De su lado, el Congreso Nacional ostentaba apenas un 15% de confianza; el Ejecutivo, hasta 2006, registró 21% y la Corte Suprema de Justicia poco menos del 25%.

En los dos años de referencia, 1997 y 2008, Ecuador se presenta como el país en el que la disociación entre democracia y partidos políticos aparece como la más marcada de la región. (...) Para todas estas instituciones se ha observado, además, desde fines de la década de los noventa y hasta el año 2006, un acelerado descenso en los índices de reconocimiento social (Ramírez 2011, 233).

En el año 2006, el Gobierno de Rafael Correa se instituyó luego de una campaña donde prometía, entre otras cosas, luchar contra la corrupción y acabar con el manejo de la "partidocracia" sobre la política e instituciones estatales. En dicha partidocracia se aludía, por ejemplo, a partidos políticos como Sociedad Patriótica (PSP), Partido Social Cristiano (PSC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) o el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), quienes, junto a otros actores de partidos extintos como Democracia Popular (DP), habían participado activamente durante los gobiernos mediados por la inestabilidad política, eventos de corrupción, acuerdos y disputas.

El mandato de Rafael Correa supuso una relativa calma con relación a los periodos pasados en términos de estabilidad política y democrática; sin embargo, al cierre de su último periodo la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones y el gobierno comenzó a experimentar un crecimiento. La llamada Revolución Ciudadana gobernó el Ecuador durante diez años donde tampoco estuvieron exentas denuncias sobre actos de corrupción; nuevamente aparecieron en escena funcionarios del alto rango, actores privados y acusaciones sobre manejo discrecional de instituciones públicas en función de objetivos particulares.

El 24 de mayo de 2017 comenzó la administración de Lenín Moreno, exvicepresidente de Correa, e inició una nueva etapa de inestabilidad política y democrática, con un paro nacional de por medio y múltiples acusaciones de corrupción que, incluso, llegaron al Primer Mandatario (Notimérica 2019) y su figura política más visible, la ministra de Gobierno María Paula Romo

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> De acuerdo a Rodrigo Borja (2020), el término partidocracia es un neologismo no reconocido por la Real Academia Española de la Lengua y que refiere a la autoridad, poder o gobierno de los partidos políticos en un Estado.

(El Universo 2020). De su lado, la Asamblea Nacional tampoco estuvo ajena a escándalos; entre ellos destacaron la red de corrupción en hospitales públicos (Bazán 2020) de la que formaban parte varios legisladores, y otros como las denuncias por abuso de bienes públicos e incumplimiento de funciones nuevamente en contra de Romo (El Universo 2020).

Ramírez (2011) detalla que, entre 1979 y 2006, ningún partido político fue elegido por periodos consecutivos para ejercer la Presidencia de la República. La frustración ciudadana con los partidos de gobierno afirma el autor, provocó que las preferencias en las elecciones se orienten hacia alternativas distintas en cada proceso. Junto a ello, la evidencia añade a la corrupción como un elemento adicional al generar nuevos escándalos e instituciones cada vez más deficientes. Ambos elementos configuran lo que Ramírez (2011) describe como ampliación de la distancia entre la confianza social en las instituciones democráticas y la legitimidad procedimental.

De acuerdo a los datos del último reporte de Latinobarómetro (2018), en Ecuador se pasó de un 51% de satisfacción con la democracia en 2017, a 36% en 2018; el 81% de encuestados creía que se gobernaba a favor de ciertos grupos poderosos, el 25% confiaba en la institución electoral, 23% en el poder judicial, 25% en la Asamblea Nacional y apenas 18% en los partidos políticos, cifras que advierten un marcado celo hacia las instituciones y sus autoridades.

Las acciones de altos funcionarios y autoridades de Estado, aunado al papel cumplido por las instituciones, han fungido como factores fundamentales que alimentaron, de forma paulatina, el rechazo de los ciudadanos y el desapego hacia la democracia representativa como modelo que revista el bienestar común en el Ecuador. Como explica Ramírez (2011), "la sostenida crisis de legitimidad de las estructuras de representación alimenta y profundiza, en efecto, la desconfianza ciudadana en la actividad política, y amplifica las demandas participativas provenientes de diversos agentes políticos y actores sociales" (p. 232) y añade, en referencia a Pierre Rosanvallon, que dicho fenómeno trata de la sustitución de una democracia de proyecto por una democracia de rechazo.

El escenario detallado por Ramírez (2011), junto a las cifras presentadas por los sondeos de opinión, son las consecuencias de un largo periodo con años cargados, uno tras otro, de una serie

de incidentes que empañaron la imagen del Gobierno Nacional y, progresivamente, resquebrajaron la confianza y legitimidad democrática depositada en ellos mediante el voto y la búsqueda del bien común a través de la administración pública. La inestabilidad política y el desgaste de la democracia ecuatoriana encuentran sus orígenes en un proceso histórico y progresivo de deslegitimación.

#### 1.2 El estudio de la legitimidad

El poder, sus formas y aplicación han constituido algunas de las principales materias de análisis y reflexión en el campo del pensamiento político. Las vías mediante las cuales éste (poder) se instituye, y la aceptación por quienes se encuentran bajo sus designios, son temáticas que corresponden a una de las dimensiones que valida al poder: la legitimidad. El estudio formal de la legitimidad puede ubicarse en siglo XIX; sin embargo, las reflexiones acerca de lo que implica, sus alcances y la naturaleza misma del fenómeno data de años atrás.

López Hernández (2009) detalla que el concepto de legitimidad ha atravesado un recorrido histórico que puede distinguirse en torno a cuatro etapas. La primera de ellas se ubica en la Edad Media donde se empleaba, en el latín clásico, la expresión *legitumus* para referirse a lo que es acorde al derecho y la legalidad. Los magistrados y autoridades estaban investidos de legitimidad en tanto eran constituidos legalmente, condición a la que se le denominaba *legitimus imperium* y *potestas letigima*. *Legitimus* comprendía a aquello que está constituido conforme al derecho consuetudinario y las costumbres, y que se opone al acceso al poder por cualquier vía contraria a la ley.

En su segunda etapa, situada a finales de la Edad Media, se originaron las primeras formulaciones acerca de la teoría democrática del poder. A pesar de que en aquel entonces el criterio general asentía que el poder provenía de Dios, ya se postulaba que también atiende al consentimiento de la población, con lo cual se validaba tanto el ejercicio de dicho poder como a quién lo emplea. En dicho momento nació la distinción entre la legitimidad de título u origen y la de ejercicio del poder. <sup>8</sup> Tales argumentos, especialmente aquellos referentes a la constitución de un Estado,

-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> López Hernández (2009) asegura que la distinción entre ambas legitimidades se ubica, por primera vez, en un trabajo del jurista Bartolo, quien aborda la temática y menciona dos formas de tiranía, las cuales devienen en un poder ilegítimo: *ex defectu tituli* y *ex parte exercitii*.

fungieron como base para el desarrollo posterior de teorías políticas de autores como Hobbes, Rousseau, Locke o Spinoza.

De acuerdo a López Hernández (2009), el concepto de legitimidad democrática, en sus dos aristas (origen y ejercicio), "alcanza su formulación expresa en Locke y más tarde en Rousseau" (p.157). Locke habla del pacto original constitutivo del Estado en el que se entrega todo el poder necesario, ante la mayoría de una sociedad, para que se emplee a fin de cumplir los objetivos por los que se han unido los individuos en comunidad. Desde la perceptiva de Locke, solamente tal acto pudo haber dado principio a cualquier gobierno legítimo en el mundo.

Locke establece dos tipos de legitimidad y los requisitos que guardan cada una de ellas. En primera instancia, la legitimidad de origen del titular remite a la entrega de todo el poder asociado a la mayoría de una sociedad; el titular del poder del Estado es el pueblo, quien lo entrega a una mayoría que erige al gobierno representativo. El segundo tipo de legitimidad comprende al ejercicio del poder y se basa en que éste sea empleado, por quienes corresponde, únicamente para "los fines del pacto original" (López Hernández, 157). En contraste con ello, Locke afirma que el poder se torna ilegítimo y arbitrario cuando no se elaboran leyes a favor del bienestar de los individuos; para ilustrar aquello emplea como ejemplo al Legislativo, al que califica como poder supremo del Estado.

De su lado, Rousseau elabora sus teorías políticas en torno al concepto de legitimidad. Al igual que otros autores modernos, sus propuestas se erigen a partir de los postulados del contrato social al que considera como un acto de unión, en contraste con Hobbes para quien el contrato social va en un sentido de sumisión. Para el filósofo suizo, la legitimidad está relacionada con la justicia y la libertad. El titular del poder es el pueblo, quien también es el Estado y soberano, cuyo poder es indivisible e inalienable. El ejercicio de dicho poder puede considerarse legítimo en la medida en que cumple con los mandatos que le ha encomendado la voluntad general, voluntad referida en las leyes.

[para Rousseau] la legitimidad de origen es el fundamento de la legitimidad de ejercicio. Si el Estado está bien constituido sobre la base de la soberanía popular y puesto que la voluntad general nunca se equivoca, las leyes emanadas de ella son el criterio a seguir por el gobierno y demás magistraturas del Estado. Así pues la legitimidad se convierte en legalidad (López Hernández 2009, 157).

En la tercera etapa, iniciada tras la Revolución francesa, el debate sobre la legitimidad fue considerado como una reacción de las monarquías tradicionales frente a las premisas republicanas. Los revolucionarios plantearon que la legitimidad era una atribución del pueblo, como afirmaban los autores repasados; no obstante, tal criterio se contrapuso con la teoría tradicional sobre el origen divino del poder, donde éste emanaba de Dios como el "único poseedor de una potestad constituyente" (Castaño 2016, 89), teoría que tenía su germen, como explica De Lario (2019), en el siglo I cuando se aseguró que no existía autoridad que no provenga de Dios: "non est enim potestas nisi a Deo" (Biblija 2019), 9 en su voz latina.

Según explica López Hernández (2009), dicha oposición se originó durante el Congreso de Viena donde se reclamó reconocimiento y legitimidad para las dinastías históricas que habían ostentado los poderes monárquicos como una herencia. El ideario de legitimidad monárquica "se vino abajo con la Revolución, una vez proclamada la doctrina de la soberanía popular" (Bermúdez 1989, 179) por la Revolución y el Código de Napoleón. Ejemplo de ello fue el reclamo de legitimidad de Luis XVIII para la Casa de Borbón bajo el argumento de tradición histórica y derecho divino. Debido a la restauración monárquica, aduce López Hernández (2009), durante todo el siglo XIX el concepto de legitimidad refería a la dinastía histórica de la monarquía.

El estudio de la legitimidad alcanzó su cuarta etapa a principios del siglo XX cuando se transformó, finalmente, en un tema importante dentro de la teoría política. En sintonía con López Hernández (2009), Monedero (2008) explica que, pese a estar relacionada la primera gran reflexión politológica sobre la legitimidad a la continuidad de los linajes (legitimismo monárquico, referencia acuñada por Talleyrand, según detalla el autor) es a raíz de la obra de Max Weber cuando la legitimidad pasó a ser uno de los principales conceptos en la ciencia política. En la perspectiva de Weber, la legitimidad es entendida como "creencia" (Glaube) en la bondad del poder por parte de los ciudadanos, y (...) "pretensión" (Anspruch) por parte de los

<sup>9</sup> Epístola 13 de San Pablo a los romanos, donde trata, entre otros temas, sobre el respeto a las autoridades. Para ampliar es posible revisar El Libro del Pueblo de Dios (2015).

dominadores de obtener obediencia merced a la supuesta razón que les asiste para mandar (...)' (Monedero 2008). De acuerdo a López Hernández (2009), Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero son quienes proporcionaron los mayores aportes teóricos al concepto de legitimidad.

Monedero (2008) explica que las causes para comprender las diversas perspectivas sobre la legitimidad parten de los paradigmas de interpretación de la obediencia al poder, de los cuales se derivan el realismo político en la obra de Weber, la dualidad legitimidad-legalidad de Schmitt o la relación con cuestiones de procedimientos legislativos, electorales y judiciales de Luhmann que, tiempo después, calificaría como una ilusión que no va más allá de las valoraciones propias que hacen los gobernantes.

Max Weber aborda la legitimidad a partir del concepto de dominación, poder y la distinción entre ambos. Para el autor alemán, en cita de López Hernández (2009), el poder es la probabilidad de 'imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad" [y] dominación (...) es "la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas"" (p.158). En la postura de Weber el Estado ejerce dominación legítima de varias clases: por intereses o utilidad, costumbre o hábito de obediencia, y relaciones afectivas entre gobernantes y súbditos. <sup>10</sup> La legitimidad que se basa en un marco jurídico es aquella que emplean las autoridades del Estado para ejercer dominación. A partir de dicho pensamiento, Weber formula tres tipos puros de dominación política legítima: racional, tradicional y carismática. Respecto a ello, Vásquez y Montoya (2011) detallan:

Racional: Se encuadra y opera en la norma establecida. Los gobernados obedecen a la
autoridad a razón de su competencia establecida por el derecho racional y no por su
condición de sujeto que puede elevarle ante los ciudadanos comunes. Las decisiones de
las autoridades son susceptibles de ser impugnadas.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Previo a los tipos de dominación legítima, Weber expone el concepto de acción social. De Piero (2008) menciona que la acción social es toda acción del sujeto que posee un sentido mentado y está dirigida a otros. Max Weber (2014) detalla que estas acciones se clasifican en: 1) Acción racional con arreglo a fines, 2) Acción racional con arreglo a valores, 3) Acción afectiva y 4) Acción tradicional. Para más detalle revisar Lutz (2010) y Weber (2014), de éste último pág. 18-20.

- Tradicional: Responde a lineamientos heredados que convierten a la autoridad en una figura superior. Los responsables de ejecutar las órdenes no son burócratas sino servidores que le deben fidelidad personal. Las normas provienen de un recorrido histórico, el acatamiento de las disposiciones no se relaciona a un cuerpo legal constituido sino a la voz de la autoridad. La elección de los servidores depende de criterios patrimoniales como linajes o esclavitud.
- Carismática: La figura de la autoridad se erige por disposición divina, como un elegido.
   Los dominados son adeptos que se entregan de forma total a su autoridad y le reconocen como un ser extraordinario, basados en su fe en el sujeto. Los colaboradores son en efecto discípulos que conforman un séquito, capaz de fomentar posiciones individuales que les traiga lucro.

Monedero (2008) esclarece que Weber no proporciona una definición específica sobre legitimidad; sin embargo, es posible seguir el trabajo de Joseph Bensman donde se detallan cinco acepciones acerca del concepto de legitimidad en su obra:

(1) como la creencia en la bondad de un orden social o político (*legitimacy as belief*); (2) como una reclamación desde el poder político, militar o religioso (*legitimacy as claim* sobre la base de elementos legales racionales, carismáticos o tradicionales); (3) como sinónimo de justificación de un régimen (se obedece cuando existen justificaciones, esto es, "legitimaciones de la dominación"); (4) como promesa de un futuro mejor (muy vinculado a la dominación carismática); (5) como autojustificación que hacen los gobernantes de su buena fortuna en aras de asegurar o monopolizar una distribución desigual de los beneficios sociales en su favor (Monedero 2008, https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/L/legitimidad.htm).

Oro (2002) coincide en la no presencia de un concepto puntual proporcionado por Weber; no obstante, también asiente en que es plausible afirmar tres aspectos sobre la legitimidad que se desprenden de las reflexiones hechas por el autor alemán: a) La legitimidad se basa en ciertas valoraciones que, sin ser inmutables, alcanzan un determinado arraigo temporal, b) Las valoraciones poseen un carácter de verdad incuestionable para las asociaciones que las mantienen y c) La legitimidad dota de una mayor probabilidad de estabilidad a las organizaciones. Junto a

ello, se añade un elemento, distintivo de los Estados modernos, que posibilita llevar el debate más allá de la legitimidad en la constitución del Estado y su autoridad, y que trata sobre los "cuadros administrativos, pues la misma legitimidad de la norma racional que avala la autoridad del Estado, lo hace con el cuerpo burocrático, imprescindible para que el primero se sustente" (De Piero 2008, 26).

Uno de los puntos sobre los que ha recaído el debate acerca de la legitimidad se ubica en la relación que guarda con el derecho y la legalidad. Carl Schmitt estudió dicha problemática y aseguró que cualquier legalidad no es legítima. Según Schmitt, la contraposición entre ambos términos tiene su germen en la "Francia monárquica de la Restauración, a partir de 1815, donde se manifestó de modo agudo la oposición entre la legitimidad histórica de la dinastía restaurada y la legalidad del Código napoleónico todavía vigente" (Lancha García 2018, 208).

Para Schmitt, explica Piana (2020), la legalidad y legitimidad no son conceptos equivalentes como los presentaba la teoría liberal, sino que ambos podrían ser, en cierto momento, contradictorios y opuestos. La legalidad, en la visión positivista, era un producto del racionalismo occidental y comprendía una forma de legitimidad la cual, al ser opuesta a la legitimidad de la monarquía, provocaba que la decisión soberana permanezca en el pueblo. A partir de ello, añade Piana (2020), Schmitt determinó cuatro tipos de Estados:

- Estado legislativo: Tipo de comunidad política cuya principal característica radica en que
  considera que la expresión decisiva de la voluntad colectiva se deposita en un conjunto de
  normas que pretenden ser Derecho y a las que se reducen todas las demás funciones y
  competencias de las actividades del entorno público.
- Estado jurisdiccional: La voluntad política decisoria se promulga, en última instancia, por un juez y no por el legislador responsable de crear las normas. En este tipo de Estado, el Derecho justo, la razón y la justicia se expresan de forma inmediata "sin la mediatización de normas generales previamente elaboradas y sin caer, por tanto, en el normativismo de la mera legalidad" (Piana 2020, 21).

- Estado administrativo: Opuesto al Estado legislativo, se expresa en la voluntad particular soberana y el mando autoritario de un Jefe de Estado, quien practica personalmente el gobierno.
- Estado gubernativo: El Gobierno de los sujetos ni el imperio de las normas es soberano, se aplican ordenanzas de carácter objetivo.

La crítica fundamental de Schmitt, desde el plano del derecho y que apuntaba hacia el Estado legislativo, indica que cuando la concepción liberal de la legalidad la equipara con la legitimidad, le desprende del real contenido de razón y justicia a las normas. Para el jurista alemán, añade Oro (2002), la ley debía ser depositaria de justicia y expresión de la razón; sin embargo, ésta se había convertido en un resultado de las mayorías inestables del parlamento, la cuales aprovechaban su posición para imponer intereses particulares, generando que "la soberanía del derecho significa únicamente la soberanía de los hombres que imponen las normas jurídicas y se sirven de ellas" (Oro 2002, 08). En la visión de Schmitt, amplía Lancha García (2018), la atribución de la legitimidad a la legalidad impersonal en esencia es contradictoria pues evidencia que la ley, llamada a ser la máxima expresión de la voluntad y soberanía general, termina en un imperativo de la dominación legislativa.

Schmitt sostiene que el derecho como acto legislativo no puede valer como sistema de normas universales por cuanto no se puede legislar sobre todo. En contra del positivismo jurídico, afirma que el derecho no se reduce a un sistema de suma de leyes sino que su esencia se encuentra en la voluntad política que la genera, esto es, en la decisión. Así, el fenómeno de lo político tiene primacía sobre el derecho (Piana 2020, 21).

Del mismo modo que Weber, Schmitt no proporcionó un concepto específico sobre legitimidad, pese a ello, concluye Oro (2002), se aproxima a él cuando afirma que 'los principios de legitimidad "contienen una dignidad supralegal, que se levanta por encima de toda resolución jurídica" (p.09).

Frente a la posición que tenía el Parlamento y su capacidad para maniobrar con las mayorías y las decisiones tomadas en su seno, Schmitt declaró la aparición de una nueva legitimidad contraria a

aquella parlamentaria, a la que denominó legitimidad plebiscitaria, la cual comprende, de acuerdo a Piana (2020), a la manifestación natural de las decisiones del pueblo, a través de canales propios de la democracia directa. Gracias al nuevo tipo de legitimidad, el Parlamento podía encontrar un contrapeso en la voluntad de la sociedad.

La tercera reflexión fundamental en el estudio de la legitimidad, como apunta López Hernández (2009), se presenta en el texto *Pouvoir: les génies insibles de la cité*, de Guglielmo Ferrero. En su obra, la teoría del autor argumenta que los ciudadanos obedecen al poder a fin de librarse del miedo a los otros, pero el poder también genera temor, por lo cual la única vía para liberarse del temor al poder consiste en que éste sea legítimo.

Para Ferrero la legitimidad consiste en un acuerdo tácito y "sobreentendido entre gobernantes y gobernados, en virtud del cual se establecen ciertos principios y reglas que sirven de pautas (...) para fijar las atribuciones y límites a los que necesariamente deben constreñirse las acciones de los titulares del poder" (Oro 2002, 09).

Guglielmo Ferrero identificó cuatro tipos de legitimidad que han existido a lo largo de la historia cuya mayor virtud, destaca Oro (2002), radica en la capacidad de justificación que poseen para establecer sobre quiénes recae el derecho a mandar y a quiénes el deber de obediencia. Al respecto, Martínez (2009) señala que tales tipos de legitimidad son el electivo, hereditario, aristocrático-monárquico y democrático, y añade que, en la visión de Ferrero, todos ellos son parcialmente racionales en su origen, pero ninguno más que otro, puesto que éstos se invisten de justicia y son razonables en contextos sociales específicos, pero pueden llegar a carecer de tales propiedades en una realidad social diferente o con el surgimiento de nuevas condiciones. En detalle, los principios referidos comprenden a:

- Hereditario: Transmisión del poder a razón del derecho hereditario. En su momento aceptado por el pueblo como una regla justa y razonable.
- Aristocrático-monárquico: Yace en el reconocimiento de la superioridad, definida de alguna forma, de una familia o grupo de familias.

- Democrático: <sup>11</sup> Fundado en el reconocimiento de la soberanía popular. El pueblo elije a sus representantes y delega su poder a ellos con el propósito de que promulguen o apliquen las leyes. También entra en escena el principio de elección.
- Electivo: Los representantes deben ser designados mediante un proceso de elecciones libres y al amparo de la regla de la mayoría.

En la obra de Ferrero, atiza Oro (2002), se establece que los criterios de legitimidad gozan de una posición de creencias colectivas a fin de que puedan operar sin necesidad de aplicar otras coacciones. Tal asunto lleva a considerar que no basta con que dichos criterios sean racionales o lógicos, sino que deben convertirse en convicciones masivas que gozan de un carácter incuestionable dentro de una cierta configuración cultural, donde son consideradas como evidente y válido en sí mismo. De acuerdo a Ferrero, en un inicio los principios de legitimidad requieren justificación intelectual pero, cuando éstos se han consolidado como creencia, se prescinde de ella. A pesar de lo referido, la condición de razonables y justos sólo se mantendrá "en la medida que respondan a las circunstancias que justifican su existencia y en el supuesto que mantengan cierta identidad con los tiempos históricos que los prohijaron" (Oro 2002, 10), de no ser así pueden dejar de imponerse conforme a nuevas necesidades y entornos. Asimismo, afirma que cada época ha tenido su principio de legitimidad vigente o en formación, por lo que fuera de ellos queda solamente un proceso revolucionario.

De acuerdo a Ferrero, amplía López Hernández (2009), en el principio de legitimidad en democracia la continuidad de la libertad de sufragio y la efectividad del derecho a la oposición son los elementos fundamentales que permiten asegurar la unión del poder, y la oposición a la voluntad colectiva.

controlado por la minoría.

22

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Según Martínez (2009) la concepción que posee Ferrero sobre la democracia es elitista (entendemos que se refiere al carácter de la democracia y no como una posición del autor ante el objeto de estudio) ya que en su perspectiva no es posible que exista un gobierno por y para el pueblo pues, desde el planteamiento psicológico con el que aborda la cuestión del poder, le permite asegurar que siempre una élite minoritaria tiene la iniciativa y la mayoría se adscribe o deja llevar por ella. Se puede hablar del gobierno en nombre de la mayoría; sin embargo, en último término, es

Ferrero advierte que la legitimidad no es una situación espontánea, sino un contingente que puede o no alcanzarse y cuya dirección es vertical, donde el poder viene desde arriba y la legitimidad desde abajo; en consonancia con ello, Ferrero habla de un estadio previo al que denomina prelegitimidad, etapa donde se ejerce el poder en el marco de principios y reglas respetadas por el gobierno pero aún no admitidas por el pueblo; empero, gracias al transcurso del tiempo los nuevos poderes logran consenso y reconocimiento como legítimos, según detalla Martínez (2009). Mientras tanto, en la otra orilla, un gobierno puede ser considerado como ilegítimo cuando recibe y ejerce el poder por la fuerza "según reglas y principios que el pueblo no acepta, que los gobernantes proclaman sin intención de respetarlos y que por único futuro tienen el de terminar convertidos en una pura mistificación (Martínez 2009, 207).

Ahora bien, a partir de las propuestas de los autores repasados y las reflexiones previas a la llegada de sus aportes, es posible establecer que la legitimidad se sostiene sobre dos pilares fundamentales: a) Mecanismos mediante los cuales se instituye el poder y b) El ejercicio y uso de dicho poder por parte de las autoridades o gobernantes a quienes se les ha otorgado. A partir de ello se establecen los límites, atribuciones, sentido y demás factores que determinan y condicionan la relación entre quienes ejercen tal poder y aquellos que cumplen con sus determinaciones. En lo que concierne al régimen democrático, la legitimidad se ha sustentado en un sistema dual que da continuidad a ambos pilares y que se erige en el voto universal y la administración racional del Estado, como destaca Rosanvallon (2009).

A pesar de que los aportes de los autores repasados se consideran fundamentales y como principales aportes teóricos en el estudio de la legitimidad, existen otros trabajos que han colaborado a la profundización del entendimiento del fenómeno y sus implicaciones. Robert Levi, explica De Piero (2008), determinó que el proceso de construcción de legitimidad no es lineal ni unidimensional y que comprende a por lo menos tres dimensiones:

 Comunidad política: Consiste en el grupo social sobre el que se compone la asociación del poder y que remite al elemento nacional, el cual cohesiona diferencias culturales, regionales y étnicas. Permite el desarrollo de la legitimidad anclada a la lealtad nacional y la comunidad política en sí misma.

- Régimen: Conjunto de instituciones gubernamentales que están facultadas para solventar las luchas por el ejercicio del poder. En este caso se legitima la existencia del gobierno, la oposición y las acciones que surgen a raíz de ambos, siempre en el marco de la legalidad.
- Gobierno: Sostiene su legitimidad en la medida en que se constituya de acuerdo a las normas del régimen.

De su lado, siguiendo nuevamente a De Piero (2008), Norberto Bobbio consideró que la legitimidad implica la instauración de un orden caracterizado por tener como base principal al consenso, con varias dimensiones, y que no comprende únicamente a la relación entre mando y obediencia. Esta relación, explica, se regula mediante la justicia y su legitimidad debe ajustarse a principios generales y preceptos que son siempre previos a quienes serán juzgados.

Máiz (2003) precisa que Beetham parte de los criterios normativos del pensamiento clásico, que permitían comprender el consentimiento de los sujetos en su calidad de agentes morales y también portadores de intereses, y propone tres condiciones de legitimidad: a) Conformidad con las reglas establecidas, b) Justificación de las reglas por referencias a creencias comunes y c) Consentimiento expreso de los subordinados a las relaciones de poder. Con base a ello, Beetham concluye que la legalidad es tan sólo una dimensión de la legitimidad puesto que resulta necesaria pero no suficiente. La justificación del poder implica valores compartidos y una base de normas e intereses comunes entre gobernados y gobernantes al servicio del sistema político.

En lo que respecta al análisis empírico realizado alrededor de la legitimidad, Madueño (2006) resalta la teoría de David Easton, basada en un esquema de apoyo político, y la califica como una de las precursoras en la materia; sobre ella Alonso (2018) destaca que comprende "uno de los primeros esfuerzos por realizar un abordaje multidimensional de la legitimidad política" (p. 32). En la propuesta de Easton, explica Madueño (2006), el concepto de legitimidad política se divide entre las posiciones más generales, relacionadas a los valores fundamentales de la democracia, y los específicos, que atienden a la evaluación que se realiza sobre los líderes y el desempeño de las instituciones de los gobiernos. Easton establece que dicha separación se distingue en apoyo específico y apoyo difuso. En el primer caso, expone Alonso (2018), el apoyo específico remite a

las evaluaciones concretas e inmediatas sobre las acciones de las autoridades políticas; mientras tanto, el apoyo difuso se encuentra en las evaluaciones acerca de los aspectos más básicos del sistema democrático; tales razonamientos llevarían a que los sujetos puedan oponerse a una autoridad individual pero aun así respetar la estructura, cargo o a la institución que le alberga. Esta distinción, que lleva a enfrentar el carácter unidimensional y multidimensional del concepto de legitimidad, como destaca Madueño (2006), es consistente en tanto permite "diferenciar la dimensión normativa y la dimensión empírica de la legitimidad" (Alonso 2018, 32).<sup>12</sup>

Alonso (2018) añade que Easton diferenció tres niveles de objetos políticos sobre los que se depositaba el apoyo: a) Comunidad política (grupo de personas que se unen a fin de elaborar una constitución que norme su relación política), b) Régimen (principios generales, normas, procedimientos e instituciones) y c) Autoridades específicas (sujetos que ocupan los cargos y toman decisiones).<sup>13</sup>

Hasta el aporte de Easton, amplía Madueño (2006), los estudios que buscaban contrastar de forma empírica el carácter multidimensional del concepto de legitimidad no eran abundantes; sin embargo, a raíz de su trabajo otros autores se sumaron al debate, como Gerhard Lowenberg quien afirmó que no era posible contrastar empíricamente la distinción de Easton entre apoyo difuso y específico, mientras tanto, Citrin desestimó al nivel de confianza como un instrumento para medir la legitimidad debido a que tal valor respondía sólo a la manifestación de descontento con las autoridades en un momento específico.

De su lado, añade Alonso (2018), Pippa Norrris propuso cinco componentes de la legitimidad a partir de la opinión favorable o negativa de los ciudadanos. A saber:

- Comunidad política o nación
- Principios del régimen o valores centrales del sistema político

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> De acuerdo a Alonso (2018), los niveles de análisis pueden variar en la concepción que se tiene sobre legitimidad, pese a ello, se evidencia que en general apuntan hacia el vínculo existente entre ciudadanía y el sistema político.
<sup>13</sup> Alonso (2018) expone que una de las principales críticas a dicho enfoque, entre ellas la de Sunshine y Tyler (2003), radica en que se le considera como uno de términos instrumentales pues, a pesar de ser necesario, resulta insuficiente para abordar la complejidad del concepto de legitimidad. En esa línea, trabajos como los del propio Tyler proponen que la percepción de legitimidad de los sujetos está determinada por la justicia en los procedimientos de toma de decisión de las autoridades.

- Desempeño del régimen
- Instituciones del régimen o gobierno
- Actores políticos o líderes en el poder

En la misma línea, continúa Madueño (2006), Hans Dieter Klingeman formuló, con base a los planteamientos de Fuchs, tres índices principales de legitimidad:

- Apoyo a la comunidad política
- Aprobación de la democracia como forma de gobierno
- Evaluación sobre las acciones del régimen

Junto a ello, Klingeman argumentó que los sujetos comunes son capaces de diferenciar entre los objetos de su apoyo (comunidad, conveniencia y desempeño del régimen) por lo que, independientemente de las críticas que puedan tener hacia el régimen o las autoridades, no implica de manera causal que pretendan cambiar la forma democrática del gobierno.

A partir de los 90's, el estudio empírico tomó un rumbo alejado de la unidimensionalidad de la legitimidad con el afán de alcanzar una concepción más amplia del fenómeno.

Kornberg y Clark a partir de un estudio de opinión pública en Canadá, examinaron tres "objetos de apoyo": la comunidad, el régimen y las autoridades. Este análisis describe en un primer momento un modelo unidimensional consistente, afirmando el hecho de que las dimensiones de apoyo no son empíricamente desagregables y, por lo tanto, coinciden en afirmar que el modelo tiene un ajuste totalmente insatisfactorio. No obstante, los mismos autores, a partir de un análisis factorial confirmatorio, llegaron a la conclusión según la cual tales dimensiones (la comunidad, el régimen y las autoridades) podrían separarse de forma clara (Madueño 2006, 96).

Otros trabajos, que poseían un enfoque economicista más fuerte, como el de Adam Przeworski, detalla Madueño (2006), concluyeron que las crisis sociales y económicas poseen un "fuerte impacto en la composición de los sistemas de valores" (p.100), en contraste, Montero, Gunther y Torcal encontraron evidencia de que la satisfacción política, indiferencia y legitimidad tienen un impacto diferente en la sociedad española.

El estudio de Kelman (1969), referenciado en Alonso (2018), identificó dos tipos principales de relación entre la ciudadanía y el sistema político. Por un lado, la relación instrumental concierne a la identificación como un medio para la consecución de objetivos tanto propios como del resto de miembros de la comunidad y, por otro, una relación sentimental con la que se denota la identidad cultural del grupo al que pertenecen los sujetos, aspecto que refleja un componente identitario. Alonso (2018) concluye que "si bien las condiciones objetivas de vida y el desarrollo económico y político pueden ser aspectos relevantes para la legitimidad, la apelación a aspectos identitarios -entre otros- puede ser también una fuente poderosa" (p. 37). Este último punto toma relevante importancia al momento de comprender la legitimidad hoy en día, y se apoya en lo que Schneider y Aveburg (2015) afirman sobre una comunidad donde todos sus integrantes pueden poseer similares concepciones acerca de las relaciones de poder, valores sociales, procedimientos y toma de decisiones; sin embargo, incluso en grupos pequeños pueden caber visiones disímiles sobre diferentes aspectos de su entorno o de su interior.

En la actualidad las sociedades presentan rasgos heterogéneos que exponen su diversidad y que fungen como un motor para el surgimiento de nuevas demandas colectivas, de ello se reflejan eventos donde las minorías existentes le reclaman al poder la consideración de sus realidades específicas. Rosanvallon (2009) advierte dichos cambios y evidencia que el sistema dual de legitimidad, apoyada en el sufragio universal y la administración del Estado, entró en crisis décadas atrás.

Rosanvallon (2009) explica que, a partir de 1980, el sistema dual inició un proceso de crisis debido a que el voto popular había perdido paulatinamente su condición como único medio para el establecimiento de la relación entre autoridades y ciudadanía. Además, el Parlamento ya no era considerado como un espacio que resguardaba la pluralidad social, ni una esfera donde se tomaban decisiones con el fin de alcanzar el bienestar común, sino, como un lugar propicio para la búsqueda de beneficios e intereses particulares.

En lo que respecta al segundo pilar, el aparataje estatal y la burocracia enfrentaron un proceso progresivo de desprestigio debido, en gran medida, a las concepciones neoliberales que calificaban a las instituciones públicas y el Estado como entes ineficientes y proclives para el

desarrollo de corrupción. A raíz de dicho proceso surgieron nuevas fuentes de legitimidad democrática que operan como elementos complementarios del sistema dual y que responden a la emergencia de nuevas demandas sociales. Se trata, entonces, de la legitimidad por imparcialidad, reflexividad y proximidad.

Al respecto de éstas últimas, en el siguiente capítulo se abordan con detalle puesto que se constituyen en el fundamento teórico que orienta esta investigación.

## 1.3 Auge y deslegitimación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Frente al rechazo y deslegitimidad democrática que experimentaban en el Ecuador la política, sus actores y las instituciones, la campaña presidencial de Rafael Correa en 2006 tuvo entre sus propuestas la instauración de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que permita reformar el Estado y acabar con las prácticas de los partidos políticos en el manejo de instituciones públicas, lo que Correa había llamado "partidocracia". Durante dicho proceso, describe Ramírez (2011), la campaña se empeñó en mostrar una batalla entre ciudadanos y partidos, y la necesidad de "despartidizar" la estructura institucional del Estado.

Tras su triunfo, el nuevo Gobierno inició la campaña y el proceso para crear la ANC. En noviembre de 2007 se instaló la ANC, conformada por 130 miembros, quienes serían los responsables de elaborar la nueva Constitución de la República bajo la premisa de "devolverle el rol y autoridad al Estado que durante las décadas anteriores fue desmantelado, reducido y liquidado institucionalmente" (Muñoz Jaramillo 2008, 21).

La nueva Carta Magna, aprobada mediante referéndum en septiembre de 2008 "con el 63,99% de los votos" (López y Cubillos Celis 2009, 14), incluyó en su texto novedosos cambios en cuanto a la clásica división de poderes del Estado, convirtiéndola en un cuerpo innovador en el mundo. Junto a las tradicionales funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, el marco normativo contemplaba dos funciones adicionales: Electoral, y de Transparencia y Control Social. "La particularidad del caso ecuatoriano reside (...) en el deliberado intento que la ANC hizo para institucionalizar y dotar de un efectivo poder al control ciudadano de las instituciones y

autoridades implicadas en la gestión de lo público" (Ramírez 2011, 240). Dentro de esta última función se creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS), de acuerdo al artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador, <sup>14</sup> es la responsable del control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que lleven a cabo actividades de interés público, a fin de que realicen sus tareas con responsabilidad, transparencia y equidad. Junto a ello, también debe fomentar e incentivar la participación ciudadana, proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevenir y combatir la corrupción. Esta Función del Estado está conformada por el CPCCS, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y las Superintendencias (Bancos y Seguros, Compañías, Información, Telecomunicaciones, Economía Popular y Solidaria, Información y Comunicación, y Control del Poder del Mercado).

Además de las atribuciones legales que se le otorgaron al CPCCS en torno a la participación ciudadana, sus funciones también consisten en la promoción de la rendición de cuentas, nombramiento de autoridades y la lucha contra la corrupción.

Pese a que en la región existe normativa e instituciones que fomentan la participación ciudadana, como las experiencias de Chile, Venezuela o Brasil explicadas por Moncayo (2020), la revisión de la normativa presentada por el autor permite mencionar que las instituciones responsables en dichos países no tienen entre sus atribuciones la promoción de la transparencia, el combate contra la corrupción o la designación de autoridades.

De su lado, como explican Silva y Villarreal (2019), el Comité de Participación Ciudadana (CPC) de México forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que está compuesto por varias Instituciones que se coordinan mediante un Consejo, y funciona como una pieza para la gobernanza del SNA, colabora con el cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del SNA y opera como nexo entre las organizaciones académicas y de la sociedad civil.

29

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Publicada en el Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2008. Última reforma el 01 de agosto de 2018.

Frente a lo descrito, la singularidad del CPCCS yace en que, junto a su inédito origen en un nuevo poder del Estado, compartiendo espacio con el Ejecutivo, Judicial y Legislativo, a diferencia de las experiencias en Chile, Venezuela o Brasil, el CPCCS es un organismo para fomentar la participación ciudadana al que se le otorgaron responsabilidades de investigar, combatir la corrupción y designar autoridades. Mientras tanto, en contraste con el CPC de México, el CPCCS sí forma parte de la estructura del Estado ecuatoriano. En concordancia con Alarcón Salvador (2018), el CPCCS se convirtió en una institución única en la región.

En la propuesta, el CPCCS permitiría fomentar la participación ciudadana, el control ciudadano en los asuntos públicos, una lucha efectiva contra la corrupción gracias a la capacidad normativa que se le otorgaba para investigar casos de tal índole, proteger a los denunciantes y ser parte procesal en los juicios que se lleven a cabo. En lo que concierne a su atribución para designar autoridades, responsabilidad antes del Congreso Nacional, <sup>15</sup> los nuevos mecanismos planteados pretendían eliminar acuerdos, presiones, favores u otras prácticas de injerencia de la llamada "partidocracia", a la que se le acusaba de haber sido el principal responsable y actor de la inestabilidad política de los años previos.

Desde su planteamiento, alrededor de la creación del CPCCS se alzaron múltiples voces críticas que advertían una potencial concentración de poder por parte del Estado. Por aquel entonces, reflexiona Ramírez (2011), los reparos provenían desde diversos sectores ideológicos quienes señalaban un riesgo que, a través del nuevo organismo, se genere una tendencia hacia la cooptación de las organizaciones sociales y "la pérdida de autonomía de la sociedad civil y de sus iniciativas de control, con respecto al poder estatal" (p. 245). En otros casos, se hablaba del déficit de representatividad democrática durante el proceso de selección de los Consejeros ya que no era consecuencia del voto popular y, al investir a las organizaciones del mismo estatuto jurídico y político del que gozan los ciudadanos, se introducía un sesgo de corte corporativo en la conformación del Consejo.

Según sus detractores, la injerencia política de la que fue objeto el CPCCS desembocó en una entidad comandada por miembros afines al Gobierno Nacional y procesos "preparados" para la

30

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Parlamento Nacional, denominado a partir de 2008 como Asamblea Nacional.

selección de autoridades estatales de igual corte, como aseguró el exconsejero Luis Pachala (La Hora 2017). El objetivo de terminar la injerencia política en el manejo de las instituciones públicas, a criterio de quienes cuestionan las acciones del CPCCS, no se cumplió y, en realidad, se tornó en lo que el constitucionalista Diego Zambrano (2019) calificó como "autocracia" disimulada de democracia participativa.

Trabajos como los de Ospina Peralta (2013), Carrera (2015) y Seraquive (2020), donde se analiza la participación ciudadana en el Ecuador y el rol que cumple el CPCCS en dicho rubro, cuestionan los resultados de sus funciones y concluyen que el uso de los mecanismos de participación fue escaso por parte de los ciudadanos, las investigaciones sobre actos de corrupción presentadas por el organismo fueron muy limitadas, sin conocerse procesos judiciales que se hayan impulsado; y, en concordancia con las denuncias, efectivamente las autoridades designadas para las instituciones públicas estaban vinculadas al Gobierno de Correa. De la misma manera, Pachano (2010) y Borja (2016), en referencia de Moncayo (2020), afirman que el CPCCS no cumplió "en caso alguno su función en la lucha contra la corrupción" (p.134) y que sus miembros respondían a intereses de corporaciones y grupos de poder.

Desde el inicio de su administración, Lenín Moreno marcó el paso de una estrategia política que pretendía distanciarlo de su predecesor, pese a haber ganado la Presidencia de la República bajo el auspicio de Alianza PAIS, el partido de gobierno. La crítica de Moreno hacia la gestión de Correa, de quien fuera Vicepresidente durante los seis primeros años de su mandato y luego nombrado, por el mismo Gobierno, como delegado especial del Ecuador ante las Naciones Unidas, no tardó en llegar a la labor realizada por el CPCCS. Siempre bajo el halo de un trasfondo político, las críticas hacia el ente llevaron a que se debata sobre la existencia o no del organismo.

Bajo el argumento de ser uno de los pasos para desmontar la estructura "correísta" del Estado, Moreno llamó a una Consulta Popular y Referéndum, en febrero de 2018, a fin de que la ciudadanía se pronuncie sobre varias enmiendas constitucionales, entre las que figuraban la reestructuración del CPCCS y el cese de funciones de sus autoridades. A lo largo de la promoción del "sí" a dicha pregunta, varios actores políticos antagónicos a Moreno, quienes le

habían acusado durante la campaña presidencial de cometer actos poco transparentes (El Universo 2017), y calificado a su gobierno como ilegítimo por un presunto fraude electoral (DW 2017), voltearon su postura y apoyaron la propuesta del Primer Mandatario (La Hora 2018).

Los resultados de la consulta popular permitieron que las autoridades del CPCCS sean cesadas de sus funciones y se inicie un proceso de reestructuración de la entidad a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T), que estaría en funciones por un periodo extraordinario de un año. Las críticas sobre la selección de los miembros del Transitorio no tardaron. De acuerdo a Espinel (2018), la condición de que los consejeros del Transitorio no sean miembros de partidos políticos ni de haber trabajado para el Estado no se cumplió, asimismo, manifestó que el proceso de elección de los nuevos Consejeros y Consejeras, que sucederían al CPCCS-T, seguía siendo en esencia el mismo, pero mediante votación popular.

Entre las atribuciones que se le otorgaron al Transitorio estuvo la capacidad de evaluar a las autoridades nombradas por el CPCCS cesado. De los 27 informes de evaluación de autoridades, el Transitorio declaró que "todos tenían conflictos de intereses desde antes de su designación porque fueron funcionarios o asesores del expresidente" (El Telégrafo 2019); tan sólo un juez del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) superó el proceso. Las acciones del Transitorio causaron polémica y no se distinguieron de su predecesor por cuanto fue calificado como una instancia influenciada por el Primer Mandatario y, como le catalogaron algunos críticos, un organismo autocrático y vehículo de revancha política.

La primera característica de la actuación del CPCCS [Transitorio] es su rol concentrador de poderes, el que se ensambla por fuera de las competencias institucionales que están claramente definidas en la Constitución y las leyes habilitantes de la función, argumentando que es una situación extraordinaria en un período de transición (C. Andrade 2018, https://www.revistacrisis.com/coyuntura/ruptura-constitucional-y- la-omnipresencia-del-cpccs).

Las acusaciones sobre concentrar poder y extralimitarse en sus funciones tomaron mayor fuerza cuando el Transitorio decidió evaluar a los miembros de la Corte Constitucional del Ecuador. El estudio de Robles et al (2020) concluye que la motivación para cesar a los magistrados fue

política al asegurar que el CPCCS-T no tenía competencia para evaluarles y, en ese tránsito, no respetaron las garantías mínimas al debido proceso y realizaron interpretaciones excesivas de la norma. En el mismo sentido, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (2018)<sup>16</sup> afirmó que fue un error de los Consejeros Transitorios manifestar que la voluntad popular les confería una potestad extraordinaria.

El nombramiento de los integrantes del CPCCS Definitivo (CPCCS-D), sucesor del Transitorio, tampoco estuvo ajeno de controversias. El Consejo tenía miembros, en esta ocasión elegidos por voto universal, sobre los que nuevamente se anotó una presunta cercanía con el gobierno de Rafael Correa, con el de Lenín Moreno o con partidos políticos. Además, la "elección de consejeros (...) no estuvo exenta de polémicas, tanto por la escasa difusión de este inédito proceso cuanto por la dilatada decisión del CNE para determinar cómo se contabilizarían los votos nulos" (Perfiles de Opinión 2019, 02).

El Presidente del CPCCS-D fue destituido por acusaciones de corrupción y enfrentó un proceso judicial; su reemplazo, en el marco de las denuncias en contra de asambleístas y funcionarios públicos de alto rango por el uso de carnés de discapacidad física para obtener beneficios tributarios sin tener dicha incapacidad, también fue acusado, censurado y destituido por la Asamblea Nacional debido a su "incumplimiento de funciones y falta de probidad" (El Comercio 2020). El funcionario destituido, en su réplica, acusó al Partido Social Cristiano (PSC) de "pretender asumir el control del organismo (...)" (El Comercio 2020).

En su germen, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fue pensado como un organismo que fomente la participación y el control ciudadano en asuntos públicos, conformado por miembros independientes, más robusta que las instituciones predecesoras en la lucha contra la corrupción, que responda a la demanda ciudadana de transparencia y que permitiese superar la injerencia del "virus partidario". Pese a ello, la evidencia recogida por los análisis y estudios sugiere que el organismo no ha cumplido lo se le encomendó.

-

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Organización ecuatoriana sin fines de lucro.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Término empleado por Rosanvallon (2009) para referirse a la injerencia de los partidos políticos en el manejo de la cosa pública.

Tanto el CPCCS durante el Gobierno de Rafael Correa, como el CPCCS-T y el CPCCS-D instalados en la administración de Lenín Moreno, han sido objeto de críticas por su papel como un ente ligado al poder gubernamental, que no ha investigado la corrupción como se esperaba ni evitó el manejo político de las instituciones estatales, tendiendo precisamente a convertirse en una herramienta para éste último.

De acuerdo a datos de la encuestadora ecuatoriana Perfiles de Opinión (2019), en 2013 el CPCCS registró su mayor nivel de credibilidad, con un 32,48%. El nivel más bajo corresponde al 2010, año en el que iniciaron las mediciones, con 11,93%; el segundo valor más bajo de credibilidad se registró en 2018, reportando 18,02%, cuando el Consejo Transitorio permanecía en funciones. En 2019 tan sólo 18,5% conocía que una de las funciones del Consejo es la lucha contra la corrupción y, apenas 10,2%, la designación de autoridades.

En el análisis de la encuestadora se explica que, en el caso del Consejo Transitorio, a pesar de ser su trabajo "especialmente resaltado por los medios de comunicación y actores políticos que promovieron la Consulta Popular" (Perfiles de Opinión 2019, 05), la realidad dicta que su credibilidad no fue nunca superior ni siquiera al promedio entre 2010 y 2017, y que apenas 6,1% de los entrevistados creía que sus acciones respondían totalmente a las demandas de la ciudadanía. Finalmente, el 37,18% creía necesaria la desaparición del CPCCS y 49,82% abogó por la reforma de sus funciones.

El CPCCS es un organismo al que la Constitución de la República le otorga atribuciones para fomentar la participación ciudadana y otras claves en la transparencia del Estado, la lucha contra la corrupción y la designación de autoridades; sin embargo, la deslegitimación que ha experimentado proviene de acusaciones, críticas y evidencia precisamente por la falta de transparencia e imparcialidad en sus autoridades y procedimientos, factores que, como se ha repasado, son el germen de la desconfianza ciudadana hacia el Gobierno, las instituciones y autoridades.

La confianza ciudadana y legitimidad democrática de las instituciones fue resquebrajándose en el Ecuador de manera progresiva, ante lo cual el CPCCS surgió como una respuesta para fomentar la participación ciudadana, la transparencia en el Estado, luchar contra la corrupción, eliminar la injerencia política en el manejo discrecional de las instituciones públicas y el nombramiento de sus autoridades; no obstante, la evidencia repasada demuestra que, pese a ser la entidad responsable de ello, ha incurrido en las prácticas que estaba llamada a combatir, ocasionando un proceso de deslegitimación que, siendo el CPCCS una institución que forma parte de la estructura del Estado, y que opera como una instancia cuyo papel debe ser el de garante del acceso y desarrollo de la democracia ecuatoriana, ha llevado a terreno de debate su pertinencia e incluso eliminación.

Frente a un panorama como el descrito a lo largo de este acápite, caracterizado por escándalos, corrupción, desconfianza ciudadana y deslegitimación, la interrogante que este trabajo pretende responder transita sobre ¿Cuáles son los elementos que provocaron la deslegitimación democrática del CPCCS entre 2009 y 2021?

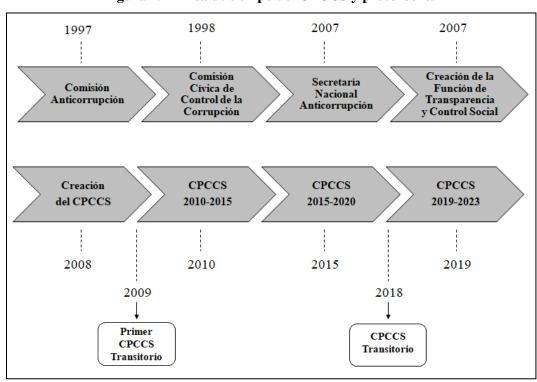


Figura 1.1 Línea de tiempo del CPCCS y precursores

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2020

### Capítulo 2

### Marco analítico

#### 2.1 Las fuentes de legitimidad democrática

Brugué Torruella (2010) afirma que el éxito de la democracia es indiscutible en la actualidad, al igual que las críticas que le vinculan a la desafección ciudadana, el descrédito a los dirigentes políticos, los desajustes institucionales o las dificultades para lograr un marco de legitimidad suficiente, fenómenos ampliamente documentados en Ecuador. Castorena, Graves y Pizzolitto, en Moncagatta et al (2020), explican que hoy en día las preocupaciones alrededor de los retrocesos democráticos recaen sobre factores como el excesivo poder en quienes lideran el ejecutivo o la desinstitucionalización de la política y la sociedad democrática.

Las autoras destacan que en 2014 el 66,7% de los ecuatorianos pensaba que la mejor forma de gobierno era la democracia pero, en 2019, el porcentaje disminuyó a 54,4%. De la misma manera, en 2019 la satisfacción con la democracia se redujo 13,4 puntos porcentuales con relación a lo registrado en 2016, y 30,1 puntos respecto de 2014. En ese sentido, añaden que varios estudios han demostrado evidencia empírica sobre la relación causal entre opinión de la ciudadanía y la persistencia de la democracia.

En lo que respecta al Ecuador, investigaciones como las referidas demuestran la afectación existente en la confianza de la ciudadanía ecuatoriana hacia el Gobierno y las instituciones, lo que ha provocado desaprobación o desafección social. Esta investigación se sumerge en dicho ámbito y pretende determinar los elementos que generaron la deslegitimación democrática del CPCCS entre 2009 y 2021, para lo cual toma como sustrato teórico a la propuesta de Rosanvallon (2009) sobre las fuentes de legitimidad democrática de las instituciones contemporáneas.

Rosanvallon (2009) explica que la legitimidad de las autoridades e instituciones se apoya en el modo con el que ambas se erigen y las funciones que desempeñan a la luz de un objetivo de bienestar común; sin embargo, ante la emergencia de nuevas demandas sociales, conforme el voto popular fue convirtiéndose en un instrumento insuficiente para el reconocimiento y sostén de la relación entre gobernados y gobernantes, y el progresivo desprestigio de la función pública

y de la eficiencia del Estado, la legitimidad fue adquiriendo nuevas características que respondían a la heterogeneidad colectiva.

El autor galo expone que la constitución de los gobiernos desde finales del siglo XIX y principios del XX estaba fundamentada en el voto, al que se le consideraba como una expresión directa y clara de la voluntad del pueblo, mientras los partidos políticos componían el círculo donde se proyectaban las figuras que participaban en los comicios; sin embargo, el sistema de partidos se tornó en un espacio alejado de la discusión sobre problemáticas sociales y se impuso como el "efectivo corazón de la vida política, dando lugar al reino de las rivalidades personales y las camarillas" (Rosanvallon 2009, 23), lo que condujo a que sean considerados como los "principales agentes del desvío del interés general al constituirse en empresas organizadas para la manipulación, la corrupción y la prevaricación" (Rosanvallon 2009, 70).

Frente a dicha crisis, en países como Francia y Estados Unidos se inició la búsqueda de mecanismos que concluyan la injerencia del poder político en dichos espacios y se implante un "régimen del interés general" (Rosanvallon 2009, 71) el cual, finalmente, se instituyó alrededor de un "corporativismo de lo universal y la constitución de un poder administrativo objetivo" (Rosanvallon 2009, 71). De tal forma, ya no se habló solamente del procedimiento para la unción del poder como medio que lo legitima, sino de su empleo y la finalidad colectiva que posee. Se pasó de la voluntad general que constituía el voto hacia el interés general que legitimaba el poder administrativo encarnado en las instituciones, las cuales proporcionan servicios públicos; se trataba de un poder que sólo se justifica por su función.

Según el autor francés aquella era la dualidad sobre la que se sostenía el sistema democrático y la legitimidad durante gran parte del siglo XX: la representatividad que deviene de los comicios y la que se origina en el buen y eficiente manejo del aparto público. A partir de 1980 entró en crisis dicho sistema dual que dotaba de legitimidad a los gobiernos democráticos; por un lado, el poder administrativo experimentó un proceso de fuerte crítica que deslegitimó la gestión del Estado y sus instituciones bajo cuestionamientos de poca eficiencia y como espacios propensos para el desarrollo de la corrupción; por otro, la denominada crisis de representatividad de los partidos

políticos, autoridades e instituciones quienes ya no encarnaban por sí solas la legitimidad de los gobiernos ni el vínculo entre ellas y sus mandantes.

A raíz de dicha crisis, se dio paso a tres fuentes de legitimidad que, en el contexto y características de las sociedades de los 90's, complementaron el sistema dual y permitieron, en cierta medida, devolverle el grado de legítimo a los gobiernos democráticos. A partir de ello, surgieron instituciones que "derivan (...) de su capacidad para encarar valores y principios, pero al mismo tiempo siguen siendo dependientes del hecho de que deben ser socialmente percibidas como tales" (Rosanvallon 2009, 30). En consecuencia, florecieron la legitimidad de imparcialidad, reflexividad y proximidad.

La legitimidad de imparcialidad nació con un proceso de separación de poderes donde se le otorgaron a instituciones independientes 18 ciertas responsabilidades para tratar temas concretos, a razón de la debilidad de las entidades gubernamentales existentes sobre la materia, el deseo de combatir la corrupción, y la desconfianza de las funciones del Estado o la población hacia el poder político, especialmente los partidos cuya imagen estaba ineludiblemente ligada a corrupción. Estas entidades tienen en común su carácter híbrido pues poseen una dimensión ejecutiva y funciones de tipo normativo y judicial. El rasgo distintivo de éstas amplía el autor, radica en que su presencia reduce el campo del poder administrativo-ejecutivo, instituyen nuevas formas de regulación separadas de los mecanismos burocráticos habituales y ostentan una capacidad arbitral que permite, además, incluir a todos los sectores involucrados de manera equitativa.

Las instituciones legítimas por imparcialidad poseen rasgos propios entre una y otra puesto que todas han sido producto de impulsos en momentos determinados y no responden a un modelo preciso; sin embargo, guardan como factor común haber terminado con un ordenamiento clásico

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Estados Unidos fue el primer país en implementar un modelo similar, incluso previo a que las demandas sociales de los 90's lo motivasen. A finales del siglo XIX creó un organismo independiente, separado de la administración federal, para regular la actividad de los ferrocarriles. El país experimentaba un vacío de gobernanza que provocó el ascenso de los partidos políticos y tribunales como las "verdaderas fuerzas estructurantes del país" (Rosanvallon 2009, 120), instaladas en los diversos niveles de toma de decisiones y su implementación. Frente a la problemática, nació la *Interstate Commerce Comission*, que se consolidó con el pasar de los años y fue aumentando sus prerrogativas, con lo que su "independencia política era así indisociable de una autonomía funcional frente al ejecutivo" (Rosanvallon 2009, 124).

de los poderes, sus funciones responden a nuevas expectativas sociales y guardan una imagen positiva frente a la opinión pública, lo que permite mayor aceptación de sus decisiones.

De su lado, la legitimidad de reflexividad se distancia del presupuesto sobre el voto como expresión directa y completa de la voluntad general, presupuesto que lleva consigo una modalidad de expresión de la voluntad política, la designación de un sujeto político y la determinación de un régimen temporal. La reflexividad pretende "corregir el carácter incompleto de la democracia (...)" (Rosanvallon 2009, 183) y busca multiplicar los enfoques para alcanzar una comprensión más completa del espectro social. El voto popular se entiende como la expresión fiel de la voluntad colectiva<sup>19</sup> pero, en un panorama de nuevas demandas sociales, con democracias y sociedades caracterizadas por la multiplicidad, pierde dicho estatus y se aboga por mecanismos capaces de captar dicha realidad compleja; como amplía Brugué Tortuella (2010), la reflexividad "acepta que existen múltiples enfoques y que la pluralidad permite alcanzar mejores decisiones (...)" (p.166).

La legitimidad de reflexividad trata de la soberanía popular junto a mecanismos, e instituciones, que promuevan el análisis y el debate permanente con los actores que componen una sociedad diversa. En la concepción democrática-reflexiva se le otorga indirectamente a las entidades la tarea de incrementar el control ciudadano sobre las instituciones; es un medio para fortalecer el poder ciudadano frente al gobierno y las mayorías, en una forma de democracia directa. "Lo propio de la reflexividad deliberativa es, finalmente, reducir la democracia entre la democracia definida como un procedimiento y la democracia definida como un contenido" (Rosanvallon 2009, 215).

Mientras tanto, la legitimidad de proximidad, cuyo origen se ubica a finales de la década de los 90's, nació a partir de nuevos planteamientos que proponían una forma de relación entre autoridades, instituciones y ciudadanos que no sea ejecutada inorgánicamente a través de los mecanismos normativos habituales, los cuales convierten al tratamiento de los casos en procedimientos genéricos. La proximidad trata de procesos donde se mezclen "datos físicos y

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Para Condorcet, el pueblo no es único, sino variado, es 'demasiado múltiple como para que una sola de sus manifestaciones pueda resumirlo y "representarlo" de manera suficiente' (Rosanvallon 2009, 191).

elementos psicológicos (...) evoca (...) una atención a la particularidad de cada situación (...) actuar teniendo en cuenta la diversidad de contextos, preferir el arreglo informal a la aplicación mecánica de la regla" (Rosanvallon 2009, 249).

En la legitimidad de proximidad, que no está vinculada a un tipo específico de institución sino a un cúmulo de expectativas sociales acerca del comportamiento de los gobernantes, como afirma el autor, se exige una dinámica donde las acciones y la relación entre gobernados y gobernantes, que componen el entorno político-institucional, sean ajustadas a la realidad de una sociedad compleja y diversa, junto a espacios de acceso que tornen en horizontales las interacciones entre las partes. No se ubica en la cercanía, sino en la apertura de canales para la interacción. Con sus mecanismos se pretende valorizar "la autoestima que tiene los ciudadanos, así como su sensación de ser reconocidos" (Rosanvallon 2009, 253).

En la legitimidad de proximidad, asociada además a la participación, se habla de mecanismos que permitan acceso a la gente, atención a las demandas y una actuación transparente de las instituciones ante la mirada de la población; es un proceso, como revela el autor, 'permanente de expresión y reacción, según la modalidad "contrademocrática" del control, del veto y el juicio, que constituyen, a su manera, modos de participación (Rosanvallon 2009, 299) y con la necesidad de un "trabajo ininterrumpido de generalización de lo social" (Rosanvallon 2009, 307).

La legitimidad democrática produce un movimiento de adhesión de los ciudadanos indisociable de una sensación de valorización de ellos mismo. Condiciona la eficacia de la acción pública y al mismo tiempo determina la manera en que perciben la cualidad democrática del país en el que viven. Al respecto, es, por cierto, una "institución invisible" y un "indicador sensible" de las expectativas políticas de la sociedad y del modo en el que se les responde (Rosanvallon 2009, 32).

A partir de lo repasado, es factible sintetizar la propuesta del autor y detallar que las fuentes de legitimidad democrática comprenden a:

Tabla 1. Fuentes de legitimidad democrática

Primer momento: Sistema de doble legitimidad				
Fuente	Naturaleza	Elemento constitutivo	Característica	
	Reconocimiento social de un poder. Unción popular de los gobernantes que remite implícitamente a la idea de la voluntad general. La parte vale por el todo y el momento electoral por la duración del mandato. Esta fuente retrocede debido a la desacralización y relativización de la función electoral.	Unanimidad	Consenso aparente y estado de una colectividad. Es el horizonte implícito de las primeras percepciones de participación popular, que no radica en exponer la posición propia ni tomar partido por una opción.	
Establecimiento		Mayoría	Medio para manifestar la concordia nacional.	
		Sufragio Universal	Contrato social inaugural que se posiciona como un sacramento de la unidad colectiva; es una expresión de la igualdad ciudadana y la selección de los dirigentes.	
Identificación con la generalidad social	on la colectividad. <sup>20</sup> Esta fuente se afecta con la retórica neoliberal	Corporativismo de lo universal	La noción de poder público se torna hacia la de servicio público. Se sustituye la noción de voluntad general por la de interés general, donde reside la legitimidad del poder administrativo. El poder se justifica por su función a través del reconocimiento de las necesidades de la sociedad. Se centra en el papel de los funcionarios públicos.	
	cuyos postulados debilitan al Estado y promueven al mercado como el mecanismo que guarda el bien común.	Poder administrativo objetivo	Ajeno a influencias particulares, un poder cuya forma atienda a una administración racional que persiga la concreción de los intereses comunes, es el poder ejecutor. Busca eliminar la corrupción y la incompetencia.	

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Rosanvallon (2009) explica que la democracia se había fundado bajo estamentos contrarios a la dependencia de las instituciones con la soberanía popular, sino que la administración de lo público era tomada como una prolongación de lo que en las urnas se había decidido. En Estados Unidos, por ejemplo, se instaló el sistema del botín, el cual ocasionaba que el partido en el poder fuese casi un propietario de los empleos públicos, lo que arrojó, entre otras cosas, prácticas de clientelismo.

Segundo momento: Nueva era de la legitimidad				
Fuente	Naturaleza	Elemento constitutivo	Característica	
	Instituciones independientes a las que se les encargan tareas de control o regulación. Poseen una dimensión ejecutiva a la par de ejercer funciones normativas y judiciales. Cumplen, además, una labor en espacios donde las instituciones estatales no se encuentran adaptadas o poseen dificultades. Gozan de una imagen pública favorable y sus decisiones son más fácilmente aceptadas por la sociedad. Buscan recuperar una legitimidad quebrantada.	Ruptura del ordenamiento clásico	La creación de estas instituciones supone instancias nuevas que no se encuadran en la división clásica de poderes. Su desarrollo no estuvo acompañado por enfoques doctrinarios, pero se han insertado en la cultura política.	
		Preferencia social	Las instituciones percibidas como más imparciales son consideradas como las más aptas para la consecución del bien común. <sup>21</sup>	
Imparcialidad		Representación- presencia	Enfocada en la praxis. Remite a la atención de los problemas de la sociedad y sus necesidades específicas. Encarna la accesibilidad, dota de un espacio y una voz a los ciudadanos, sobre todo los más olvidados, e instaura una atención permanente a la sociedad, distinta de las elecciones que se asientan en momentos puntuales.	
		Representación- órgano	Órgano que da sentido y forma a la expresión de una totalidad social que no puede existir ni expresarse por sí misma.	
		Colegialidad	Suelen llamarse Consejo, Comité o Comisión. Sus funciones se distinguen del Poder Ejecutivo ya que éste es decisor soberano, mientras una Comisión, Comité o Consejo es deliberativa-pluralista. Dentro de los grupos existen espacios para la deliberación donde se	

Rosanvallon (2009) detalla que investigaciones como las de Tom Tyler han demostrado la importancia del comportamiento imparcial como factor determinante para la aprehensión social, por ello las autoridades electas pueden ser percibidas como menos legítimas frente a las independientes.

			impone la "real fuerza del mejor argumento" (Rosanvallon 2009, 143). Existen dos características en este apartado que se identifican como generales: a) Inamovilidad de sus integrantes y b) Plazo límite para el ejercicio de sus funciones. <sup>22</sup>
		Establecimiento	Imparcialidad por el sencillo distanciamiento de las particularidades o un modelo de organización pluripartidaria. La entidad se construye de manera equilibrada entre los partidos u actores involucrados.
		Generalidad negativa	Busca evitar el aprovechamiento de ventajas o privilegios, se distancia de los intereses particulares a fin de alcanzar el bien común, concuerda con la aspiración de cada persona de ser tratada de forma equitativa. Se percibe como la posibilidad de apreciar una particularidad en todas sus dimensiones.
Reflexividad <sup>23</sup>	Busca multiplicar los enfoques a través de una estrategia de pluralización que posibilite lograr una comprensión más amplia y completa de la sociedad.	Control de constitucionalidad	Tarea suplementaria con la que indirectamente se aumenta o se fortalece el control de la ciudadanía sobre las instituciones, poniendo en acción un "régimen alternativo y complementario de enunciación de la voluntad general" (Rosanvallon 2009, 204).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ambas características fortalecen la independencia al evitar que los miembros de una entidad sean removidos por otros que sintonicen con una postura u orientación diferente, o que un cambio de administración general (Presidente de la República, por ejemplo) suponga presión sobre las decisiones que tomen o una posible remoción de sus cargos.

<sup>23</sup> El autor destaca a las Cortes Constitucionales como ejemplo de uno de los "vectores esenciales del trabajo de reflexividad" (Rosanvallon 2009, 201), pero aclara que no son las únicas instituciones que pueden cumplir con ello.

		Representación social y política	Ampliación y profundización del sistema representativo con la multiplicación de los modos de representación, lo que lleva a una expresión más fiel de la voluntad colectiva. Se enclava en el puebloprincipio, 24 cumple un papel de representación social y política de orden moral o funcional, diferente de la expresión de los intereses en el acto electoral. Limita la relación de fuerza entre mayoría y minoría, también bajo un principio de igualdad ciudadana hacia el futuro, y posiciona el hecho de que el pueblo no se reduce a la expresión electoral.
		Enriquecimiento de la calidad de la deliberación política	Consigue multiplicar los lugares, modos y tiempos de la deliberación pública. La deliberación política, condicionada por las oportunidades, se reemplaza por una más objetiva que incluye una "obligación oponible de justificación" (Rosanvallon 2009, 214).
Proximidad <sup>25</sup>	Asociada con la participación, remite a una forma en la que se relacionan gobernados y gobernantes, mediante canales que posibiliten responder a las demandas de la ciudadanía, ser	Equidad procedimental	La percepción que se tiene sobre una institución deriva de forma directa del impacto que sus acciones tienen sobre las personas implicadas, la justicia en el procedimiento que se lleve a cabo y el carácter objetivo e imparcial de quienes toman las decisiones.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Rosanvallon (2009) detalla que la soberanía completa, forma política más adecuada para una demostración más rigurosa del pueblo, es a través de tres formas: pueblo electoral, pueblo social y pueblo principio. El pueblo electoral es aquel que toma cuerpo en las urnas, cuya manifestación inmediata se divisa en mayoría y minoría. El pueblo social es una sucesión constante de minorías activas o pasivas, es lo que se puede catalogar como la generalidad social. De su lado, el pueblo principio evoca a la figura del sujeto de derecho, donde se abre la posibilidad que cada sujeto pueda ser reconocido en su existencia o dignidad, bajo la condición de igualdad.

sujeto pueda ser reconocido en su existencia o dignidad, bajo la condición de igualdad.

25 El autor explica que los gobernantes se ha apropiado de la expresión para intentar reconstruir una legitimidad debilitada, en cambio, las personas ven en ella un medio para la renovación de sus esperanzas.

transparentes frente al colectivo, oír la voz de la gente,	Decisión de autoridades	Los mecanismos participativos por lo general son implementados por los
actuar en función de la diversidad de cada entorno o situación. Se distingue de una estrategia de comunicación y se	Mecanismos de decisión <sup>26</sup>	propios Gobiernos.  Los nuevos procedimientos no buscan reemplazar mecanismos de decisión de un determinado orden por otro.
constituye en política.	Aplicación a campos limitados <sup>27</sup>	El espacio de intervención de los mecanismos participativos es restringido, por lo general suelen tratar sobre temas controversiales o complejos.
	Intercambio de información	Comprende un instrumento de gobierno para la Institución y como medio de legitimación y reconocimiento para la ciudadanía. Convierte al poder en menos distante hacia la población.

Fuente: Rosanvallon, 2009

Ahora bien, en lo que concierne al Ecuador, el progresivo desgaste de la confianza ciudadana hacia las instituciones y sus autoridades obligó la creación de entidades independientes con el fin de aliviar dicha problemática; un ejemplo de ello, y antecesor del CPCCS, fue la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) creada durante el interinazgo de Fabián Alarcón, en medio de un ambiente convulsionado luego de la salida de Bucaram, con el objetivo de receptar e investigar denuncias de corrupción. La legitimidad de imparcialidad, por ejemplo, explica completamente a la CCCC.

En el caso que nos atañe, el CPCCS nació con una nueva distribución de los poderes del Estado. Tanto la Constitución de la República (art. 204-210) como la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, le dotaron de atribuciones para promover la participación ciudadana, el control social sobre temas de interés público, lucha contra la

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> El cambio de mecanismo de decisión no califica por sí solo a éstos en una categoría positivo/negativo o necesario/innecesario, remite solamente a las variaciones entre mecanismos.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Rosanvallon (2009) manifiesta que esta actividad se adapta más a la gobernanza que a una democracia participativa en el sentido estricto del término.

corrupción, fomento de la transparencia y designación de las máximas autoridades de las instituciones del Estado. El CPCCS, a razón de los Deberes, Atribuciones y mecanismos para el ejercicio de sus actividades y toma de decisiones en su seno, encuentra como fuentes de legitimidad a elementos tanto de imparcialidad y de reflexividad pues, a pesar de no constituirse como un organismo ajeno al aparato estatal, recogió e institucionalizó el sentido de desconfianza hacia el poder político, representó una nueva división en los poderes del Estado, pretendió fomentar la participación, la inclusión, ofrecer permanente acceso y deliberación a los individuos; y fortalecer el control ciudadano sobre el manejo de los asuntos públicos. Como explica el propio Rosanvallon (2009), este tipo de entidades se asocia al impulso de nuevas instituciones democráticas que forman un medio de gobierno, pretenden el "establecimiento de una sociedad vivenciada como más democrática" (p.252) en la igualdad del derecho, tratan temáticas controversiales, determinan la posición de autoridades de control o regulación, "(...) se distingue en primer término de un poder elegido" (p.28) y "no han encontrado plenamente su lugar en el orden democrático" (p.33), rasgos que se observan en el caso del CPCCS.

Del estudio de Rosanvallon (2009) se entiende que las fuentes de legitimidad democrática no se superponen unas a otras ni sus características son exclusivas en cada caso, pues dependen de la institución sobre la que se trate, asimismo, todos los elementos constitutivos pueden no presentarse a la vez, algo que se refleja en el CPCCS donde éste evidencia elementos de ambas fuentes de legitimidad.

En lo sustancial, al sentido participativo, deliberativo e incluyente del CPCCS se le añadieron funciones de lucha contra la corrupción, fomento de la transparencia y designación de las más altas autoridades del Estado. Las críticas y cuestionamientos a la entidad, que han derivado en su pérdida de legitimidad democrática, apuntan hacia la composición del Consejo, su capacidad nominadora de autoridades, el rol en el fomento de la participación o la transparencia de sus procesos, lo que permite argumentar que el CPCCS no sólo ha visto afectados los elementos constitutivos de legitimidad de imparcialidad y reflexividad que le corresponden por su sentido de participación e independencia, sino que, en el ejercicio de sus Deberes, Atribuciones y Principios Generales, asumió además elementos de legitimidad de proximidad y del sistema dual

que, en contraste con el tipo de institución que la norma le constituye, no le correspondían y le llevaron en circunstancias concretas a contraponerse a sus propios fines.

El CPCCS, por las funciones y mecanismos de decisión que la Constitución y la Ley le otorgan, tiene en su naturaleza elementos de imparcialidad y reflexividad que, en un escenario determinado, se contraponen y se distancian de los objetivos planteados para la Institución. Por otro lado, al ejercer sus Atribuciones, Deberes y Principios Generales se tomaron además elementos de legitimidad del sistema dual que se vieron afectados de igual forma.

### 2.2 Metodología del estudio

Conforme a lo mencionado, esta investigación pretende conocer los elementos que provocaron la deslegitimación democrática del CPCCS entre 2009 y 2021, para lo cual se emplea metodología cualitativa. Un estudio cualitativo, como sugiere Hernández (2014), se enfoca en "comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto" (p.358). En la misma línea, el trabajo corresponde a un estudio de caso del tipo intrínseco pues busca analizar el fenómeno dentro de su contexto y "aprender sobre ese caso en particular" (Stake 1999, 16). Los resultados se desprenden de un análisis descriptivo interpretativo a fin de realizar una aproximación al fenómeno social y caracterizarle mediante la exposición de sus rasgos particulares, como menciona Ander-Egg (2011).

El análisis presenta dos secciones: en la primera, que corresponde al capítulo tres, se identifican las fuentes de legitimidad democrática sobre las que se fundó el organismo, las del CPCCS-T y las del CPCCS-D; luego de ello, se muestran los tipos de relación existentes entre los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática y, particularmente, las relaciones de contradicción halladas en el ejercicio de los Deberes, Atribuciones y Principios Generales que la normativa le atribuye al CPCCS, junto a la evidencia empírica que sostiene cada caso. La segunda sección, ubicada en el capítulo cuarto, presenta a los actores inmersos en el caso de estudio, el tipo de relación que establecieron con la institución y el efecto que se originó a partir de ella. Con base a los hallazgos de ambas secciones, se determinan los elementos que generaron el proceso de deslegitimación del CPCCS.

Para la realización del análisis se emplea información proveniente de fuentes secundarias como la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del referéndum, celebrado el 04 de febrero de 2018; Resoluciones del Pleno del CPCCS Transitorio y Boletines del organismo que se desprenden a partir de sus sesiones, acuerdos establecidos y pronunciamientos sobre hechos coyunturales; noticias, reportajes, entrevistas, editoriales, artículos y reseñas en los que se aborda la creación, críticas, escándalos, declaraciones, análisis y debates acerca del CPCCS, provenientes de medios de comunicación ecuatorianos tales como El Comercio, El Tiempo, Primicias, El Telégrafo, La Hora, GK, Confirmado.net, El Universo, NotiMundo, Radio Visión, Plan V y Pichincha Comunicaciones; las intervenciones de legisladores y legisladoras durante la sesión N°691 de la Asamblea Nacional, donde la Comisión Ocasional de Enmiendas del Parlamento debatió la propuesta sobre modificar las atribuciones del CPCCS y su eliminación; estudios, informes, veedurías, foros y entrevistas producidas por los principales organismos de la sociedad civil que han abordado la temática del CPCCS, como la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), Corporación Participación Ciudadana (CPC), Fundación Esquel y la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD); y publicaciones y artículos académicos sobre el papel y los efectos del CPCCS en la sociedad ecuatoriana.

# Capítulo 3

Fuentes de legitimidad democrática, tipos de relaciones y efecto de anulación

3.1 CPCCS: Creación, fuentes de legitimidad democrática y relaciones de contradicción

## 3.1.1 Primer Consejo, periodo 2009-2018

El CPCCS, perteneciente a la Función de Transparencia y Control Social, surgió como una entidad con el objetivo de fomentar los derechos de participación ciudadana y la transparencia; impulsar mecanismos de control ciudadano sobre los asuntos de interés público, luchar contra la corrupción y designar a las principales autoridades de las instituciones del Estado. En cuanto a ésta última, la intención que subyacía a la creación del organismo apuntó hacia la modificación del mecanismo de selección de las autoridades, dándole espacio en el proceso a la ciudadanía para, de tal forma, terminar con la injerencia y control que los partidos políticos habían alcanzado sobre las instituciones públicas, factor que se constituyó, como se dijo, en uno de los elementos principales durante la crisis e inestabilidad política desde mitad de los 90's. Pese al carácter novedoso de la propuesta, en esencia tal idea no fue nueva ni su origen se ubica en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC).

En 1997 la destitución de Abdalá Bucaram, en medio de fuertes protestas ciudadanas y graves acusaciones de corrupción, provocó que el gobierno interino de Fabián Alarcón crease una organización independiente a la que se le encomendó investigar los hechos de corrupción acaecidos durante el mandato de Bucaram. En marzo del mismo año, y ante la exigencia de la sociedad, Alarcón emitió el Decreto Ejecutivo 107-A (La Hora 2004) con el que se daba origen a la Comisión Anticorrupción, una entidad compuesta por ocho miembros e independiente del poder político y de la estructura estatal. A pesar que se le otorgaron facultades para coordinar entre instituciones del Estado, receptar denuncias e investigar presuntos casos de corrupción, "sus acciones fueron limitadas, mismas que volvían frustrante su trabajo de investigar las denuncias ciudadanas; por este motivo [sus miembros] anunciaron que se retirarían de la Comisión el 31 de julio de 1997" (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2020, 07).

La Comisión Anticorrupción nació como un organismo coyuntural pero alcanzó un grado mayor cuando se institucionalizó en la nueva Constitución de la República, promulgada en 1998, la cual le adhirió al aparataje estatal bajo el título de Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). El nuevo organismo poseía autonomía económica y administrativa, y estaba encargado de receptar denuncias sobre presuntos casos de corrupción, de investigarlos y promover su juzgamiento.

La CCCC, como detalla Ramírez (2011), fue un organismo de corte corporativo conformado por siete representantes de varias organizaciones sociales y gremios, seleccionados por un colegio electoral, cuya tarea consistía en receptar e investigar denuncias de corrupción, implementar veedurías ciudadanas como mecanismos de prevención, y formar a la ciudadanía en cuestiones cívicas. La composición de la CCCC, añade Ramírez (2011), emergió como un recurso para asegurar su autonomía en un entorno caracterizado por la demanda de autoridades independientes para el control de los poderes públicos, un signo característico de las sociedades de la desconfianza donde sus autoridades e instituciones gozan de mínima legitimidad.

La CCCC realizó investigaciones exitosas durante el ejercicio de sus funciones, entre los casos relevantes figuraron 'Filanbanco (1997-2001), caso "Fondo Visión" (1999), Convenios de la AGD [donde hubo] peculado bancario (2002), Delitos Aduaneros (2003), peculado y abuso de poder durante la elección de Miss Universo (2004), Incumplimientos en la "Pichi" Corte (2005) [y] Corrupción Judicial (2006)" (Plan V 2015), y otros en diversas áreas, amplía Ospina (2012), como las investigaciones ambientales en el caso "Texaco", la estafa del "Notario Cabrera" y el caso "Fybeca", relacionado este último a violación de derechos humanos.

A pesar que la gestión de la CCCC era calificada como positiva, ésta atravesó un proceso de declive institucional. Olivo (2013) interpreta dicho momento como parte de un desgaste del discurso que pregonaba el organismo debido a la reducción de casos de gran impacto económico y social, y la falta de resultados efectivos del poder judicial sobre aquellos que la Comisión ya había denunciado. Dichos elementos fungieron como evidencia de los límites que tenía la CCCC

50

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Decreto Legislativo 000, Registro Oficial 1 del 11 de Agosto de 1998, art. 220 y 221.

frente a los "problemas estructurales en la organización del Estado, situación que le resta capacidad de impacto como mecanismo de control" (Olivo 2013, 99).

La CCCC continuó su trabajo hasta la asunción del gobierno de Rafael Correa. En 2007, la llegada del "correísmo" supuso la eliminación de la CCCC, según apuntó Jorge Rodríguez (Plan V 2015), uno de sus miembros. De acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2020-2021 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2020), el 01 de marzo de 2007, mediante Decreto Ejecutivo Nº 122, se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción (SNA) cuya función era ejecutar la política gubernamental anticorrupción y "elaborar estrategias para investigar, determinar y poner en conocimiento de las autoridades competentes, los actos de corrupción que incurrieren los funcionarios de la Administración Pública Central e Institucional, inclusive de las instituciones autónomas" (p.08). La SNA tomó, de tal manera, la tarea de la CCCC en cuanto a investigar casos de corrupción en el Estado.

Entre las propuestas que realizó Rafael Correa durante su primera campaña presidencial, como se mencionó en páginas previas, se encontraba el llamado e instauración de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que permitiese reformar el Estado; una de las innovaciones que arrojó la ANC fue la creación de un quinto poder junto al Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral (también nuevo): la Función de Transparencia y Control Social, la cual, entre sus objetivos, pretendía atender la demanda ciudadana de combatir la corrupción y acabar con las prácticas de la "partidocracia"; con la reforma se buscaba la "despolitización de las autoridades de control" (Alarcón Salvador 2018, 140).

Durante los debates en la mesa de la ANC a la que le correspondió tratar la temática, detalla Seraquive (2020), el argumento de quienes se opusieron al surgimiento de la nueva Función del Estado sostenía que la idea radicaba en fortalecer la CCCC, por lo era innecesario crear un nuevo poder o nuevos entes burocráticos, en lugar de ello, añade, recomendaron mejorar las políticas públicas y crear una institución encargada del control social al poder. Mientras tanto, los constituyentes que promovían la nueva función adujeron que la división tradicional de poderes no comprendía una doctrina inamovible y, de paso, insertaron en el debate a la participación ciudadana que, a su juicio, no había sido incentivada por los mecanismos vigentes hasta entonces.

La ANC determinó que la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), además de aglutinar a las entidades de control, debía incorporar un organismo capaz de viabilizar el real ejercicio del poder y control ciudadano, y también luchar contra la corrupción y la injerencia política, que años anteriores había fungido como combustible para la inestabilidad en el país. En consecuencia, puntualiza Seraquive (2020), durante la sesión ordinaria del 27 de junio de 2008 la ANC creó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

En términos generales, en su parte normativa la Constitución le otorgó como deberes y atribuciones al CPCCS la promoción del ejercicio de los derechos de participación ciudadana, de mecanismos de control social para los asuntos de interés público, nombrar a las altas autoridades del Estado y combatir la corrupción; mientras tanto, la intención política que le acompañó durante los debates y formalización del Consejo, como se expuso, declaraba la necesidad de promover mecanismos que permitiesen a la ciudadanía formar parte del proceso de toma de decisiones y del control en el manejo de la cosa pública pero, sobre todo, institucionalizar mecanismos que impidan la injerencia de partidos políticos, y otros actores, en la designación de autoridades estatales, actividad que años atrás había permitido la administración discrecional de las instituciones públicas gracias al "reparto político de la altas autoridades y autoridades de control" (Alarcón Salvador 2018, 135).

El CPCCS se erigió, entonces, como una entidad que promociona la participación ciudadana e impulsa el control social sobre instituciones y asuntos públicos; adhirió las tareas de la CCCC y de la Secretaría Nacional Anticorrupción pero, a diferencia de ambas, con una capacidad vinculante en los procesos que investiga; y se le otorgó, además, una atribución para nombrar a las autoridades de Estado, competencia que hasta entonces sólo le había correspondido a la Asamblea Nacional (parlamento). En otro ámbito, para la designación de sus autoridades el Consejo estaba revestido por una condición de independencia que pretendía impermeabilizarle frente a cualquier injerencia que pueda orientar su gestión lejos del bien común. Como destaca Ramírez (2011), "el rol fiscalizador de la sociedad quedó así consignado, en la concepción del Cpccs, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país (...)" (p.243).

Frente al proceso progresivo de deslegitimación institucional que experimentó el Ecuador desde mediados de la década de los 90's, desde sus competencias y la Función del Estado a la que pertenece, el CPCCS se constituyó como una instancia que pretendía recomponer la legitimidad institucional, la de las autoridades de Estado y reconstituir la confianza ciudadana. Esta nueva institución se enmarcó en un modelo que se erige sobre fuentes de legitimidad democrática distintas a las tradicionales.

De acuerdo al artículo 208 de la Constitución de la República, <sup>29</sup> promulgada en 2008, los deberes y atribuciones del CPCCS son:

- Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
- 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
- 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
- 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
- 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
- 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.

53

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Publicada en el Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2008. Última reforma el 30 de abril de 2019.

- 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
- 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
- 9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
- 10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
- 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
- 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Las atribuciones y deberes del organismo, con base a la propuesta teórica que enmarca este trabajo, apuntan hacia tareas diversas que se adscriben a un tipo de fuente de legitimidad específico, lo que les separa unas de otras y le dotan de una naturaleza específica al CPCCS. El análisis permite revelar que éstas son:

Tabla 2. Fuentes de legitimidad democrática según Atribuciones y Deberes del CPCCS

N°	Atribución o Deber	Fuente de legitimidad	Elemento constitutivo
1	Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.	Reflexividad	<ul><li>a. Representación social y política</li><li>b. Enriquecimiento de la calidad de la deliberación política</li></ul>

2	Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.	Reflexividad	Control de constitucionalidad
3	Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.	Sin correspondencia	Sin correspondencia
4	Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.	Imparcialidad	Preferencia social
5	Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.	Imparcialidad	Preferencia social
6	Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.	Imparcialidad	Preferencia social
7	Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.	Sin correspondencia	Sin correspondencia
8	Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.	Imparcialidad	Preferencia social
9	Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.	Imparcialidad	a. Ruptura del ordenamiento clásico b. Preferencia social c. Establecimiento
10	Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.	Imparcialidad	a. Ruptura del ordenamiento clásico b. Preferencia social c. Establecimiento
11	Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.	Imparcialidad	a. Ruptura del ordenamiento clásico b. Preferencia social c. Establecimiento

12	Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.	Imparcialidad	a. Ruptura del ordenamiento clásico b. Preferencia social c. Establecimiento
----	---	---------------	---

Fuente: Rosanvallon, 2009; Constitución de la República del Ecuador, 2008

Junto a la Constitución de la República donde se determinan las atribuciones y deberes otorgados al CPCCS, en las que reposan las fuentes de legitimidad democrática sobre las que se funda la institución, la Ley Orgánica<sup>30</sup> que norma al ente amplía los detalles acerca de su naturaleza, estructura y ejercicio de funciones.

Alarcón Salvador (2018) explica que, luego de la entrada en vigencia de la Constitución en 2008, se estableció una Comisión Legislativa y de Fiscalización a la que se denominó "Congresillo", la cual tuvo entre sus responsabilidades la aprobación de la ley que debía normar al primer CPCCS. En cumplimiento con la Disposición Transitoria Segunda de la referida Carta Magna, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fue aprobada por el Legislativo y entró en vigencia el 09 de septiembre de 2009.

Entre 2009 y 2017, modificaciones a la ley como la del 26 de octubre de 2010, del 24 de noviembre de 2014 o la correspondiente al 08 de septiembre de 2017, no cambiaron el sentido o la naturaleza de CPCCS; las modificaciones realizadas apuntaron hacia mecanismos del ente y requisitos o prohibiciones para los Consejeros y Consejeras, con lo cual su valor de reflexividad e imparcialidad no se alteró. Por ejemplo, en 2014 se modificó el Art.70, tras haber sido declarada su inconstitucionalidad, donde se requería renuncia previa de 180 días a la convocatoria del concurso para una autoridad que desee postular al proceso de elección de su reemplazo y, en 2017, en el Art. 21 se incluyó la prohibición que todos los funcionarios públicos, y quienes deseen ingresar al sector, no pueden ser propietarios, directos o indirectos, de bienes o capitales de cualquier naturaleza, ni ser directivos en sociedades creadas o cuyo domicilio sea en jurisdicciones consideradas paraísos fiscales, de acuerdo a lo que se estipuló tras la Consulta

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Conforme al Art. 133 de la Constitución de la República del Ecuador, las Leyes Orgánicas son todas aquellas que: a) Regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Carta Magna, b) Regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, c) Regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, y d) Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

Popular del 19 de febrero de 2017.<sup>31</sup> En 2018 la normativa sufrió una nueva modificación, esta vez a raíz del Referéndum celebrado el 04 de febrero de dicho año, en el que la ciudadanía aprobó reestructurar la institución.

Con base a lo descrito, para el análisis de este periodo del CPCCS se toma la Ley Orgánica vigente hasta 2018.<sup>32</sup>

La Constitución le otorga Deberes y Atribuciones al CPCCS y, como se dijo, su sentido y funcionamiento se detallan más ampliamente en la Ley Orgánica que le circunscribe. De la misma manera que en el ejercicio de la Tabla 2, se toma lo estipulado en el Art. 2 de la referida ley, donde se describen los Principios Generales que rigen a la institución, y se realiza un examen que permite identificar las fuentes de legitimidad democrática en las que se apoya el CPCCS. Se tiene, entonces:

Tabla 3. Fuentes de legitimidad democrática según Principios Generales del CPCCS

N°	Principio General	Fuente de legitimidad	Elemento constitutivo
1	Igualdad: Se garantiza a las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, iguales derechos, condiciones y oportunidades para participar, incidir y decidir en la vida pública del Estado y la sociedad.	Reflexividad	Control de constitucionalidad
2	Ética Laica: Se garantiza el accionar sustentado en la razón, libre de toda presión o influencia preconcebida y toda creencia confesional, por parte del Estado y sus funcionarios.	Imparcialidad	Colegialidad
3	Diversidad: Se reconocen e incentivan los procesos de participación basados en el respeto y el reconocimiento del derecho a la diferencia, desde los distintos actores sociales, sus expresiones y formas de organización.	Reflexividad	Representación social y política
4	Interculturalidad: Se valoran, respetan y reconocen las diversas identidades culturales para la construcción de la igualdad en la diversidad.	Reflexividad	Representación social y política

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017, Suplemento del Registro Oficial No. 75, 08 de Septiembre 2017.

<sup>32</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017.

57

5	Deliberación Pública: Se garantiza una relación de diálogo y debate que construya argumentos para la toma de decisiones en torno a los asuntos de interés público para la construcción del buen vivir.	Reflexividad	Enriquecimiento de la calidad de la deliberación política
6	Autonomía social: Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, deciden con libertad y sin imposición del poder público, sobre sus aspiraciones, intereses y la forma de alcanzarlos; observando los derechos constitucionales.	Sin correspondencia	Sin correspondencia
7	Independencia: El Consejo actuará sin influencia de los otros poderes públicos, así como de factores que afecten su credibilidad y confianza.	Imparcialidad	Colegialidad
8	Complementariedad: El Consejo propiciará una coordinación adecuada con otros organismos de las Funciones del Estado, los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía. Podrá requerir la cooperación de otras instancias para alcanzar sus fines.	Sin correspondencia	Sin correspondencia
9	Subsidiaridad: El Consejo actuará en el ámbito que le corresponda en los casos que no sean de competencia exclusiva de otros órganos de la Función de Transparencia y Control Social u otras Funciones del Estado, evitando superposiciones.	Sin correspondencia	Sin correspondencia
10	Transparencia: Las acciones del Consejo serán de libre acceso a la ciudadanía y estarán sujetas al escrutinio público para su análisis y revisión.	Proximidad	Intercambio de información
11	Publicidad: La información que genere o posea el Consejo es pública y de libre acceso, salvo aquella que se genere y obtenga mientras se desarrollan procesos de investigación de acuerdo a la Constitución y la ley.	Proximidad	Intercambio de información
12	Oportunidad: Todas las acciones del Consejo estarán basadas en la pertinencia y motivación.	Sin correspondencia	Sin correspondencia

Fuente: Rosanvallon, 2009; Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017.

Tanto los Deberes y Atribuciones como los Principios Generales, estipulados en la Constitución y la Ley Orgánica, respectivamente, son los que guardan la naturaleza del CPCCS. En conjunto, se tienen 24 elementos que permiten ilustrar las fuentes de legitimidad democrática sobre las que se funda la institución, cuya distribución corresponde a:

### Tabla 2

• Legitimidad de Reflexividad: 2 elementos

• Legitimidad de Imparcialidad: 8 elementos

• Sin correspondencia: 2 elementos

### Tabla 3

• Legitimidad de Reflexividad: 4 elementos

• Legitimidad de Imparcialidad: 2 elementos

• Legitimidad de Proximidad: 2 elementos

• Sin correspondencia: 4 elementos

En suma, se observa que, en el diseño de la institución, los elementos que le constituyen remiten a las siguientes fuentes de legitimidad democrática:

• Legitimidad de Imparcialidad: 10 elementos

• Legitimidad de Reflexividad: 6 elementos

• Sin correspondencia: 6 elementos

• Legitimidad de Proximidad: 2 elementos

A partir de lo dicho, puede afirmarse que la normativa que dio origen al CPCCS, y bajo la que operó desde su origen en 2009 hasta las reformas implementadas en 2018, le constituyó en una entidad de dos tipos en una sola:

 a) Participación e incluyente: Refleja características de legitimidad democrática por reflexividad.

b) Control e independiente: Fundamentada en la legitimidad democrática por imparcialidad.

Vale anotar que, no obstante ambas legitimidades pueden ser complementarias en términos de participación ciudadana, ampliación de actores y profundización del debate, no es menos cierto que, bajo determinadas condiciones y escenarios, ciertos elementos constitutivos de ellas pueden contraponerse.

Por otro lado, se evidencia que, a nivel constitucional, entre diez Atribuciones y Deberes que se le otorgaron a la entidad, dos de ellas no guardan relación alguna con las fuentes de legitimidad democrática en las que se erige el CPCCS, mientras, en lo que respecta a Principios Generales, éste valor se ubica en cuatro elementos. En total, el 25% (seis elementos) de su naturaleza no se articula a las fuentes de legitimidad democrática que le corresponden al CPCCS, ni tampoco a la legitimidad de proximidad, en último término. Estos elementos sin correspondencia, en orden de valores, se ubican por detrás de las fuentes de legitimidad que constituyen al ente. Por ejemplo, en la Tabla 2, la Atribución/Deber N°3 remite a un procedimiento incluso de nivel administrativo que no deviene en un acto vinculante o imperativo, mientras la N°7 puede mimetizarse con actividades cuya responsabilidad recae sobre instituciones del aparato judicial.

En el caso de la Tabla 3, los principios de autonomía social, subsidiaridad y oportunidad no contribuyen a un robustecimiento de la legitimidad democrática ni a su acción institucional, como puede verse:

• Autonomía social: Se dice que los ciudadanos, tanto en su forma colectiva como individual, deciden con libertad y sin imposiciones del poder público, lo cual no guarda vínculo con la imparcialidad que se pretende para el CPCCS sobre tratar asuntos sociales de interés. El principio de autonomía social refiere a las decisiones libres de los sujetos frente al poder público, mientras la imparcialidad trata del tratamiento de la institución sobre temáticas específicas. Tampoco posee nexo alguno con la inclusión de los actores o profundización de los debates, como demanda la reflexividad. Este principio, que en todo caso remitiría a una propiedad del público social frente a las instituciones, conserva una dimensión que lleva el debate a otra orilla, una acerca de la relación de poder entre el Estado y los ciudadanos.

- Complementariedad: Trata de la coordinación que debe propiciar el CPCCS con otras
  instituciones del Estado, de los diversos niveles de gobierno y la ciudadanía. En dicho
  principio no reposa una fuente de legitimidad reflexiva o imparcial ya que se trata de una
  acción operativa y necesaria para el ejercicio de sus deberes.
- Subsidiaridad: Señala la capacidad del CPCCS para actuar, en el ámbito que le corresponda, sobre casos donde no exista competencia exclusiva de cualquier otra institución del Estado. Si bien pudiese fungir como una herramienta útil para resolver controversias, por ejemplo, en un caso de soberanía alimentaria, minería ilegal, pesca artesanal o democracia participativa, es un principio que se superpone a lo ya atribuido al ente sobre el fomento de la participación y el control sobre asuntos de interés social.
- Oportunidad: Se explica que todas las acciones de la entidad deben ser motivadas y
  pertinentes, en dicho sentido, se entiende ello como una condición sine qua non en lugar
  de un elemento que nazca o contribuya a la legitimidad de reflexividad o imparcialidad
  que le erigen al CPCCS.

El CPCCS es una institución que se eleva sobre fuentes de legitimidad democrática de reflexividad e imparcialidad, pero también presenta rasgos de legitimidad de proximidad, los cuales se evidencian en el ejercicio de sus Atribuciones y Deberes en calidad de complementarios o como potenciales contrapuestos. En la Tabla 3 se muestran dos principios (Transparencia y Publicidad de sus actos) que empatan con dicha fuente pues remiten a la relación del organismo con la ciudadanía, pero no se ubican a modo de constituyentes de la naturaleza del CPCCS puesto que no definen un tipo específico de institución, como explica el propio Rosanvallon (2009), sino que se presentan como una cualidad manifiesta en el ejercicio de sus Deberes y Atribuciones. En el mismo sentido, el elemento constitutivo de proximidad "Mecanismos de decisión", si bien no se destaca de forma directa, encuentra relación con el CPCCS en tanto a éste se le atribuyó la capacidad de designar autoridades de Estado, antes responsabilidad de la Asamblea Nacional. Finalmente, los elementos de proximidad "Decisión de autoridades" y "Aplicación a campos limitados" también se identifican en el ejercicio de sus Atribuciones, Deberes y Principios en el campo de la participación ciudadana.

Las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, entonces, pueden resumirse de acuerdo al siguiente esquema:

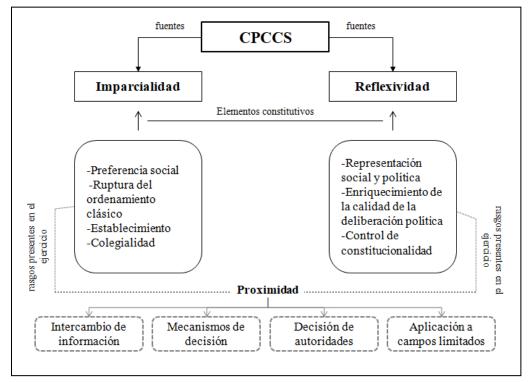


Figura 3.1 Fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, periodo 2009-2018

Fuente: Rosanvallon, 2009; Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017.

Los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática definen un tipo específico de institución y los objetivos que se persiguen con ella. Conforme se ha mencionado en este texto, los elementos constitutivos de legitimidad democrática dependen de cada entidad y no todos se presentan a la vez. El análisis sugiere que, a pesar de corresponder a fuentes de diferente orden, en determinadas circunstancias los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática pueden interactuar de acuerdo a tres tipos de relación:

a) Complementariedad: Fortalece el ejercicio de las funciones de una institución.

- b) Contradicción: Establece un freno mutuo para el desarrollo de los fines de uno o varios organismos.
- c) Independencia: Coexistencia entre los elementos donde no se experimenta complementariedad ni contraposición, por lo que los fines de un organismo pueden alcanzarse sin conflictos en su diseño institucional.

En lo que concierne al CPCCS, con base a las fuentes de legitimidad identificadas y sus elementos constitutivos, se tiene que algunos ejemplos sobre la relación de complementariedad e de independencia son:

## Complementariedad

- Preferencia Social (Imparcialidad) Intercambio de Información (Proximidad): Las instituciones percibidas como más imparciales son consideradas por la ciudadanía como las más adecuadas para alcanzar el bien común. La publicación de datos e información que se genera en su seno, producto de procesos o decisiones, o que ésta sea compartida con otros actores, fortalece el sentido de transparencia del ente y la confianza de la ciudadanía.<sup>33</sup>
- Colegialidad (Imparcialidad) Intercambio de Información (Proximidad): Las
  instituciones legítimas por imparcialidad remiten a un espacio caracterizado por su
  carácter deliberativo-pluralista. Así como en la relación con la Preferencia social, la
  publicación o acceso a datos e información sobre las acciones y gestión del organismo
  complementa su legitimidad en la medida en que fortalece la apertura y transparencia ante
  la población.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Una de las principales características del Gobiernos abierto, y que promueve la transparencia en las instituciones, es la publicidad de sus actos y el acceso a la información que se genera en el ejercicio de las funciones de los organismos, como el manejo de los recursos públicos, por ejemplo; sin embargo, de la misma manera existen excepciones donde resulta primordial mantener la reserva y privacidad de la información. Al respecto es posible citar los datos personales de ciudadanos y ciudadanas, historiales médicos, datos de funcionarios y funcionarias del aparato judicial o de las Instituciones de Seguridad y Defensa, como los organismos de Inteligencia y Contrainteligencia.

 Ruptura del Ordenamiento Clásico (Imparcialidad) - Control de Constitucionalidad (Reflexividad): La ruptura de un ordenamiento clásico puede dar paso a la creación de instituciones que promuevan o fortalezcan el control de constitucionalidad, ampliando la protección de derechos, la relación de poder entre minorías y mayorías o el control ciudadano sobre las instituciones del Estado, como efectivamente se pretendió con el CPCCS.

### Independencia

- Ruptura del ordenamiento clásico (Imparcialidad) Aplicación a campos limitados
  (Proximidad): La Ruptura del Ordenamiento Clásico da origen a nuevas instituciones,
  mientras la Aplicación a Campos Limitados refiere a los espacios donde se ejecuta la
  participación para el tratamiento de temáticas específicas, por lo general de estilo
  controversial o complejo.
- Enriquecimiento de la Calidad de Deliberación Política (Reflexividad) Intercambio de Información (Proximidad): El Enriquecimiento de la Calidad de la Deliberación Política comprende la multiplicación de los actores, modos y tiempos del debate sobre los asuntos en discusión, por lo cual el Intercambio de Información podría ubicarse en una etapa posterior, cuando se trate, por ejemplo, de la rendición de cuentas o los procesos de toma de decisión.

Mientras la relación de complementariedad fortalece a la entidad y la de independencia no se formula como un factor de fricción entre las fuentes de legitimidad democrática, la relación de contradicción lleva consigo el riesgo latente de producir un conflicto en el ejercicio de las funciones de un organismo o que los resultados no sean los esperados.

Para abordar las relaciones de contradicción, una vez identificadas las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS en su primer periodo (origen hasta la entrada en vigencia de las modificaciones aprobadas en la Consulta Popular de febrero de 2018), se toman los elementos constitutivos de dichas fuentes y se realiza una confrontación entre cada uno, lo que permite

identificar las relaciones de contradicción existentes. Junto a ello, se citan hechos en la vida institucional del CPCCS (llamados hechos de contradicción) que fungen como evidencia empírica de las contradicciones señaladas en el plano teórico. A partir de lo descrito, se puede advertir:

Tabla 4. Relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS 2009-2018

Fuente de	Elemento(s)	Fuente de	Elemento(s)
Legitimidad A	constitutivo a	Legitimidad B	constitutivo b
Imparcialidad	<ul><li>a) Establecimiento</li><li>b) Preferencia Social</li></ul>	Reflexividad	Representación social y política
Contradicción	Las instituciones son percibidas como imparciales cuando sus integrantes son ajenos a los actores involucrados en las temáticas que abordan o, a su vez, incluyen a la totalidad de actores inmersos, lo que lleva a que sean consideradas por la ciudadanía como las más adecuadas para hacerse cargo de ciertos temas; mientras los elementos de reflexividad promueven una representación más profunda y fiel a la voluntad colectiva y un debate bajo una posición oponible de justificación. El CPCCS busca, por un lado, estar conformado por sujetos independientes y emitir decisiones ajenas a intereses externos o particulares pero, por otro, pretende también que todos los sectores sociales puedan participar en el concurso para su conformación, donde se elegirá a un número específico de miembros que no necesariamente puede corresponder a la totalidad de concursantes. Si alguno de los elegidos o elegidas fue postulado por una organización, como explica la norma, o posee vínculos de cualquier nivel con partidos políticos o autoridades en funciones, de alguna manera el grado de independencia puede verse comprometido bajo ciertas circunstancias o escenarios. Se promueve un llamado global de selección, con organizaciones patrocinadoras, para una institución cuya naturaleza de legitimidad es la imparcialidad.		
Hecho de contradicción	Ospina (2012) detalla que sobre el primer CPCCS, cuyo periodo abarcó 2010-2015, recayeron acusaciones acerca de una presunta politización donde el Consejo echó por la puerta la política pero ésta "entro por la ventana". Se acusaba de que cuatro Consejeros, incluida la Presidenta del organismo, eran afines al partido de Gobierno, mientras los tres restantes a partidos de oposición. Además que el mecanismo de selección generaba desigualdad entre posibles líderes sociales y políticos.  En 2015, nuevas acusaciones sobre las afinidades políticas recayeron en la institución que, por entonces, había renovado a los Consejeros y Consejeras para un nuevo periodo, el de 2015-2020. Las críticas apuntaron a que el organismo no era independiente pues estaba "integrado fundamentalmente por militantes del partido de gobierno () [y] se han cometido algunas irregularidades en el concurso" (El Universo 2015).		

Fuente de Legitimidad A	Elemento(s) constitutivo a	Fuente de Legitimidad B	Elemento(s) constitutivo b
Imparcialidad	Ruptura del ordenamiento clásico	Proximidad	Mecanismos de decisión
Contradicción	El CPCCS surgió tras la creación de un nuevo poder del Estado, lo cual supuso una ruptura con el ordenamiento tradicional de la división de poderes, a la par que la Constitución y la ley le otorgaron una atribución que hasta entonces le correspondían sólo a la Asamblea Nacional. Lejos de la necesidad que motivó a retirarle dicha atribución al Parlamento, que había colaborado a la inestabilidad política durante los años previos, se establecieron nuevos mecanismos y procedimientos para las decisiones en materia de designación de autoridades. El ejercicio de dichas atribuciones, que corresponde a legitimidad por proximidad, en cambio, determina que los mecanismos de decisión no son reemplazados por otros. En este apartado no se valora si el cambio fue correcto o necesario, puesto que la evidencia en el Ecuador sobre esto último sugiere que en efecto lo era, sino que se remite únicamente al cambio sobre los mecanismos existentes. La imparcialidad emerge con un organismo nuevo y alejado de la estructura tradicional que demanda mecanismos novedosos para su operación, mientras la proximidad habla de una nueva relación entre autoridades y ciudadanía, mas no de mecanismos.		
Hecho de contradicción	Durante el primer CPCCS, apunta Ospina (2012), múltiples críticas de diversos actores, como grupos ciudadanos y organizaciones políticas, afirmaron que los procesos de designación de autoridades fueron afectados por la imposibilidad de consolidar una autonomía efectiva. Uno de los integrantes del Consejo de entonces, añade Ospina (2012), declaró sobre los procesos que "se podría hablar de participación y veeduría, pero en realidad no fueron transparentes, tuvieron muchos inconvenientes, fallas, dudas, denuncias de que se calificaba con distintos criterios a los postulantes, de que (sic) no se respetaba la impugnación ciudadana, de que (sic) no se respetaba el orden del día, los reglamentos".  En tanto, para el Consejo del periodo 2015-2020 el panorama no varió. Nuevamente recayeron críticas sobre las autoridades designadas por el CPCCS y su presunta afinidad al Gobierno Nacional. Por otro lado, la directora de la Corporación Participación Ciudadana, Ruth Hidalgo, afirmó que el objetivo de "mejorar los niveles de independencia de poderes () no se cumplió" (El Telégrafo 2017).		
Fuente de	Elemento(s)	Fuente de	Elemento(s)
Legitimidad A	constitutivo a  Enriquecimiento de la	Legitimidad B	constitutivo b
Reflexividad	calidad de la deliberación política	Proximidad	Decisión de autoridades
Contradicción	La multiplicación de actores, modos y lugares permite que sea más amplio y objetivo el debate; como apuntala el Enriquecimiento de la calidad de la deliberación política; sin embargo, la decisión de las autoridades puede restringir aspectos como los temas de discusión o quiénes participan en el debate.		
Hecho de contradicción	Al CPCCS se la ha calificado como una entidad que institucionaliza la participación ciudadana. En su trabajo sobre el tema en el Ecuador, Borja (2016) afirma que la implementación orgánica de las políticas públicas		

	ocasionó que el Estado ocupe "progresivamente espacios de la esfera pública con el pretexto de instaurar la participación en democracia" (p.07).		
Fuente de Legitimidad A	Elemento(s) constitutivo a	Fuente de Legitimidad B	Elemento(s) constitutivo b
Reflexividad	Control de constitucionalidad	Proximidad	<ul><li>a) Decisión de autoridades</li><li>b) Aplicación a campos limitados</li></ul>
Contradicción	El Control de constitucionalidad, en el espectro amplio de las instituciones, refiere también al fortalecimiento del control ciudadano sobre las entidades estatales, de su lado, la proximidad indica que muchos de los mecanismos de participación o de involucramiento de la ciudadanía nacen de decisiones de autoridades; siendo así, el control ciudadano podría estar restringido ante la decisión de una autoridad que determine cuál es el tema sobre el que se actúa, los mecanismos o sus límites.		
Hecho de contradicción	incremento del contro	ó que existe una "rela l burocrático y normat ión de la organización so	ivo a la participación

Fuente: Rosanvallon, 2009; Ospina, 2012; El Universo, 2015; El Telégrafo, 2017; Borja, 2016

Conforme a la propuesta de Rosanvallon (2009), en el Capítulo 2 se expuso que las fuentes de legitimidad democrática no se superponen unas a otras ni son exclusivas en cada caso, pues depende de la institución sobre la que se trate y los fines que ésta persiga, asimismo, los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad pueden no presentarse todos a la vez o se complementan entre diversos tipos; sin embargo, aquello que no se ha contemplado radica en que una misma institución se erija sobre dos tipos de fuentes de legitimidad democrática a la vez -que persiguen metas diferentes- por cuanto los elementos de éstas pueden contraponerse en determinados escenarios, como sucede en el CPCCS.

A partir del análisis realizado se evidencia, por un lado, que el organismo encuentra sus fuentes de legitimidad democrática en la imparcialidad y reflexividad, y que posee elementos en sus Deberes, Atribuciones y Principios Generales que no guardan relación alguna con éstas o con los rasgos de proximidad también presentes. Por otro lado, los elementos constitutivos de dichas fuentes de legitimidad, en su ejercicio y bajo ciertas circunstancias, se contraponen en términos del sentido que poseen o el objetivo que pretenden alcanzar. El diseño institucional le provoca contradicciones al CPCCS en sus propias fuentes de legitimidad que se evidencian en el ejercicio

de sus funciones, proporcionando así grandes posibilidades para reciban críticas su trabajo, acciones o resultados, sobre todo en el marco de la opinión pública.

#### 3.1.2 CPCCS Transitorio

Durante los primeros meses de su gobierno, Lenín Moreno inició un distanciamiento progresivo hacia la figura de Rafael Correa y su administración; las críticas recayeron, por ejemplo, sobre los presuntos actos de corrupción ocurridos durante el mandato de Correa (Expreso 2017) o la complicada situación económica del país que de él heredó (El Comercio 2017). Entre las críticas al CPCCS, como se apuntó durante la primera sección de este trabajo, se encontraban su composición por miembros presuntamente afines al partido de Gobierno, autoridades designadas también cercanas al régimen y de contribuir a la concentración de poder en favor del Ejecutivo. Surgió entonces la iniciativa de reformar el organismo.

El 02 de octubre de 2017 Moreno presentó al país siete preguntas, previamente remitidas a la Corte Constitucional para su control (GK 2019), sobre las que la ciudadanía decidiría en una Consultar Popular y Referéndum. Entre las preguntas propuestas, la tercera de ellas concernía al CPCCS y le consultó a la población sobre enmendar ciertos artículos de la Constitución referentes al organismo, terminar anticipadamente el periodo de los Consejeros en funciones, reestructurar la institución, instalar un Consejo Transitorio, otorgarle la facultad a éste último para que evalúe a las autoridades designadas por el CPCCS cesado y que, de ser el caso, terminen sus periodos anticipadamente. El 04 de febrero de 2018 se efectuó la Consulta Popular y Referéndum; la pregunta correspondiente al CPCCS registró un "si" del 63.08% ante un "no" del 36.92%' (Páez y Rodríguez 2018, 05).

Los resultados dieron paso al cese de los Consejeros y Consejeras en funciones para el periodo 2015-2020. El Consejo Transitorio (CPCCS-T), de acuerdo a lo que se dispuso para el Régimen de Transición, se conformó por "siete miembros nombrados por la Asamblea Nacional de entre ternas enviadas por el Presidente de la República" (El Comercio 2018, 02). A diferencia del mecanismo anterior donde se seleccionaban a los miembros del CPCCS mediante un concurso de oposición y méritos, en el régimen de Transición la Asamblea Nacional designó a siete personas entre 21 ciudadanos que integraban las ternas remitidas por el Presidente de la República. De

acuerdo a la justificación que se hizo sobre el cambio de mecanismo, la legitimidad de los miembros del Transitorio yacía en que eran "escogidos conjuntamente por los máximos representantes del pueblo, esto es, la máxima autoridad del ejecutivo y los asambleístas" (El Comercio 2018, 03). El 28 de febrero de 2018 la Asamblea Nacional designó a los Consejeros del Transitorio, cuyo periodo se extendió hasta el 11 de junio de 2019.

En marzo de 2018 se promulgó la Ley Orgánica Reformatoria<sup>34</sup> con la que se aplicaron modificaciones a la normativa que regula al CPCCS. Las reformas a la Ley Orgánica del ente, y al artículo 207 de la Constitución de la República, no se refirieron a los Deberes, Atribuciones o Principios que le constituyen al CPCCS como una institución que se erige a partir de las legitimidades de reflexividad e imparcialidad y con rasgos de proximidad; las reformas se centraron en el mecanismo para la selección de los miembros del Consejo, donde se pasó de un concurso de oposición y méritos a otro mediante proceso electoral. A razón de ello, el análisis en esta sección no se ubica en las Atribuciones, Deberes y Principios del CPCCS que conservan las fuentes de legitimidad democrática del organismo, puesto que éstas no variaron, por lo que se centra en la aparición de una nueva fuente de legitimidad que supone, en el caso del CPCCS-T, la elección de Consejeros y Consejeras por mayoría en la Asamblea Nacional y, para el CPCCS Definitivo (CPCCS-D), un proceso mediante voto universal y mayoría.

Tras el Referéndum de 2018, la conformación del Consejo Transitorio pasó a ser responsabilidad del Ejecutivo y Legislativo, un escenario similar al de años pasados donde se acusaba de reparto político de las principales autoridades del Estado. Bajo dicho mecanismo, que se amparó en el carácter excepcional del momento y que adujo a la ciudadanía como fuente que legitimaba el proceso, el CPCCS-T ya no se erigió, entonces, únicamente en la legitimidad por imparcialidad y reflexividad que le dotaba la norma, sino que se posó sobre un elemento constitutivo de mayoría, propio del sistema dual de legitimidad democrática.

En el Régimen de Transición, como se expuso, se detallaba que el CPCCS-T sería conformado por siete miembros elegidos en la Asamblea Nacional a partir de las ternas enviadas por el

<sup>2</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del referendum celebrado el 04 de febrero de 2018, Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 207, 23 de marzo de 2018.

Presidente de la República. El CPCCS-T se fundó, así, bajo un elemento constitutivo de mayoría en la Asamblea Nacional que no empata, por dos razones, con el carácter reflexivo e imparcial que se le otorgó al CPCCS. La facultad del Presidente de la República sobre la definición de quiénes integraban las ternas se opone a la naturaleza imparcial del CPCCS, puesto que en la conformación de las entidades de dicho tipo se demanda, precisamente, la separación del poder político durante el proceso. De su lado, la reflexividad, que promueve la multiplicación de actores, modos, formas y representación a fin de alcanzar una comprensión más profunda de la sociedad, contrasta con la elección de los miembros mediante ternas por parte del Ejecutivo y su designación en el Legislativo, puesto que los elegidos para el CPCCS-T no fueron una expresión del pueblo principio, en el que se ancla la reflexividad, sino de la mayoría en el Legislativo y, en un sentido más débil, del pueblo electoral.

La creación del CPCCS pretendió recomponer, a través de nuevas fuentes, una afectada legitimidad democrática de autoridades e instituciones basada en el sistema dual; sin embargo, el Consejo Transitorio le regresó a dicho esquema, lo cual constituyó una contraposición a la naturaleza imparcial y reflexiva que le instituye al CPCCS.

A partir de lo descrito, se tiene que las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS-T son:

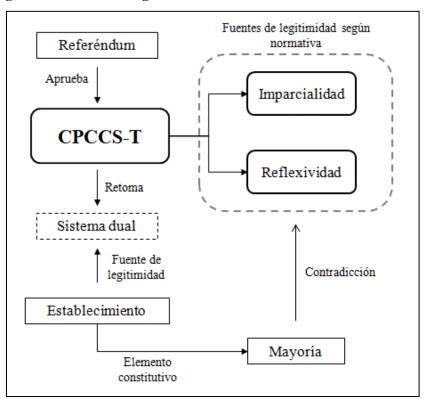


Figura 3.2 Fuentes de legitimidad democrática del CPCCS Transitorio

Fuente: Rosanvallon, 2009; Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017; El Comercio, 2018.

Ahora bien, una vez detallado, en términos teóricos, el conflicto surgido a raíz de la creación del CPCCS-T mediante mayoría y por la facultad del Ejecutivo, en lo que respecta a las relaciones de contradicción existentes éstas se evidencian en:

Tabla 5. Relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS Transitorio

Fuente de	Elemento(s)	Fuente de	Elemento(s)
Legitimidad A	constitutivo a	Legitimidad B	constitutivo b
Reflexividad	Representación social y política	Sistema Dual	Mayoría
Contradicción	La Representación social y política se enclava en la profundización del sistema representativo, donde se pretende lograr una expresión más fiel de la voluntad colectiva, hecho que se diferencia de los intereses de la mayoría puntualmente demostrados durante un acto electoral; mientras tanto, la Mayoría expresada por el Legislativo en la selección de los miembros del CPCCS Transitorio se sostiene en un modelo que remite al momento electoral y se aleja de la expresión amplia de la sociedad, la cual se debería ver reflejada en los Consejeros y Consejeras elegidas. La		
	elección realizada por el Legislativo se contrapone al pueblo principio.		

Hecho de contradicción	La elección de los miembros del CPCCS-T reflejó disputas políticas al interior del Legislativo. Por su naturaleza reflexiva, el CPCCS debe albergar una representación profunda de la sociedad; sin embargo, la elección de los integrantes en el seno de la Asamblea Nacional no constituye aquello y da paso, mas bien, a que ciertos pasajes del debate estén normados por las diferencias políticas entre parlamentarios, y que se presenten sesgos a lo largo del proceso de elección. Durante el debate para la selección de los miembros del Transitorio, una candidata de las ternas, elaboradas por el propio Ejecutivo, fue la que "más reparos recibió desde los sectores de oposición () [por] su pasado político y su vinculación con Alianza PAIS" (El Universo 2018).		
Fuente de	Elemento(s)	Fuente de	Elemento(s)
Legitimidad A	constitutivo a	Legitimidad B	constitutivo b
Imparcialidad	Establecimiento	Sistema Dual	Mayoría
Contradicción	Uno de los aspectos en el que consiste el Establecimiento reza que, durante la conformación de las instituciones basadas en la legitimidad por imparcialidad, debe existir una separación con las particularidades o los intereses que pueden desprenderse de ellas, y el alejamiento del poder político durante el proceso, condición fundamental que se perdió cuando las ternas del Transitorio fueron emitidas por el Ejecutivo.		
Hecho de contradicción	La Fundación Ciudadanía y Desarrollo (2020), en su informe sobre la composición de las ternas para la elección de los integrantes del CPCCS-T, concluyó que la promesa del Ejecutivo sobre independencia y que "no se integre el Consejo con personas que hayan tenido trayectoria política en los últimos tiempos () claramente no ha sucedido" (p.29). Mientras tanto, la acusada cercanía del CPCCS-T con el Ejecutivo motivó diversas críticas respecto a sus decisiones, llevándolo a ser catalogado como un "instrumento reaccionario" (Andrade 2018). El estudio de Robles et al (2020), por ejemplo, concluyó que la remoción de los Jueces de la Corte Constitucional se basó en razones de corte político y no jurídicas.		

Fuente: Rosanvallon, 2009; El Universo, 2018; Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2020; Andrade, 2018; Robles et al, 2020.

Con base a lo descrito, se evidencia que la legitimidad del sistema dual con la que se fundó el Consejo Transitorio resultó contradictoria desde el momento de su formación, debido a que dicha legitimidad democrática responde a un tipo de institución diferente de lo que la norma le constituye al CPCCS. Si bien dichas legitimidades pueden llegar a ser complementarias en un determinado escenario, <sup>35</sup> para el CPCCS-T resulta incompatible si se refiere al tipo de institución en que se erigió y las funciones a desempeñar. Las contradicciones expuestas recientemente se acentúan y se vuelven más perceptibles al momento de abordar las fuentes de legitimidad del CPCCS que le sucedió al Transitorio.

-

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Una institución del sistema dual puede ser fortalecida con elementos constitutivos de reflexividad, no así en viceversa.

#### 3.1.3 CPCCS Definitivo

Las enmiendas a la Constitución de la República y las reformas en la ley orgánica que regula al CPCCS establecieron cambios en el mecanismo para la selección de los miembros de la institución. En el reglamento anterior se establecía que los Consejeros y Consejeras eran elegidos o elegidas entre representantes de las organizaciones sociales mediante un concurso de oposición y méritos, organizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE), para un periodo de cinco años; los miembros del organismo debían rendir una prueba de aptitudes donde respondían un cuestionario, elaborado por tres catedráticas o catedráticos universitarios, cuyas preguntas estaban relacionadas a las áreas donde los aspirantes iban a desempeñar sus funciones.

En cuanto a la evaluación de méritos, el proceso se dividía en función del patrocinio de los aspirantes, a saber: 1) si fueron postulados por organizaciones sociales o 2) desde la ciudadanía. En el primer caso -el de las organizaciones sociales- los parámetros de evaluación abarcaban liderazgo, experiencia como dirigente social, participación ciudadana, democracia y premios obtenidos en el ámbito de la promoción de los derechos de participación. Mientras tanto, quienes postulaban desde la ciudadanía debían haber obtenido galardones o reconocimientos en temas relacionados a participación, democracia o control social, y también registrar experiencia laboral en dichas áreas (control social, participación o servicios comunitarios). Al concurso no podían postular quienes, durante los dos años previos a la convocatoria, fueron directivos de partidos o movimientos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral o que hayan ocupado un cargo de elección popular.<sup>36</sup>

La enmienda al artículo 207 de la Carta Magna determinó que el mecanismo descrito sea cambiado y los Consejeros y Consejeras pasen a ser "elegidos por sufragio universal directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados". Similar disposición se estableció en la reforma al artículo 19<sup>38</sup> de

\_

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Para ampliar sobre cómo se conformaba el organismo, revisar el Título III de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En 2018, la consultar popular determinó cambios para el proceso que se plasmaron en una Ley Orgánica Reformatoria.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> La modificación adicional trata sobre los requisitos para ser Consejero o Consejera, como trayectoria en organizaciones sociales, participación ciudadana o lucha contra la corrupción. Además, los Consejeros y Consejeras no pueden ser afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos durante los últimos cinco años.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento 22, del 22 de septiembre de 2009. Última reforma el 23 de marzo de 2018.

la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social donde, además, se determinó que los miembros ejerzan sus funciones para un curso de cuatro años, a diferencia de los cinco que establecía la normativa previa.

El Régimen de Transición, como especifican el primer y quinto inciso del segundo considerando de la Resolución No. PLE-CPCCS-R-T-001-06-03-2018, <sup>39</sup> estableció que las funciones del CPCCS-T serían de carácter improrrogable hasta que se instale el nuevo organismo. La elección de los miembros del CPCCS Definitivo (CPCCS-D) debía coincidir con los comicios para elegir autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), por lo que, durante el sufragio del 24 de marzo de 2019, donde se eligieron autoridades como Alcaldes y Prefectos, se incluyó también a los candidatos y candidatas al CPCCS-D que debía reemplazar al Transitorio. El 13 de junio de 2019 la Asamblea Nacional posesionó a los miembros del CPCCS-D que permanece en funciones hasta la fecha de elaboración de este trabajo.

En este punto puede notarse que el CPCCS-D también se fundó en el sistema dual, pero su característica, a diferencia del CPCCS-T, yace en que su legitimidad se erige sobre dos elementos constitutivos de la fuente por Establecimiento: Sufragio Universal y Mayoría.

A pesar que tampoco existieron cambios en las Atribuciones, Deberes y Principios Generales del CPCCS, que le dotan como fuentes de legitimidad democrática la reflexividad e imparcialidad, la modificación que se implementó en la Constitución y la ley orgánica supuso una fuente de legitimidad democrática que no corresponde al tipo de institución que comprende el CPCCS. Bajo el argumento que unos Consejeros y Consejeras elegidas por voto universal son la representación democrática de la voluntad colectiva, y que además permitirá fortalecer los elementos de control ciudadano sobre los funcionarios, como se indica en la exposición de motivos de la Ley Orgánica Reformatoria del CPCCS, <sup>40</sup> la conformación del ente pasó a reposar en el pueblo electoral, hecho que se opone tanto al pueblo principio, uno de los fundamentos de la legitimidad de reflexividad que erige al CPCCS, como a la imparcialidad que se espera del

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Resolución del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio No. PLE-CPCCS-R-T-001-06-03-2018, del 06 de marzo de 2018.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 207, 23 de marzo de 2018.

organismo. La implementación del Sufragio Universal y la Mayoría como fuente de legitimidad democrática en la conformación del CPCCS definitivo contradice a las Atribuciones, Deberes y Principios del CPCCS.

Las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS Definitivo se establecen, entonces, de acuerdo al siguiente esquema:

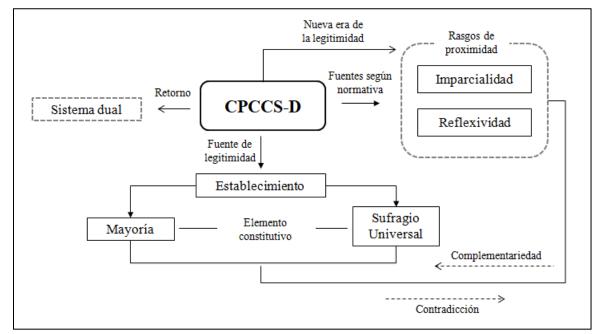


Figura 3.3 Fuentes de legitimidad democrática del CPCCS Definitivo

Fuente: Rosanvallon, 2009; Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017; Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 207, 23 de marzo de 2018.

La normativa con la que se creó el CPCCS le instituyó como un organismo que se legitima por su naturaleza imparcial y reflexiva, distinto a las existentes en la estructura estatal ecuatoriana que operan la democracia y se fundamentan en el sistema dual, ya sea por su establecimiento (sufragio universal, unanimidad o mayoría) o por su identificación con la generalidad social (burocracia y manejo de lo público), un sistema al cual la legitimidad de la nueva era (imparcialidad, reflexividad y proximidad) está llamada a complementar; en contraste con ello, el

CPCCS-D fundó sus bases sobre una legitimidad democrática que no empata con la naturaleza, deberes y atribuciones que la normativa le otorgó a la institución.

Lo referido se evidencia en el hecho que los candidatos a Consejeros y Consejeras se someten a un mecanismo donde deben promocionar su figura y emitir promesas electorales para captar a los públicos -a pesar que la normativa indica cuáles son las funciones que deben ejercer- por lo que, de resultar electos o electas, se establece un compromiso con sus votantes que deben cumplir; es así que, de tal manera, puede apreciarse que la imparcialidad pierde su efecto y lugar. En el mismo sentido, la conformación del ente mediante sufragio universal responde a preferencias políticas, ideológicas e incluso de simpatías personales de la mayoría de votantes en un momento dado, excluyendo por completo los fundamentos de legitimidad por reflexividad sobre inclusión, multiplicación de los actores y equilibrio entre minoría y mayoría. Una entidad independiente no encuentra su fuente de legitimidad en el sufragio, y una de reflexividad no es legítima en función del predominio de la mayoría.

La fuente de legitimidad democrática sobre la que se funda el CPCCS-D difiere de lo que se demanda de la institución y las funciones que está llamada a cumplir, en tal virtud, se desprenden varias relaciones de contradicción:

Tabla 6. Relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS Definitivo

Fuente de	Elemento(s)	Fuente de	Elemento(s)
Legitimidad A	constitutivo a	Legitimidad B	constitutivo b
Reflexividad	Representación social	Sistema dual	a) Sufragio Universal
Reflexividad	y política	Sistellia duai	b) Mayoría
Contradicción	La Representación social y política yace en el pueblo principio y destaca que la expresión de la sociedad no reside solamente en el momento electoral. Al modificar el mecanismo de elección de Consejeros y Consejeras en 2018, pasando éste a voto universal, se origina una relación de contradicción ya que el sufragio, que remite al sistema dual de legitimidad, contradice a la reflexividad en tanto abre un espacio para que la mayoría, en función de sus preferencias y afinidades políticas en el momento específico del sufragio, sea quien elija a los miembros del Consejo, dejando así latente una posible exclusión de sectores de minoría. Por otro lado, las condiciones del sufragio y la mayoría restringen el acceso a la multiplicidad de actores.		
Hecho de contradicción	Los requisitos para postularse al CPCCS que se establecen en la ley reformada suponen una restricción, precisamente, a la profundización de la representación y la multiplicación de los actores. En el Art. 3 de la Ley		

	Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del CPCCS se dispone integrar,		
	al artículo 20 de la ley, el numeral 6 donde se menciona que, para ser		
	Consejero o Consejera, es necesario poseer un título académico de tercer		
	nivel registrado legalmente en el Sistema de Educación Superior. Tal		
	requisito, que reduce el	espectro de quienes pod	rían postularse para ser
	Consejero o Consejera	al no poseer educación	universitaria, genera un
	conflicto con el element	to constitutivo de reflexiv	idad que precisa incluir
	a otros actores tradicio	onalmente no tomados e	n cuenta y ampliar la
	representación.		
Fuente de	Elemento(s)	Fuente de	Elemento(s)
Legitimidad A	constitutivo a	Legitimidad B	constitutivo b
Imparcialidad	Establecimiento	Sistema dual	Sufragio Universal
1	l l	ına institución cuya fuen	
		one a la elección de sus r	•
		io los candidatos a Conse	
		zaciones o actores. En o	
Contradicción		ectoral los candidatos	
		que pretende captar a lo	
		, precisamente, el dis	
	particularidades y los intereses que se desprenden de cada una de ellas.  El medio digital GK (2019) publicó una serie de entrevistas a los		
		as al CPCCS-D. De le	
	•		•
		del medio y respondier	
		ealizado a dichas entrevi	
	que, en la promoción de sus propuestas, los candidatos y candidatas		
	ofrecían realizar tareas que: a) Le corresponden ya al CPCCS, b) Su competencia recae en el aparato judicial y c) Comprenden oposición a políticas de Gobierno. Entre ellas se destacan: <sup>41</sup>		
	Convertir al CPCCS en un ente de control público		
	<ul> <li>Oposición a las</li> </ul>		
	<ul> <li>Defender la política a favor de los migrantes</li> </ul>		
	<ul> <li>Crear una Comisión de Lucha contra la Corrupción en el CPCCS</li> </ul>		
Hecho de			•
contradicción	<ul> <li>Proteger Recursos Naturales, como el agua</li> <li>Recuperar el dinero perdido por corrupción (propue</li> </ul>		
	-		peron (propuesta de un
	Consejero que fu		1:
		s ciudadanas que incluy	
	<ul><li>sociales (propuesta de un Consej</li><li>Promover la participación ciudad</li></ul>		ue elegido)
	<ul> <li>Quitar bienes a las personas corruptas a través de un mecanismo de extinción de dominio</li> </ul>		
		a corrupción, reglamentar	la rendición de cuentas
	y "elegir bien" a	las autoridades	
	Conseguir un CPCCS independiente del poder político, con un		
	presupuesto también independiente y financiado por privados		
	En atua ámbita la alera	ión madianta aufusais	sivoncol do micuelenco de
	En outo ambito, la elecc	ción mediante sufragio un	nversai de illiembros de

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Elementos tomados de las declaraciones de los candidatos y candidatas, sin interpretaciones ni modificaciones de estilo.

una institución que se supone legítima por imparcialidad abre la
posibilidad para que los sectores políticos puedan demostrar su
descontento con los resultados, como en cualquier otro proceso; por
ejemplo, el partido político CREO calificó al CPCCS Definitivo, por su
composición, como "correísta" (CREO 21 2019).

Fuente: Rosanvallon, 2009; GK, 2019; CREO 21, 2019.

Con la creación del CPCCS se pretendió recomponer, en alguna medida, la legitimidad democrática de instituciones y autoridades afectada durante años marcados por escándalos, corrupción e inestabilidad política; sin embargo, dicha motivación condujo a que el organismo se erija simultáneamente sobre dos fuentes de legitimidad democrática (imparcialidad y reflexividad), junto a rasgos de una tercera fuente (proximidad), que definen a instituciones con una orientación diferente y elementos constitutivos que pueden oponerse bajo circunstancias específicas, generando, de tal forma, conflictos en la propia naturaleza de la institución, evidenciadas luego en el ejercicio de sus funciones. Tal hecho conlleva a que, por las relaciones de contradicción en el diseño institucional del CPCCS, sus procesos y resultados experimentaron un desajuste entre el tipo de institución y los objetivos que se pretendían alcanzar, dando paso a críticas que iniciaron un proceso de deslegitimación.

El CPCCS-T, de su lado, ahondó las relaciones de contradicción por cuanto se erigió sobre una fuente de legitimidad del sistema dual que no empata con el tipo de institución que comprende el CPCCS, similar hecho en el CPCCS-D. El CPCCS pretendía recomponer la legitimidad y complementar el sistema dual afectado durante los años previos de inestabilidad política, pero se erigió sobre fuentes de legitimidad democrática cuyos elementos constitutivos pueden contraponerse, mientras tanto, el CPCCS-T y el CPCCS-D le retornaron a dicho sistema.

En otro plano del análisis, la identificación de las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, junto a los elementos constitutivos que le corresponde a cada una, los tipos de relaciones que se establecen entre ellos y cómo dichas relaciones de orden teórico se evidencian en el ejercicio de las funciones de la institución, reveló que las relaciones de contradicción entre elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática permanecen en estado de reposo -parafraseando a la mecánica clásica- cuando son atribuidas por la normativa y no se expresan

por sí solas; sin embargo, en el ejercicio de las funciones de la institución emergen y dan paso a un efecto al cual hemos denominado Efecto de Anulación de Legitimidad.

El Efecto de Anulación de Legitimidad (EAL) consiste en que dos o más elementos constitutivos de distintas fuentes de legitimidad democrática, en el marco de circunstancias específicas, son incompatibles y se anulan entre sí, generando resultados alejados del tipo de institución que representan y dando paso a un proceso de deslegitimación por origen. Debido al EAL, independientemente de la calidad del proceso, de la rigurosidad en la aplicación de normas o en el ejercicio de las funciones, los resultados serán contradictorios entre sí o pueden inducir a un conflicto.

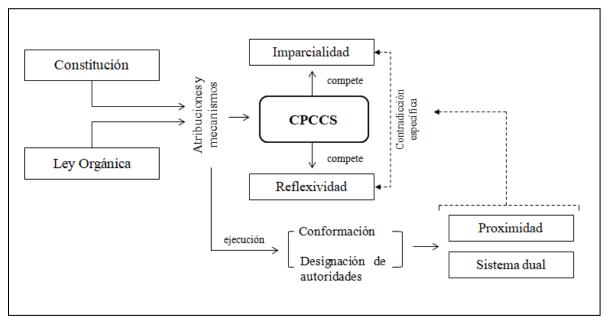


Figura 3.4 Fuentes de legitimidad democrática y sus contradicciones en el CPCCS

Fuente: Rosanvallon (2009); Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017; El Comercio, 2018; Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para aplicación de la pregunta 3 del referéndum celebrado el 04 de febrero de 2018, Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 207, 23 de marzo de 2018.

### Capítulo 4

### Actores y su relación con el CPCCS

En el diseño y operación de las instituciones, y la consecución de los objetivos que se persiguen con éstas, los actores cumplen un papel determinante ya sea por su condición de responsables en el funcionamiento de la entidad, por ser sujeto de sus resultados o por otra condición que implique una interrelación con el organismo o sus miembros. En los actores reposa la operación de lo que se plantea para el organismo y los resultados que pueden obtenerse. Partiendo, además, del postulado del neoinstitucionalismo sociológico, las conductas de los sujetos reflejan una interiorización de lo que las instituciones promulgan ya que cumplen un papel "en la conformación de la vida política, la producción y reproducción de la sociedad (...)" (Rivas 2003, 40).

Desde su surgimiento, pasando por la etapa de transición hasta el organismo que se encuentra en funciones a la fecha de elaboración de este trabajo, el CPCCS ha sido foco de atención principalmente por el perfil de los miembros que le han integrado y las decisiones del organismo, sobre todo en materia de designación de las más altas autoridades de Estado. A partir de lo descrito, en este apartado se determinan los principales actores que se han relacionado con el CPCCS, qué tipo de relación se estableció entre las partes, basado esto último en que los actores pueden desempeñar un papel como operadores, ser sujeto de sus productos o reflejar conductas a partir de lo que la institución promulga; y el efecto que dicho vínculo tuvo en la deslegitimación del organismo.

Durante el proceso de obtención de datos e información fue empleado el motor de búsqueda más conocido y se aplicaron combinaciones de palabras claves junto a operadores booleanos, para un periodo de búsqueda comprendido entre el 01 de junio de 2008 y el 10 de marzo de 2021, correspondiente al mes del nacimiento del organismo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y algo más de un mes tras la sesión N°691, del 14 de enero de 2021, donde la Comisión Ocasional de Enmiendas de la Asamblea Nacional debatió la propuesta sobre modificar las atribuciones del CPCCS y la eliminación de la entidad.

Las combinaciones emplearon los términos "Consejo de Participación Ciudadana", "críticas", "CPCCS", "Consejo de participación", "Asamblea Nacional", "Consejo de Participación Ciudadana y Control social", "Reformas", "Ecuador", "CNA", "Comisión Nacional Anticorrupción", y los nombres y apellidos de los Presidentes de la República durante el referido periodo. En cada combinación, el motor de búsqueda arrojó entre 180 y 260 registros que abarcaban noticias, reportajes, opiniones, editoriales, videos, entrevistas u otro contenido que guardaba coincidencia con los términos propuestos. En algunas ocasiones se presentaron registros con contenidos repetidos o información similar, así como en todas las últimas páginas presentadas por el buscador existieron resultados cuyas coincidencias de palabras o contenido pertenecían a datos e información de países como España, Uruguay, Venezuela, México o Bolivia. Con base a lo descrito, el número total de resultados de búsqueda obtenidos puede tazarse en 1 600 aproximadamente, de los cuales 168 fueron considerados al contener el tipo de información requerida o algún dato que ampliaba lo ya manejado. Junto a dicho material, se incluyeron trabajos académicos recopilados durante la elaboración de este trabajo y documentos, textos o datos provenientes de los portales de las organizaciones Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), Fundación Participación Ciudadana (FPC) y Fundación Esquel, debido a su trabajo y producción alrededor de temáticas concernientes al CPCCS.

A partir de los datos e información recabada, es factible mencionar que los principales actores involucrados alrededor del CPCCS han sido el Ejecutivo, Legislativo, figuras, partidos y movimientos políticos; organizaciones de la sociedad civil, Academia y los medios de comunicación masiva.

En este acápite no se profundiza el rol de los medios de comunicación masiva en tanto, a juicio propio, el vínculo con el CPCCS y su legitimidad democrática se ajustaría a temáticas como la construcción de una agenda sobre el tema o el papel que ha desempeñado en la formación de la opinión pública al respecto, asunto que se convertiría en punto de partida para un análisis con distinto enfoque.

## 4.1 Ejecutivo y profundización de las relaciones de contradicción

Una de las principales críticas que se ha vertido sobre el CPCCS -sino la mayor- yace en la presunta falta de independencia del organismo ante el poder Ejecutivo, y la supuesta influencia que éste habría tenido sobre las decisiones del ente, tanto en el periodo 2009-2018, así como en el CPCCS-T y ciertos pasajes del CPCCS-D.

El 28 de febrero de 2015, durante su espacio semanal de rendición de cuentas trasmitido por radio y televisión al que se denominaba "Enlace Ciudadano", el expresidente de la República, Rafael Correa, criticó los requisitos que se solicitaban para la postulación al CPCCS. En su intervención mencionó:

Elegir a los mejores por mérito -incluso con pruebas intelectuales, etc.- y en un mes los capacito y tengo a los mejores elementos. Nadie nace sabiendo, pero si tenemos los mejores elementos van a aprender. Pero quién de ustedes se ha dedicado toda la vida a control social y participación. Son todos esos los documentos que piden para el concurso de Participación Ciudadana, y eso está en la Ley, en el capítulo tercero. Por abanderado no hay punto, abanderado no tiene mérito. Ser de la FESE – no todos los dirigentes estudiantiles son malos-, pero sabemos que todo está hecho para beneficiar a los tirapiedras que metieron su mano en esta ley. (...) Lo mismo va a pasar en el Consejo de Participación Ciudadana, pasó. Se nos infiltraron dos tirapiedras de los medios de comunicación mercantilistas, un Rosero y una Rivera. Con todas esas normas que han puesto para el Consejo de Participación, la gente que tiene que llenar la olla todos los días jamás va a poder participar. Si el objetivo es que llegue gente capacitada para el control social al Consejo de Participación, escojan a los mejores y denles capacitación. Eso es mucho más eficiente, el resto es mantener la argolla (El Comercio 2015).

A partir de las declaraciones del entonces Primer Mandatario, donde cuestiona que ciertos requisitos otorgaban beneficios extras a quienes poseían experiencia en participación social sobre los que habían destacado durante toda su formación académica, poniendo como ejemplo a dos Consejeros de la entidad en dicho momento, se evidencia cómo su perspectiva y conducta se derivan de la naturaleza del CPCCS y la contradicción entre el carácter imparcial y reflexivo de la institución.

De acuerdo al Ejecutivo, resultaba necesario proporcionar mayor espacio a las personas destacadas y a aquellas que posean un bagaje que fundamente su capacidad y recalcada trayectoria, evidenciado ello en determinados requisitos como los de excelencia académica; sin embargo, tal aspecto, que se ajusta a las instituciones legítimas por imparcialidad, de cuyos miembros se esperan dichas características, se torna restrictivo por cuanto contradice el objetivo de multiplicación de los actores y profundización de la representación social, fundamento de las instituciones legítimas por reflexividad, como también comprende al CPCCS.

Las contradicciones en las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, que son propias de su diseño institucional, se reflejan en la conducta del Ejecutivo quien, para el caso empleado, ubica a la institución en una de sus fases, la de imparcialidad, y proporciona una perspectiva que se contrapone al carácter reflexivo que también le comporta al organismo.

En lo que respecta a Lenín Moreno, se retoma el ejemplo de la sección previa que refiere a la potestad otorgada al Primer Mandatario para determinar las ternas a partir de las cuales la Asamblea Nacional eligió a los Consejeros y Consejeras del CPCCS-T. A pesar que el hecho funge como un ejemplo de las relaciones de contradicción, resulta útil su empleo también en esta sección debido a que ilustra una relación directa del Ejecutivo con la entidad.

Una institución de carácter imparcial fundamenta su legitimidad en la distancia que marca con actores externos, entre ellos el poder político, cuyos intereses en la temática que trata el organismo podrían influir en cierto sentido sobre la orientación de las decisiones que éste tome. Al ser el Primer Mandatario responsable de emitir las ternas, el distanciamiento que se espera de una entidad legítima por imparcialidad, como en el caso del CPCCS-T, se desvaneció y dio paso a críticas alrededor de la presunta falta de independencia entre los elegidos y el Primer Mandatario, como se explicó en la Tabla 5. La actuación del Ejecutivo nuevamente comprende a un reflejo de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad sobre las que se erige el Transitorio.

En este caso, se seleccionó de forma directa a los integrantes de una institución llamada a ser imparcial, remarcada ello en un entorno donde el argumento principal circundaba alrededor de

enmendar los errores y excesos políticos que se le adjudicaban al CPCCS cesado; no obstante, dicha elección provino del principal actor político del cual, precisamente, en la legitimidad por imparcialidad se pretende marcar distancia.

Durante la campaña para la elección de los miembros del CPCCS-D, realizada mediante voto universal y que llevaba ya consigo una contradicción por cuanto las instituciones legítimas por imparcialidad no pueden ser conformadas por miembros elegidos en sufragio universal, Rafael Correa promovió un listado de candidatos al CPCCS Definitivo que, a su juicio, eran los más idóneos e idóneas para conformar el Consejo; algunos, efectivamente, alcanzaron el favor ciudadano.

El sufragio universal, correspondiente al sistema dual de legitimidad, representa la expresión del pueblo electoral y sus preferencias en el momento específico de la elección. Los Consejeros y Consejeras elegidas reflejaron el porcentaje de voto duro que en aquel momento reposaba aún en la figura del exmandatario (Polanco 2019). La fuente de legitimidad por establecimiento mediante voto universal, que se desprendió luego de las reformas a la Ley Orgánica del CPCCS, arrojó un CPCCS-D que irradiaba la preferencia de voto de la ciudadanía, en cierto sentido, a favor o en contra del expresidente Correa. La naturaleza imparcial y reflexiva que le otorga originalmente la normativa al CPCCS quedó contrapuesta al sistema dual con el que se erigió el organismo definitivo luego de las reformas a la ley, y dio paso a disputas políticas propias de la interrelación entre actores e instituciones cuya legitimidad se origina en el sistema dual tradicional.

Durante las primeras semanas de gestión, los nuevos Consejeros y Consejeras afrontaron un juicio político por presuntas irregularidades en el proceso de su postulación, actos de corrupción en el manejo de cargos públicos (El Universo 2019) y excesos en sus funciones, esto último con relación al anuncio que hizo el CPCCS-D sobre su intención de crear una comisión especial para revisar las acciones del CPCCS-T y la designación de los jueces de la Corte Constitucional (CC) (Celi 2019).

Desde el Ejecutivo, el rostro más visible durante buena parte de la gestión de Lenín Moreno fue el de su ministra de Gobierno, María Paula Romo, quien fue destituida por la Asamblea Nacional tras un juicio político a razón de su papel durante las manifestaciones acaecidas en octubre de 2019. De acuerdo a Romo, el CPCCS debía desaparecer ya que "tiene 290 personas para incentivar la transparencia y la participación ciudadana [pero] Resulta que algunos ciudadanos, entre esos me cuento yo, no vemos muchos resultados al respecto" (Metro Ecuador 2020). Mientras tanto, sobre la intención del CPCCS-D de crear una comisión para evaluar las acciones del Transitorio y la designación de los jueces de la CC, detalló que el organismo "no puede retroceder y echar abajo el proceso de institucionalización democrática que ha vivido el Ecuador" (El Comercio 2019) y anunció que 'si el Cpccs "pretende desestabilizar al país" entonces tendrá una respuesta política de parte del Gobierno' (El Comercio 2019).

Tras realizarse el juicio político, cuatro Consejeros, a quienes se les acusaba de ser cercanos o tener simpatía ideológica con Rafael Correa, fueron destituidos por la Asamblea Nacional. Sobre tal hecho, el expresidente Correa manifestó que la salida de los funcionarios comprendía "un nuevo golpe blando" (Confirmado.net 2019) a la democracia del país, mientras tanto, el bloque correísta en el parlamento acusó que la acción estaba motivada por el deseo del Gobierno Nacional, y otros partidos políticos, de controlar el CPCCS.

Pese a que el CPCCS se erigió como una institución reflexiva e imparcial, el Ejecutivo ha emprendido acciones guiadas por las relaciones de contradicción que emergen de las fuentes de legitimidad democrática de la entidad. La relación directa que mantiene con la institución, junto a su rol durante los hechos detallados, muestran que su actuación ha sido un reflejo de las contradicciones en la naturaleza del CPCCS, tanto de orden imparcial, reflexivo o del sistema

-

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> En marzo de 2019, de acuerdo al medio digital Plan V (2019), Romo estuvo inmersa en un escándalo cuando se conoció el audio de una conversación suya con la presidenta de la Asamblea Nacional, Elizabeth Cabezas, en medio de la votación de los legisladores sobre la propuesta de crear una comisión especial que investigue al presidente de la República, Lenín Moreno, por su supuesto vínculo con una empresa *offshore*. Durante el diálogo, añade la publicación, Cabezas supo que los miembros del Partido Social Cristiano (PSC) no iban a cumplir el presunto acuerdo que tenían con el Gobierno para evitar la aprobación de la propuesta, por lo que, en medio de la votación, conversó con Romo vía telefónica y afirmó que, a pesar de haberle indicado al bloque socialcristiano que debía votar en contra de la moción o abstenerse, ello no iba a suceder, por lo que le solicitó a Romo hacer una llamada que lo detenga. Finalmente, la moción de crear una comisión para investigar a Moreno no fue aprobada. "Cuando la opinión pública cuestionó la maniobra, Cabezas volvió a torcerle el pescuezo a los hechos: dijo que la filtración del audio era un acto de espionaje en la Asamblea Nacional. Romo y Cabezas fueron denunciadas ante la fiscalía por supuesto tráfico de influencias" (M. S. Borja 2019).

dual, que conduce a un proceso en el que su posición, como máxima figura de poder del Estado y principal actor político, colabora a la profundización de las relaciones de contradicción de las fuentes de legitimidad democrática del organismo.

# 4.2 Sociedad civil, sociedad civil organizada y consolidación del proceso de deslegitimación democrática

Gran parte de los cuestionamientos hacia el CPCCS han provenido desde actores que componen la sociedad civil y la sociedad civil organizada. Analistas, académicos, juristas, periodistas y organizaciones han emitido criterios sobre los frutos que han dejado para el país y su democracia la creación y el funcionamiento del CPCCS. Cabe mencionar que la mayoría de los criterios, o al menos los más difundidos, apuntan hacia la crítica sobre el real valor y aporte que ha dejado la entidad y la pertinencia de su eliminación del aparato estatal. Junto a los pronunciamientos, destacan acciones concretas, incluso del tipo legal, frente a las presuntas irregularidades cometidas por los miembros del CPCCS y otras realizadas con el propósito de efectivamente lograr su eliminación, propuestas que incluso llegaron a debatirse en la Asamblea Nacional.

Según un sondeo realizado por diario El Comercio (2017), hasta septiembre de 2017 trece organizaciones, entre políticas y de la sociedad civil, coincidían en la supresión del CPCCS, entre ellas Cauce Democrático, CONAIE, Mesa de Convergencia, la Corporación Participación Ciudadana, Unidos por la Democracia y la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA).

La CNA fue una de las primeras organizaciones que promovió la eliminación del organismo. Según unos de sus integrantes, Germán Rodas, la eliminación del ente pretendía salvar la institucionalidad del país (Ecuadorwillana 2017). La propuesta, a criterio de la organización, nacía de un sentimiento social, del hecho que el pueblo debe ser consultado y por el hiperpresidencialismo que se generó en el país. A juicio de Rodas, añade la publicación de Ecuadorwillana (2017), el CPCCS no representaba a la ciudadanía y designó funcionarios de alta importancia que no cumplieron con tareas de fiscalización o de control social, pero que sí dejaron grandes dudas sobre su gestión. El CPCCS, apunta, es legal por constar en la Constitución pero resulta ilegítimo en gran medida por la falta de fiscalización que habría emprendido.

Frente a la iniciativa de Consulta Popular, que finalmente aprobó el cese de los Consejeros y Consejeras, y la instalación del CPCCS-T; la CNA, junto al Frente Unitario de Trabajadores (FUT), <sup>43</sup> presentó cuatro preguntas que buscaban sean incluidas en el proceso. Según el presidente del FUT, José Villavicencio, la acción pretendía recuperar los derechos de los trabajadores y de la población en general, a la vez que advirtió que exigirían en las calles "que la Corte Constitucional apruebe las preguntas para la consulta popular" (CEDOCUT 2017). Dentro del conjunto de preguntas sugeridas por ambas organizaciones se encontraban, justamente, la instauración de un régimen de transición y el cese de los Consejeros. <sup>44</sup> Luego de celebrada la Consulta Popular y Referéndum, la CNA propuso nombres de posibles integrantes del Transitorio, entre los cuales algunos efectivamente luego formaron parte de él, como declaró Rodas (Revista Opción S 2019).

En marzo de 2018, el CPCCS-T y la CNA mantuvieron una reunión donde Jorge Rodríguez, entonces coordinador de la organización, ofreció respaldar al Transitorio para la investigación de casos sobre presunta corrupción y aseguró que su presencia atendía a la "necesidad de apoyar y colaborar, en calidad de ciudadanos, al CPCCS-T, ya que la Comisión ha trabajado de forma cívica, en respuesta a una demanda ciudadana" (CPCCS 2018).

Durante las primeras semanas de funciones de los Consejeros del CPCCS-D, la CNA y el Observatorio Ciudadano de Servicios Públicos presentaron una denuncia en contra de uno de los Consejeros por "supuestamente haber falseado parte de su experiencia laboral en su hoja de vida para postularse como candidato (...)" (El Comercio 2019). Finalmente, en octubre de 2020, miembros de la CNA respaldaron ante la Comisión Ocasional de Enmiendas de la Asamblea Nacional la propuesta de eliminar el CPCCS. Durante su intervención, Germán Rodas manifestó que la sociedad civil se representa por sí mismo, por lo que no debe ser organizada por el Estado o actores privados "porque se incurre en el despropósito de estatizar a la sociedad civil y en el

\_

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Organización del sector laboral conformado por la Unión General de Trabajadores del Ecuador (UGTE), Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias del Ecuador (CEDOCUT), Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOLS) y la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE).
<sup>44</sup> Las preguntas presentadas por las organizaciones para la consulta popular proponían el cese de funciones de los Consejeros y Consejeras, que queden sin efecto las designaciones de autoridades realizadas por el CPCCS y la implementación de un Régimen de Transición. Para ampliar sobre las sugerencia de preguntas presentadas por las organizaciones, revisar CNA y FUT (2017).

segundo caso porque se distorsiona su carácter intrínseco en el marco de pretensiones que no corresponde al interés colectivo" (El Comercio 2020).

En la misma comparecencia, la directora de la organización Corporación Participación Ciudadana (CPC), Ruth Hidalgo, mencionó que el CPCCS no luchó contra la corrupción y, en contraste, varios de sus miembros fueron objeto de procesos judiciales por sus acciones. Añadió que la designación de autoridades en el Legislativo abre la posibilidad de rendir cuentas por ello, cosa que no sucede en el caso de los miembros del CPCCS. Finalmente, Mónica Banegas, exconsejera del ente y directora de la Fundación Haciendo Ecuador, asintió en que el Consejo tenía deudas con el país pero dejó clara su posición sobre mantener el organismo con tareas de promoción de la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas.

De su lado, Borja (2016) afirmó que el CPCCS, en calidad de 'cabeza visible de la oferta participacionista engalanada con una retórica rica en principios que en la vida real "se licuan", no tiene legitimidad democrática entendida como la cualidad ética que suelda la relación entre la autoridad pública y los mandantes' (p. 12), por razones como la burocratización de la participación ciudadana, aplicación del modelo meritocrático o el incumplimiento de su función en la lucha contra la corrupción.

La Corporación Participación Ciudadana emprendió la iniciativa llamada "Pilas con el CPCCS", encargada de "monitorear y dar seguimiento al trabajo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social" (Corporación Participación Ciudadana 2018). La revisión de la plataforma que aloja dicho proyecto permite mencionar que se trata de una veeduría de las actividades que lleva a cabo la institución cada mes, con datos desde julio de 2018. En los registros se encuentran, fundamentalmente, descripciones sobre audiencias públicas, sesiones de los miembros, presentación de formatos para denuncias ciudadanas o procesos de impugnación.

Por su parte, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD) inició en marzo de 2018 una veeduría con el objetivo de realizar un seguimiento de las acciones del CPCCS-T, a la que denominó "Consejo en la Mira". En los informes que publicó la organización se detallaron hechos que, a decir de sus miembros, suscitaban preocupación. Según el informe semestral (Fundación

Ciudadanía y Desarrollo 2018), correspondiente al periodo marzo-septiembre de 2018, el CPCCS-T destituyó a dos autoridades de manera polémica (los Superintendentes de Comunicación y de Economía Popular y Solidaria), ya que tomó tales decisiones sin haber aprobado un mandato de evaluación, lo que vulneró el "derecho al debido proceso de estas autoridades" (p. 04). En la misma línea, cuando se aprobó el Mandato de Evaluación de Autoridades, éste no contenía criterios objetivos para establecer el orden de las evaluaciones, por lo cual la "discrecionalidad de elegir a los titulares que iban a ser evaluados resultó en un proceso de evaluación subjetivo" (p. 05), además, no se establecieron parámetros con los que las autoridades evaluadas debían presentar sus informes de gestión, ni el plazo para que el Informe Técnico de Evaluación sea elaborado. Finalmente, en varias resoluciones sobre el cese de las autoridades, añade el informe, se determinó que algunas de ellas fueron designadas por un CPCCS parcializado, punto que no debía ser considerado como responsabilidad de quienes fueron elegidos.

En otro aspecto, el referido informe señala que el CPCCS-T decidió nombrar autoridades encargadas para reemplazar a quienes fueron cesados de su cargo tras la evaluación, un recurso que no había sido establecido en las normas ni en el mandato del referéndum. A juicio de la FCD, el Anexo 3 de la pregunta sobre el CPCCS determinaba la 'obligación de proceder "inmediatamente a la convocatoria de los respectivos procesos de selección" para las autoridades definitivas, en caso de declarar la terminación anticipada de los períodos de las autoridades evaluadas' (p. 07). El informe detalló que, hasta el momento de su elaboración, no se esclareció bajo qué parámetros fueron consideradas las autoridades encargadas como las más idóneas para realizar las funciones.

En otro punto, también se critica la reserva sobre los informes de evaluación y de designación de autoridades, motivo por el que la transparencia de los procesos se vio afectada, como aseguró el trabajo de la veeduría. Tales casos se vieron en los procesos correspondientes a la Procuraduría General del Estado, la Superintendencia de Control de Poder de Mercado o la Superintendencia de Comunicación.

En el informe anual de la veeduría (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2019) se insistió sobre la imposibilidad existente para que el CPCCS-T destituya a las autoridades nombradas por el CPCCS en funciones antes del 2015; sin embargo, el Transitorio ejecutó dichos procesos independientemente de la fecha en la que tales autoridades fueron designadas. De su lado, en cuanto al proceso de designación de los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE), el informe afirmó que durante la veeduría se detectaron varias irregularidades:

El Consejo de Participación aprobó un Mandato de designación que no contemplaba un concurso de oposición como lo manda la Constitución. Esto, sumado a la no transparencia de la matriz de calificaciones de los postulantes durante el proceso, motivó a FCD a pronunciarse sobre las irregularidades derivadas de estas acciones. (...) se evidenciaron varios (sic) acciones cuestionables sobre la forma en la que los Consejeros Transitorios manejaron los requisitos para los postulantes al proceso. El Consejo de Participación Ciudadana, mediante sesión del Pleno, aprobó un listado de 14 postulantes que pasaron a la fase de impugnaciones ciudadanas. Después de la sesión donde se aprobó el listado antes mencionado, Julio César Trujillo aclaró que hubo un debate interno para decidir sobre cómo se designaría a los postulantes que continuarían en el proceso de designación, en el cual se decidió que los mismos tendrían que estar vinculados a los partidos políticos más votados en las últimas elecciones. (...) no existía norma expresa en el Mandato que determine que los postulantes al CNE definitivo tienen que formar parte de los (sic) organizaciones políticas más votadas para ser considerados dentro del listado que pasarán a la fase de impugnaciones del proceso (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2019, 10).

Durante el proceso de selección de los jueces de la Corte Constitucional, la FCD aseguró que el proceso no contó con la veeduría obligatoria que establece la Constitución (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2019); a su vez, una integrante de la Comisión Calificadora para la designación de dichos jueces renunció debido a su "inconformidad respecto a hacerse cargo de las consecuencias de decisiones tomadas por la Comisión fuera de sus sesiones formales. Alegó además falta de transparencia en el proceso de evaluación de méritos" (Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2019, 12).

Con base a los informes publicados por la FCD, es factible mencionar que el CPCCS-T adoleció de similares cuestionamientos que se vertieron sobre los organismos predecesores; no obstante, quizá éstos no fueron publicitados a razón de que la "labor del Transitorio fue especialmente resaltada por los medios de comunicación y actores políticos que promovieron la Consulta Popular (...)" (Perfiles de Opinión 2019, 05).

Las críticas sobre las acciones del CPCCS-T permiten anotar problemáticas, por ejemplo, a nivel de Intercambio de información, un elemento constitutivo de la legitimidad por proximidad que corresponde al CPCCS. El Intercambio de información funge como un medio de gobierno que permite acercar a la ciudadanía a las acciones de la institución, a la vez que, para una entidad legítima por imparcialidad, resulta complementario en términos de transparencia de su gestión. El incumplimiento de ella o, en último término, inconvenientes durante su aplicación, funge como un factor que abona a los procesos de deslegitimación de las entidades.

Para algunos catedráticos y analistas como Xavier Zavala, coordinador del Frente Anticorrupción, la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) debía ser objeto de una reinvención y el CPCCS debería dar explicaciones al país por el trabajo que ha realizado desde su creación (El Universo 2017). En otra perspectiva, el constitucionalista Salim Zaidam aseveró que la discusión giraba en torno a quiénes deben designar a las autoridades; sin embargo, el tema de fondo radicaba en cuestionarse si las cosas en realidad cambiarían pues "parece más fácil que 7 consejeros se pongan de acuerdo a que 137 asambleístas (...)" (El Telégrafo 2019). De su parte, para el constitucionalista Jorge Benavides en un modelo de democracia representativa no debería existir un órgano responsable de promover la participación, por lo que resulta un contrasentido que "sea el Estado el que promueva los derechos de participación" (Fundación Esquel 2019).

Entre los analistas referidos existen coincidencias en torno a la necesidad de eliminar el CPCCS y en su calificación del organismo como un medio para la concentración de poder por parte del Ejecutivo. Los hechos repasados sugieren que tales cuestionamientos no se sitúan únicamente durante el periodo 2009-2018, sino que se prolongan además al CPCCS-T.

.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Tiempo después Zavala formó parte del CPCCS-T.

Uno de los académicos más consultados acerca de temáticas sobre el CPCCS y sus implicaciones ha sido Santiago Basabe. Durante una entrevista ofrecida al noticiero radial NotiMundo (2018), Basabe declaró que el CPCCS no le hace bien al régimen constitucional y debería ser eliminado para así volver a la designación de autoridades vía interacción entre Legislativo y Ejecutivo. En su intervención en el espacio ofrecido a Radio Visión (2019), añadió que el problema del CPCCS no radica en las personas que lo integran, sino en la institución misma. Para él, el CPCCS controla la participación ciudadana cuando su característica es precisamente la espontaneidad. En cualquier democracia, detalló, las autoridades son designadas por el Parlamento; ejemplo de ello en la región son Chile, Uruguay, Costa Rica e incluso Venezuela donde la designación de autoridades incluye también al Legislativo. En el caso ecuatoriano, apuntó, la situación del CPCCS empeoró gracias a la decisión del Gobierno de que los miembros del CPCCS-D sea elegidos por voto popular, y expuso que la idea de eliminar la institución no fue bien recibida por el presidente de la República, Lenín Moreno.

En el mismo espacio radial, Farid Simon destacó que el CPCCS fue "uno de los peores inventos de la Constitución" (Radio Visión 2019) pues burocratizó la participación ciudadana y originó un espacio propicio para la cooptación política. Los modelos de designación de la Constitución de 2008, a su juicio, apuntaron hacia el control de las designaciones; se decía que el organismo era una expresión de la democracia participativa y, de alguna manera, de la democracia directa, pero la entidad fue pensada con el afán de control y los Consejeros que lo integraron eran funcionarios sin responsabilidad política.

Simon mencionó, además, que convertir a sujetos que tenían un rol de participación ciudadana en personeros elegidos mediante votación les dotó de un gran poder con lo que, de cierta manera, era "falsificar la democracia" (Radio Visión 2019). En otro aspecto, acusó el hecho que muchos ciudadanos con alta preparación académica optan por no participar en los concursos de mérito y oposición debido a la posibilidad de que sean calificados de una forma que no corresponda a su hoja de vida.

Con el objetivo de eliminar el CPCCS, en agosto de 2019 dos agrupaciones de la sociedad civil organizada iniciaron un proceso de recolección de firmas luego de haber recibido un dictamen

favorable sobre su propuesta por parte de la Corte Constitucional, <sup>46</sup> donde se indicó que el mecanismo para eliminar el organismo respondía a una reforma parcial de la Constitución de la República, que finalmente debería ser aprobado a través de un referéndum. Para dicho proceso, el Comité por la Institucionalización Democrática y el Movimiento Ahora, organizaciones responsables de la iniciativa, debían recolectar, en un plazo de 180 días, el 1% de firmas del total del padrón electoral, valor equivalente a 132 619 ciudadanos y ciudadanas (El Comercio 2019). El coordinador del Comité por la Institucionalización Democrática, agrupación que tomó mayor impulso en la recolección de firmas, fue Pablo Dávila, antiguo miembro del CPCCS-T.

En noviembre de 2019, el Comité por la Institucionalización Democrática entregó a la Asamblea Nacional el proyecto de reforma parcial junto a "219.861 firmas de los ciudadanos que apoyan la eliminación del Consejo" (Celi 2019). Según el proceso para reforma parcial de la Constitución, las firmas pasaron a un proceso de validación en el CNE y, tras cumplir con el número requerido, el proyecto debía ser tratado por el Legislativo en dos debates donde, de existir aprobación al proyecto, se convocaría a un referéndum para que sea aprobado por la ciudadanía (El Comercio 2019).

Ahora bien, a partir de las perspectivas, acciones y pronunciamientos de los principales actores críticos provenientes de la sociedad civil y sociedad civil organizada, se establece que los puntos comunes en su posición respecto al CPCCS durante los tres periodos remiten a:

- Medio para la concentración de poder por parte del Ejecutivo
- Organismo integrado por miembros a quienes se les ha atribuido afinidad con el Ejecutivo o el partido de Gobierno
- Desnaturaliza el carácter espontáneo de la participación ciudadana, al encausarla en canales del Estado
- Entidad cuyo rol, funciones, deberes y aportes no están claros
- Necesidad de eliminar la entidad
- Institución que designó autoridades afines al Gobierno

4

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Dictamen N° 3-19-RC/19, respecto del procedimiento a seguir en la propuesta de reforma constitucional que busca suprimir el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y trasladar su atribución de designación a la Asamblea Nacional, del 01 de agosto de 2019.

Las críticas que recaen sobre el CPCCS, que no remiten tan sólo a los conformados previamente al 2018, emergen como una consecuencia del ejercicio de atribuciones y deberes basado en elementos constitutivos de fuentes de legitimidad democrática que experimentan relaciones de contradicción. Los cuestionamientos al CPCCS, en la perspectiva teórica de este trabajo, no radican únicamente en la efectividad del organismo, puesto que reparos al respecto pueden emitirse sobre instituciones de la Función Judicial, el Legislativo, Ministerios o Secretarías pero, salvo excepciones puntuales, no han llevado a discutir sobre la necesidad de su existencia; sino que los cuestionamientos al CPCCS surgen a raíz de la naturaleza de una institución, que responde a un nuevo modelo de legitimidad democrática necesaria en el contexto que motivó su creación, cuyo diseño institucional engendró contradicciones de nivel teórico reflejadas luego en el espectro empírico.

Los actores de esta sección han tomado al CPCCS principalmente en su dimensión de imparcialidad, dejando de lado el carácter reflexivo que también le constituye. El vínculo que establecen con la entidad guarda una relación en la que su conducta refleja las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS; sin embargo, a diferencia del Ejecutivo, su posición como actor externo y cercano a la opinión pública consolida el proceso de deslegitimación por origen.

Junto a lo referido, es necesario añadir el papel de los Consejeros cuyas acciones han colaborado a la profundización de las relaciones de contradicción y al proceso de deslegitimación de la entidad, en tanto generaron conflictos sobre elementos constitutivos como Preferencia Social, Colegialidad e Intercambio de Información y, un tanto fuera del componente teórico, de características fundamentales como transparencia o ética.

#### 4.3 Actores políticos, institucionales y el rol móvil de la Asamblea Nacional

Una de las características del discurso dentro del ámbito político es la posibilidad que éste varíe conforme al contexto y las necesidades que le envuelve. El rol del Legislativo y el de ciertos actores políticos e institucionales no ha desentonado en dicho sentido; sus acciones y perspectivas han tomado a la cuestión del CPCCS dentro de un esquema que podría catalogarse como de coyuntura.

El principal líder del Partido Social Cristiano, Jaime Nebot, declaró estar a favor de la eliminación de la entidad y que se busquen 'formas de designar de "manera democrática" a los titulares de control como Fiscal y Contralor. Así (...) se garantizará la independencia (...) [pues] los ciudadanos no necesitan tutores para decidir cosas institucionales' (El Comercio 2017). En sintonía con ello, Guillermo Lasso, candidato presidencial en las contiendas electorales de 2013, 2017 y 2021, mencionó que estaba de acuerdo con la propuesta de eliminar el CPCCS ya que, a su juicio, aquel "experimento institucional fue error de los asambleístas constituyentes de Montecristi que oscureció el nombramiento de las autoridades de control y facilitó la corrupción de los Gobiernos" (El Comercio 2018). Tiempo después, durante la campaña electoral para elegir a los miembros del CPCCS, hizo un llamado a favor del voto nulo. En un comunicado, el líder del movimiento CREO afirmó que el voto nulo 'tendrá "el poder de acabar de una vez con todas con el autoritarismo" (...) el Cpccs es una institución "anti republicana (sic) y populista, con la que se pretendió acabar con los tres poderes clásicos del Estado ecuatoriano' (El Comercio 2019).

Aunque la mayoría de las voces críticas provenían de actores políticos, de la sociedad civil y de organizaciones, como se repasó previamente, también hubo espacio para los propios integrantes del organismo. Cuatro de los siete Consejeros suplentes del periodo 2015-2020 apoyaron la iniciativa de Consulta Popular que desembocó en la reestructuración de la entidad y la conformación del CPCCS-T. De acuerdo a los funcionarios, el CPCCS no había "cumplido con todas las responsabilidades asignadas. Por ejemplo, garantizar la participación ciudadana y elegir autoridades en procesos independientes" (El Comercio 2017).

En 2018, el CPCCS-T, comandado por Julio César Trujillo, le propuso al Presidente de la República la eliminación del organismo a través de una consulta popular, según las críticas que se

.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> En octubre de 2015 se reveló un audio, cuya fecha sería 1997, en el que Jaime Nebot, entonces miembro del Congreso Nacional (Asamblea), junto a León Febreros Cordero, alcalde de Guayaquil, ambos principales líderes del Partido Social Cristiano (PSC), realizaron presuntas negociaciones para designar discrecionalmente "cargos en el gobierno de Fabián Alarcón" (El Telégrafo 2015). En el audio, expuesto durante la rendición de cuentas semanal del expresidente Rafael Correa, se conocieron las presuntas negociaciones y coordinación entre Nebot, Febres Cordero, César Verduga, (ministro de gobierno de Fabián Alarcón) y Franklin Verduga (exdiputado), para nombrar a los titulares de instituciones como la Gobernación de la provincia del Guayas, la Junta Monetaria y la Cancillería de la Nación (El Telégrafo 2015). En el audio, que reposa en la plataforma YouTube, se habla también de Ministros, autoridades de control, Asesores, Intendentes, Gobernadores y la Presidencia del Congreso Nacional. El archivo puede reproducirse en el siguiente enlace: https://bit.ly/3vK09vr

emitieron sobre la propuesta, lo que realmente se buscaba era "blindar todas las ilegalidades e inconstitucionalidades que no fueron establecidas en el mandato del pueblo" (El Universo 2018).

Durante su gestión, el CPCCS-T fue objeto de críticas sobre los presuntos excesos en los que habrían incurrido algunas de sus acciones, entre ellas la evaluación y destitución de ciertas autoridades nombradas por los Consejos pasados. En abril de 2018, el entonces asambleísta Daniel Mendoza<sup>48</sup> presentó una resolución "con 22 firmas de respaldo (legisladores del bloque) para pedir a la Corte Constitucional (CC) que interprete el alcance del mandato que designó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs) en Transición" (El Telégrafo 2018). De acuerdo al legislador, existieron excesos durante el proceso de evaluación de los organismos de control puesto que, de las cinco autoridades cesadas, tan sólo una fue nombrada por la entidad que le precedió al CPCCS-T. La actuación del Transitorio, a criterio de Mendoza, se alejó del mandato otorgado, pasando de tal forma a fungir como una pequeña Asamblea Constituyente (El Telégrafo 2018).

Pese a que varios legisladores habían criticado el papel del CPCCS durante los periodos previos, en mayo de 2018 el pleno de la Asamblea Nacional aprobó una resolución con la que se respaldaba el trabajo del CPCCS-T. Durante largo tiempo, las críticas de los legisladores empataban con la perspectiva de que el organismo había fungido como un medio para la concentración de poder del Ejecutivo y la estatización de la participación ciudadana; sin embargo, en la resolución de apoyo se destacó "la importancia que cumple el Cpccs transitorio en el proceso de institucionalización y ejercicio de los mecanismos constitucionales y legales de participación ciudadana y control social" (El Comercio 2018).

En julio de 2019, la "coalición legislativa, conformada por los bloques de Alianza PAIS, CREO, Suma, Acción Democrática Independiente (BADI) y el Bloque de Integración Nacional (BIN)" (El Telégrafo 2019) presentó una propuesta de reforma que pretendía restarle atribuciones al CPCCS, específicamente su capacidad nominadora de altas autoridades de Estado. El 03 de abril del mismo año se llevó a cabo el primer debate sobre la propuesta de resolución para una reforma

<sup>-</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> En noviembre de 2020, el exasambleísta fue sentenciado a 50 meses de prisión por delincuencia organizada. De acuerdo a las investigaciones, "los acusados participaron en una trama de corrupción para beneficiarse de recursos del Estado destinados a la construcción de (sic) Hospital de Pedernales en Manabí" (El Comercio 2020).

parcial de la Constitución de la República y limitar las atribuciones del CPCCS; el objetivo del proyecto consistía en llevar nuevamente al Parlamento la atribución de designar a las altas autoridades del Estado.

El primer debate sobre el proyecto se celebró el 19 de diciembre de 2019, donde la discusión circundó alrededor de eliminar la institución o que ésta continúe operando; empero, el proyecto de reforma no trataba sobre ninguno de esos puntos (El Comercio 2019). Durante el debate, el bloque correísta defendió la pertinencia del organismo y adujo que el retorno de las nominaciones de las autoridades a la Asamblea Nacional supondría nuevamente el reparto del poder. Mientras tanto, el integrante del PSC afirmó que el Consejo no debía solamente desaparecer, sino que "la Asamblea debe hacer una reforma para darle competencias a la Comisión de Participación Ciudadana para que cumpla con su verdadero rol" (El Comercio 2019).

De acuerdo al numeral 2 del Artículo 441 de la Constitución de la República, el segundo debate necesario para aprobar una reforma a la Carta Magna debe celebrarse 30 días después de haberse cumplido el año de realizado el primero, por lo que la Comisión Ocasional de Enmiendas Constitucionales de la Asamblea Nacional aprobó el informe para segundo debate en diciembre de 2020. En el documento, la Comisión concluyó que resultaba pertinente eliminar el CPCCS pues había colaborado con la concentración de poder, la falta de independencia de las autoridades designadas y generaba duplicidad con otros entes del Estado en la mayoría de sus funciones, tales como la promoción de la participación ciudadana, control social y rendición de cuentas; fomento de la transparencia, lucha contra la corrupción y designación de autoridades, que remite a organismos como la misma FTCS, la Contraloría General del Estado o la Fiscalía General del Estado (El Universo 2020). En el informe también se recomendó que la promoción de la participación ciudadana sea asignada a la Defensoría del Pueblo.

Paralelamente, la Presidenta del CPCCS-D declaró su malestar ante la iniciativa de eliminar la institución. A su juicio, la eliminación del CPCCS 'no se puede hacer a través de una reforma constitucional, pues modifica la estructura del Estado (...) [y] muchas personas tienen la percepción de que el CPCCS no hace nada, puesto que "no hay presupuesto para difundir las acciones" (Primicias 2021).

A partir de los hechos descritos, es factible mencionar que la posición del Legislativo se ha ajustado conforme a los debates que las corrientes políticas dominantes han tenido en determinado momento. Durante la etapa del denominado correísmo, la información recabada expone que el debate no llegó a posicionar el tema como una problemática que condujese a evaluar la pertinencia del CPCCS, lo cual, si se parte de la correlación de fuerzas al interior del Parlamento, puede explicarse en tanto el partido de Gobierno de entonces poseía la mayoría legislativa. Con los cambios tras las elecciones generales, y la consecuente modificación en los acuerdos, agendas y la correlación de fuerzas, durante la última etapa se evidencia cómo el Legislativo cuestionó al CPCCS por motivos como la presunta falta de independencia, su rol como medio para la concentración de poder o la falta de resultados, y abordó el debate sobre su eliminación contando con el apoyo de asambleístas que, cuando pertenecieron a la corriente del partido oficialista, no objetaron el papel del organismo. Junto a ello, el Legislativo, que cuestiona el papel del CPCCS, mostró su respaldo al CPCCS-T sobre el que recaía el mismo tipo de críticas en cuanto a independencia con el Ejecutivo, el perfil de las autoridades designadas y los procesos de selección de éstas.

Durante la sesión N° 691, llevada a cabo el 14 de enero de 2021, la Comisión Ocasional de Enmiendas efectuó el segundo debate sobre la propuesta para restarle atribuciones al CPCCS. El análisis de las 20 intervenciones de los asambleístas permite determinar varios puntos que reflejan la concepción y el posicionamiento que poseen los legisladores y legisladoras respecto al organismo. Alrededor del debate se identifica claramente dos grupos opuestos: a) Quienes promueven la eliminación de la entidad y b) Aquellos que abogan por la permanencia de su funcionamiento. Salvo por dos excepciones, el criterio predominante en la mayoría de los casos toma al CPCCS en su dimensión de imparcialidad, por cuanto las críticas y debate se ubican sobre la designación de autoridades, dejando en segundo plano a la reflexividad, relacionada a la participación ciudadana.

En los argumentos de quienes hilvanaron la discusión a favor de eliminar el CPCCS no se mencionan las razones que motivaron la creación del ente, con lo cual se omite el problema de legitimidad, disputas y acuerdos políticos al interior del Parlamento durante la designación de autoridades, situando la problemática lejos de la deslegitimación de las autoridades e

instituciones que motivaron el surgimiento del CPCCS. Junto a ello, en algunos legisladores se demuestra un llamativo desconocimiento sobre las atribuciones y deberes de la institución al preguntarse, por ejemplo, los motivos por los que el CPCCS no ha investigado ni intervenido sobre asuntos de seguridad ciudadana o del crimen organizado transnacional.

Sobre el retorno de la atribución para designar autoridades de control a la Asamblea Nacional, el argumento reposa en que al interior del Parlamento se representan todas las corrientes ideológicas y las diversidades de la sociedad -lo cual, incluso para una democracia consolidada, puede ser un presupuesto debatible- no obstante, la evidencia sugiere que, para el caso ecuatoriano, dicha representación de la sociedad encarnada en la Asamblea Nacional -nos atrevemos a decir- puede resultar en un sofisma. El ideario de carácter reflexivo con el que se creó el CPCCS, plasmado en la normativa repasada, buscó incluir precisamente en los procesos de participación, debate y control a actores tradicionalmente segregados en el país.

La designación de autoridades atendió a una necesidad de imparcialidad que en el CPCCS y el CPCCS-T encontró relaciones de contradicción entre los elementos constitutivos de sus fuentes de legitimidad democrática, como se explicó en el capítulo previo; sin embargo, en la Asamblea Nacional, pese a que se habla sobre contrapesos e interacción entre funciones del Estado, dicha designación puede estar sujeta a alianzas de bloques o acuerdos entre mayorías móviles, como efectivamente la historia lo ha comprobado. En clave teórica, el traspaso de la atribución para nombrar autoridades de Estado no resuelve el problema de legitimidad democrática existente, <sup>49</sup> puesto que la falta de ella en el Parlamento fue justamente lo que motivó la creación del CPCCS. El traslado de atribuciones supone un retorno al sistema dual que se buscaba complementar con la creación del nuevo organismo.

En el grupo opuesto, quienes se oponen a la eliminación del Consejo repasaron los antecedentes de su creación y destacan el carácter reflexivo de la entidad al mencionar que el CPCCS se ocupa del fomento de la participación ciudadana y la inclusión de actores marginados, en busca de superar el denominado "Estado aparente", como expresó Doris Soliz. Para quienes defienden la

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> A dicho problema, ciertos legisladores pretendían responder con la inclusión de la Academia en el proceso de selección pues, a su juicio, supondría un elemento probo e imparcial.

existencia del organismo, la motivación de eliminar el CPCCS descansa en el deseo de regresar al modelo anterior caracterizado por el manejo y reparto político del poder e instituciones.

El debate y posición de los legisladores, tanto del recorrido realizado por los principales hechos como las intervenciones durante el debate de la sesión N° 691, permite apuntar que el Legislativo posee una relación de tipo coyuntural y móvil con el CPCCS debido a que su participación en el debate surge como una consecuencia de las demandas de actores, esencialmente políticos y de la sociedad civil organizada, que cuestionan a la institución y no fundamentalmente como un acto de atención a los demandas ciudadanas sobre dicho organismo. El análisis de Perfiles de Opinión (2019) mostró que el 23,80% de ciudadanos no conocía a la institución y el 19% no lograba mencionar cuáles son las atribuciones del CPCCS, punto que refuerza el argumento que la motivación de reformar al organismo estatal no emanó de la ciudadanía o de un proceso de deslegitimación directo ante ella.

Conviene destacar que el Legislativo ha pretendido eliminar al CPCCS por su presunta falta de independencia y por no evidenciar resultados efectivos en el fomento de la participación ciudadana y lucha contra la corrupción; no obstante, respaldó a un CPCCS-T objeto de análogas críticas, por lo que cabe afirmar, junto a los argumentos previos, que el Legislativo, en lo que concierne a este caso, ha respondido a la mayoría que se desprende de la correlación de fuerzas en su seno y los intereses políticos que éstos persiguen, por lo cual no funge como un profundizador de las contradicciones, pero sí participa en el proceso de consolidación de la deslegitimación del CPCCS.

Con base a lo mencionado en este apartado, se determina que la relación de los actores con la entidad y los tipos de efectos que le corresponde a cada uno son:

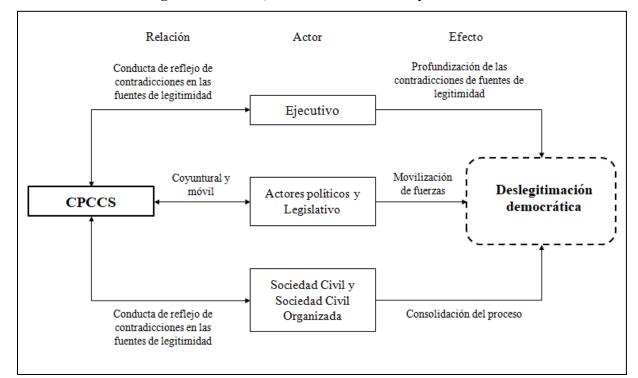


Figura 4.1 Actores, relación con el CPCCS y sus efectos

Fuente: Figura a partir de los hallazgos obtenidos en la investigación

## **Conclusiones**

En el Ecuador, los resultados de las políticas públicas y el ejercicio de la política generaron un periodo de inestabilidad, especialmente desde la segunda mitad de la década de los 90's, que ocasionó el desgaste progresivo de la confianza ciudadana hacia las instituciones del Estado y sus autoridades, fenómeno en el que cumplieron un papel relevante los acuerdos políticos, el manejo discrecional de las instituciones del Estado y sonados y consecutivos casos de corrupción en la administración pública que tuvo, incluso, a Presidentes de la República entre sus protagonistas.

La deslegitimación de las instituciones y autoridades, visible en la desconfianza política de la ciudadanía, opera como uno de los principales problemas para el desarrollo y funcionamiento de la democracia. En el Ecuador dicho fenómeno alcanzó niveles extremos desde la mitad de la década de los 90's hasta los primeros años del nuevo siglo luego de que, como explica Ramírez (2011), la población notó que gracias a los pactos entre el poder Ejecutivo, los partidos políticos dominantes y grandes banqueros, el país se sumió en la mayor crisis económica, financiera y social vivida hasta entonces. A partir de ello, la legitimidad democrática del Gobierno, las instituciones y sus autoridades experimentaron el periodo de mayor descrédito.

Luego de la salida anticipada de Abdalá Bucaram de la Presidencia de la República, a quien el Congreso Nacional le destituyó por su presunta incapacidad mental y no debido a los numerosos casos de corrupción suscitados durante su mandato, el presidente interino Fabián Alarcón intentó recomponer la legitimidad democrática y confianza ciudadana mediante la creación de una entidad independiente del Estado encargada de investigar los actos de corrupción acaecidos. La CCCC, con rango constitucional a partir de la promulgación de la nueva Carta Magna en 1998, se convirtió en el primer registro de una institución que se erigió sobre presupuestos de imparcialidad para la realización de tareas específicas con el afán de recuperar la confianza ciudadana.

La gestión de la CCCC fue calificada como positiva y logró identificar hechos de corrupción en el Estado e irregularidades en otros ámbitos como medio ambiente y derechos humanos; sin embargo, enfrentó un proceso de desgaste institucional, aunado a la falta de resultados efectivos

del poder judicial sobre los casos que denunciaba. Con la llegada de Rafael Correa a la Presidencia de la República se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción (SNA) que relevó en sus tareas a la CCCC.

Entre las propuestas durante la primera campaña electoral de Rafael Correa se encontraba la instauración de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que permitiese reformar el Estado, luchar de forma efectiva contra la corrupción y desterrar a la denominada partidocracia, sobre la que recaían las acusaciones de ser responsables, durante la década previa, de la constante inestabilidad política y la crisis económica, social y de representación que experimentó la sociedad ecuatoriana.

Con la creación del CPCCS se pretendió responder a una demanda social de transparencia en el Estado, evitar el manejo discrecional de sus instituciones, terminar los beneficios y privilegios que grupos de poder obtenían gracias a su posición; luchar efectivamente contra la corrupción y fomentar la participación en los asuntos públicos de nuevos actores de la sociedad ecuatoriana considerados tradicionalmente segregados; no obstante, desde su surgimiento, y poco más de una década en funciones, el CPCCS ha sido objeto de cuestionamientos por su naturaleza, el rol que cumple dentro del aparato estatal, los beneficios que ha traído para la ciudadanía y la democracia ecuatoriana; y por incurrir en las prácticas políticas que estaba llamado a combatir.

La deslegitimación sufrida por el CPCCS llevó a que sea debatida la pertinencia del organismo, asunto que concibe relevante interés si se considera que, de acuerdo a las Atribuciones, Deberes y Principios Generales que le otorga la Constitución de la República y la Ley Orgánica correspondiente, el ente no solo cumple tareas de fomento de la transparencia, lucha contra la corrupción y designación de autoridades mediante mecanismos específicos, sino que opera, además, como un medio de acceso a la democracia para la ciudadanía. Frente al panorama descrito, la pregunta que condujo este trabajo pretendió identificar los elementos que provocaron la deslegitimación democrática del CPCCS entre 2009 y 2021.

Con el objetivo de responder la interrogante planteada, este trabajo tomó como marco analítico el estudio de Rosanvallon (2009) sobre las fuentes de legitimidad democrática de las instituciones

contemporáneas, cuyos planteamientos permiten realizar una lectura precisa del proceso de deslegitimación, desconfianza ciudadana y crisis de representación experimentado por las democracias e instituciones desde los años 80's, y cómo ello dio paso a la creación de entes con el afán de recomponer la legitimidad de los gobiernos democráticos mediante la imparcialidad, transparencia, inclusión de nuevos actores, profundización de la representación y el fomento de la participación ciudadana; un fenómeno también vivido en el Ecuador y que se reflejó además con la creación del CPCCS.

Bajo el referido sustrato teórico, se realizó un análisis que permitió determinar las fuentes de legitimidad democrática que constituyeron al CPCCS en cada una de sus etapas (periodo 2009-2018, CPCCS-T y CPCCS-D) y las relaciones de contradicción existentes entre los elementos constitutivos de ellas. En una segunda instancia, se identificó a los actores que se relacionaron con el ente, el vínculo que establecieron entre ambas partes y el efecto que tal interacción tuvo sobre el proceso de deslegitimación democrática de la entidad. A partir de los hallazgos, se determinaron los elementos que provocaron el proceso de deslegitimación del CPCCS.

El contraste de los postulados teóricos propuestos por Rosanvallon (2009) con la normativa que regula al organismo, permitió identificar las fuentes de legitimidad democrática de cada etapa del CPCCS, obteniendo como resultado:

CPCCS, periodo 2009-2018

Tabla 7. Resumen de las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS 2009-2018

Fuente de legitimidad	Elemento Constitutivo
Reflexividad	Representación social y política
	Enriquecimiento de la calidad de
	la deliberación política
	Control de constitucionalidad
	Ruptura del ordenamiento clásico
Impansialidad	Preferencia social
Imparcialidad	Establecimiento
	Colegialidad

Fuente: Rosanvallon, 2009; Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Suplemento 22, del 09 de septiembre de 2009, última modificación 08 de septiembre de 2017.

El CPCCS se funda sobre elementos constitutivos de fuentes de legitimidad democrática de reflexividad e imparcialidad, por lo que se determina que la normativa del CPCCS, bajo la que operó entre 2009 y 2018, le constituyó en una entidad de dos tipos:

- a) Participación e incluyente: Refleja características de legitimidad democrática de reflexividad.
- b) Control e independiente: Fundamentada en la legitimidad democrática de imparcialidad.

A pesar de que las fuentes de legitimidad democrática de reflexividad e imparcialidad son las que principalmente constituyen al CPCCS, el 25% de Atribuciones, Deberes y Principios Generales que se le otorgan al organismo no se articulan con ninguna de ellas; por ejemplo, existen elementos que remiten a procesos de nivel administrativo o actividades que podrían ser una responsabilidad del aparato judicial. Tal hecho revela la existencia de un componente de funciones que no se articulan con lo que se le encomienda a la institución.

Por otro lado, los principios generales de Autonomía Social, Complementariedad, Subsidiaridad y Oportunidad otorgados al CPCCS, no contribuyen al fortalecimiento de su legitimidad democrática, ni a su acción institucional, por cuanto éstos remiten a la relación de poder entre el Estado y los ciudadanos, a tareas necesarias para el ejercicio de sus funciones, a un principio que se superpone a otras atribuciones del ente, y a una condición necesaria para la realización de sus tareas, respectivamente.

El CPCCS es una institución que se funda sobre fuentes de legitimidad de reflexividad e imparcialidad y, junto a los elementos constitutivos que no guardan correspondencia con ellas, en el diseño institucional se identifican además rasgos de legitimidad por proximidad que, si bien no remiten a un tipo específico de institución y no le dotan de una naturaleza al CPCCS puesto que refieren más a una cualidad, sí se reflejan en el ejercicio de sus funciones. Es así que los principios del organismo sobre Transparencia y Publicidad de sus Actos, y elementos de proximidad como "Mecanismos de decisión", "Decisión de Autoridades" y "Aplicación a campos

limitados", se expresan en la capacidad nominadora de la entidad y el ejercicio de sus atribuciones respecto a participación ciudadana.

Tras la identificación de las fuentes de legitimidad democrática y sus elementos constitutivos, fue factible comprobar el argumento planteado al inicio de este trabajo acerca del tipo de institución que comprende el CPCCS y su correspondencia con las nuevas fuentes de legitimidad democrática que complementan al sistema dual.

En su estudio, Rosanvallon (2009) detalla el proceso histórico que instauró el sistema dual de legitimidad democrática, la crisis experimentada, el advenimiento de las nuevas fuentes de legitimidad y qué comporta cada una de ellas. Durante el análisis, se identificó que la interacción entre los elementos constitutivos de cada fuente de legitimidad democrática arroja como producto tres tipos de relación:

- 1) Complementariedad: Fortalece el ejercicio de las funciones de una institución.
- 2) Contradicción: Establece un freno mutuo para el desarrollo de los fines de uno o varios organismos.
- 3) Independencia: Coexistencia entre los elementos donde no se experimenta complementariedad ni contraposición, por lo que los fines de un organismo pueden alcanzarse sin conflictos en su diseño institucional.

Con base a dichos hallazgos, se determinó que la relación de complementariedad e independencia entre los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad del CPCCS son:

Tabla 8. Resumen de las relaciones de complementariedad e independencia entre las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS 2009-2018

Tipo de relación	Fuente de legitimidad A	Elemento constitutivo	Fuente de Legitimidad B	Elemento constitutivo
	Imparcialidad	Preferencia social		Intercambio de Información
Complementariedad		Colegialidad	Proximidad	Intercambio de Información
•		Ruptura del ordenamiento clásico		Control de constitucionalidad
Independencia	Imparcialidad	Ruptura del ordenamiento clásico	Proximidad	Aplicación a campos limitados
	Reflexividad	Enriquecimiento de la calidad de deliberación política	Proximidad	Intercambio de información

Fuente: Rosanvallon, 2009

En la definición que propone este trabajo sobre lo que la relación de contradicción comprende, se detalla que ésta supone un freno mutuo para cada fuente de legitimidad, lo cual deriva en un conflicto potencial para la consecución de los fines que pretende la institución. En lo que respecta al CPCCS, dichas relaciones se identificaron en los siguientes casos:

Tabla 9. Resumen de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS 2009-2018

Fuente de legitimidad A	Elemento constitutivo	Fuente de Legitimidad B	Elemento constitutivo	Evidencia en el ejercicio
Imparcialidad	a) Establecimiento b) Preferencia Social	Reflexividad	Representación social y política	Acusaciones sobre politización y falta de independencia de los miembros del organismo.
Imparcialidad	Ruptura del ordenamiento clásico	Proximidad	Mecanismos de decisión	Cuestionamientos sobre la transparencia de los procesos de designación de autoridades, y presunta afinidad o cercanía de las autoridades elegidas hacia el Gobierno.
Reflexividad	Enriquecimiento de la calidad de la deliberación	Proximidad	Decisión de autoridades	Críticas sobre su papel como una entidad que estatiza la

	política			participación
				ciudadana.
				Incremento del
			a) Decisión de	control burocrático a
Deflevivided	Control de	Duovinsi do d	autoridades	la participación
Reflexividad	constitucionalidad	Proximidad	b) Aplicación a	ciudadana y
			campos limitados	disminución de la
			_	organización social.

Fuente: Rosanvallon, 2009; Ospina, 2012; El Universo, 2015; El Telégrafo, 2017; Borja, 2016

Los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática no se superponen unos a otros ni se presentan todos a la vez o exclusivamente en cada caso, pues dependen del tipo de institución y los objetivos que se han planteado para ella; sin embargo, no se contempla que una institución se funde sobre dos tipos de fuentes de legitimidad diferentes debido a que, bajo determinados escenarios y condiciones, es posible que se generan relaciones de contradicción cuyo resultado se refleja en el ejercicio de las funciones que se le han otorgado a un organismo, como demuestra este trabajo.

El diseño institucional del CPCCS le constituyó como una entidad que se erige sobre fuentes de legitimidad democrática de imparcialidad y reflexividad, con rasgos de proximidad también presentes, y elementos de sus Atribuciones, Deberes y Principios Generales que no guardan relación con ninguna de éstas. A partir de ello, se generaron relaciones de contradicción que arrojaron resultados distantes de lo esperado para su gestión, dando paso a críticas y cuestionamientos que colaboraron en el proceso de deslegitimación del organismo.

En lo que respecta al CPCCS-T, el ejercicio para la identificación de sus fuentes de legitimidad democrática empleó lo estipulado en el Régimen de Transición, aprobado tras la Consulta Popular y Referéndum de febrero de 2018. El mandato determinó la reestructuración del CPCCS, conformación de un Consejo Transitorio, cese de los Consejeros y Consejeras en funciones, evaluación de las autoridades designadas por éstos últimos y, de ser el caso, también la terminación de sus funciones. Por otro lado, en marzo del mismo año se expidieron las reformas a la Ley Orgánica que norma a la institución. Es así que, en ambos casos, las modificaciones realizadas no alteraron los Deberes, Atribuciones o Principios Generales que orientan y le constituyen al CPCCS como un organismo que se funda en la legitimidad de imparcialidad, reflexividad y con rasgos de proximidad, por tanto, para el análisis de las fuentes de legitimidad

del CPCCS-T se tomó el mandato del Régimen de Transición y, en el caso del CPCCS-D, las reformas implementadas en la Ley Orgánica sobre el mecanismo de selección de sus miembros, donde se pasó de un concurso de oposición y méritos a la elección mediante sufragio universal.

La conformación del CPCCS-T mediante una elección de sus miembros en la Asamblea Nacional, a partir de ternas proporcionadas por el Presidente de la República, implicó dos conflictos alrededor de las fuentes de legitimidad del organismo: a) La facultad de decisión del Ejecutivo sobre quiénes integran las ternas se opone a la naturaleza imparcial del CPCCS, ya que en la conformación de tales instituciones se demanda la separación del poder político durante el proceso, y b) La designación de los miembros en el seno del Legislativo funda al CPCCS-T sobre un elemento del sistema dual de legitimidad: Establecimiento, cuyo elemento constitutivo es la Mayoría, que se contrapone al carácter reflexivo del CPCCS en tanto los elegidos no son una expresión del pueblo principio en el que se ancla la reflexividad, sino de una mayoría al interior del Parlamento.

La creación del CPCCS llevaba consigo el deseo de recomponer y complementar la afectada legitimidad democrática de las instituciones del Estado y sus autoridades, legitimidad fundada en el sistema dual; empero, el CPCCS-T le retornó al organismo a dicho sistema, junto a contradicciones adicionales hacia el sentido imparcial y reflexivo original.

En el CPCCS-T, las relaciones de contradicción identificadas son:

Tabla 10. Resumen de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS

Transitorio

Fuente de legitimidad A	Elemento constitutivo	Fuente de Legitimidad B	Elemento constitutivo	Evidencia en el ejercicio
Reflexividad	Representación social y política	Sistema Dual	Mayoría	Durante la elección de los miembros del CPCCS-T salieron a relucir las disputas políticas al interior del Parlamento.
Imparcialidad	Establecimiento	Sistema Dual	Mayoría	Críticas sobre la independencia del organismo frente al poder político.

Fuente: Rosanvallon, 2009; El Universo, 2018; Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2020; Andrade, 2018; Robles et al, 2020.

En lo que refiere al CPCCS-D, las reformas realizadas a la Constitución de la República y a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social le fundaron de igual manera en el sistema dual pero, a diferencia del CPCCS-T, sobre dos elementos constitutivos de la fuente de legitimidad por Establecimiento: 1) Sufragio Universal y 2) Mayoría. Las reformas promulgadas, bajo el argumento que los Consejeros y Consejeras elegidas mediante voto universal son la representación democrática de la voluntad colectiva y que permitiría el fortalecimiento del control ciudadano sobre los funcionarios y funcionarias, llevaron a que la conformación del CPCCS-D repose en el pueblo electoral, que expresa sus preferencias en el momento específico de los comicios, punto que se opone al pueblo principio sobre el que se apoya la legitimidad de reflexividad del organismo y que promulga la profundización de la representación y multiplicación de actores.

La implementación del sufragio universal y la mayoría implicó que el CPCCS-D se constituya a partir de fuentes de legitimidad democrática que no son compatibles con sus Atribuciones, Deberes y Principios Generales sobre el que originalmente se funda, que no variaron a pesar de las reformas implementadas en la norma que le regula. Como se menciona en dicho acápite, una institución imparcial no encuentra su fuente de legitimidad en el sufragio, y una que se erige sobre la reflexividad no es legítima por el predominio de la mayoría.

Las relaciones de contradicción identificadas en la operación del CPCCS-D son:

Tabla 11. Resumen de las relaciones de contradicción entre las fuentes de legitimidad del CPCCS

Definitivo

Fuente de legitimidad A	Elemento constitutivo	Fuente de Legitimidad B	Elemento constitutivo	Evidencia en el ejercicio
Reflexividad	Representación social y política	Sistema dual	a) Sufragio Universal b) Mayoría	Los requisitos solicitados en la norma para postularse al CPCCS, como poseer un título universitario, configuran una restricción para la multiplicación de actores y profundización de la representación, como demanda la reflexividad.
Imparcialidad	Establecimiento	Sistema dual	Sufragio Universal	Los candidatos y candidatas al CPCCS

		emitieron promesas
		durante la campaña
		electoral sobre asuntos que
		ya le competen al CPCCS
		o que no son su
		responsabilidad, dando
		paso a que se establezcan
		compromisos con los
		públicos. Por otro lado, la
		elección de los integrantes
		mediante voto abrió el
		espacio para que los
		sectores políticos puedan
		manifestar su
		inconformidad con los
		resultados. Ambas
		condiciones se oponen a la
		imparcialidad.

Fuente: Rosanvallon, 2009; GK, 2019; CREO 21, 2019.

La identificación de las fuentes de legitimidad democrática del CPCCS, y los elementos constitutivos que le corresponde a cada una, junto a los tipos de relaciones que se establecen entre ellos y cómo éstas se evidencian en el ejercicio de las funciones de la institución, permitió determinar que las relaciones de contradicción entre los elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática permanecen en estado de reposo cuando son atribuidas por la normativa y se reflejan en el ejercicio de las funciones del organismo, donde se origina un efecto al que se ha denominado como Efecto de Anulación de Legitimidad.

El Efecto de Anulación de Legitimidad (EAL) consiste en que dos o más elementos constitutivos de distintas fuentes de legitimidad democrática, en el marco de circunstancias específicas, son incompatibles y se anulan entre sí, generando resultados alejados del tipo de institución que representan y dando paso a un proceso de deslegitimación por origen. Debido al EAL, independientemente de la calidad del proceso, de la rigurosidad en la aplicación de normas o en el ejercicio de las funciones, los resultados serán contradictorios entre sí o pueden inducir a un conflicto.<sup>50</sup>

Descripción tomada íntegramente del capítulo donde se explica el fenómeno, página 78.

\_

La ocurrencia de dicho fenómeno genera que en el ejercicio de las funciones sus resultados tengan sentidos contrarios, llevando a que las fuerzas de cada una se anulen. El EAL encontró más argumentos a favor en la sección donde se analizan los actores del caso de estudio.

Los actores cumplen un papel determinante alrededor de una institución puesto que son responsables de operar lo que se persigue con ella, son sujetos de los resultados que se obtienen o por un motivo que implique una interrelación con ésta o sus integrantes. En el caso de los tres momentos del CPCCS (periodo 2009-2018, CPCCS-T y CPCCS-D), y tomando como punto de referencia el postulado del neoinstitucionalismo sociológico donde se sostiene que la conducta de los sujetos refleja la interiorización de aquello que las instituciones promulgan, se determinó que los principales actores alrededor del organismo han sido: Ejecutivo, Legislativo, figuras, partidos y movimientos políticos; organizaciones de la sociedad civil, Academia y los medios de comunicación masiva.

Cada uno de los actores establece una clase de relación con la entidad y contribuye a tres tipos de efectos identificados:

- a) Profundización de las contradicciones: Corresponde a actores internos relacionados al desarrollo de las funciones de la institución, o del sector al que pertenece, cuyas conductas, posiciones o perspectivas públicas sobre el ente colaboran a una mayor visibilidad o profundización de las contradicciones entre las fuentes de legitimidad.
- b) Consolidación del proceso de deslegitimación por origen: Compete a actores externos, y ocasionalmente internos, cuyas acciones, pronunciamientos o perspectivas públicas favorecen los cuestionamientos sobre el papel o resultados obtenidos por el organismo. En este rubro se incluye a la ciudadanía.
- c) Movilización de fuerzas: El papel del actor es móvil y se ajusta a las características del entorno y la correlación de fuerzas en su interior. Puede colaborar a la profundización de las contradicciones o la consolidación del proceso de deslegitimación.

Con base a la información recababa, el análisis determinó que la relación de los actores con la entidad y los tipos de efectos que le corresponde a cada uno son:

Tabla 12. Resumen de la relación de los actores con el CPCCS y sus efectos

Actor	Relación	Efecto
Ejecutivo	Conducta que refleja las relaciones de contradicción en las fuentes de legitimidad democrática.	Profundización de las contradicciones
Sociedad civil y sociedad civil organizada	Conducta que refleja las relaciones de contradicción en las fuentes de legitimidad democrática.	Consolidación del proceso de deslegitimación
Actores políticos e institucionales	Coyuntural	Movilización de las fuerzas

Fuente: Categorías a partir de los hallazgos obtenidos en la investigación

A partir de los hallazgos efectuados durante la elaboración de este trabajo, es factible responder a la pregunta de investigación que condujo el estudio sobre los elementos que provocaron la deslegitimación democrática del CPCCS entre 2009 y 2021, y determinar que son:

- 1. Diseño institucional que originó un organismo erigido sobre dos fuentes diferentes de legitimidad democrática.
- 2. Elementos en sus Deberes, Atribuciones y Principios Generales que no guardan correspondencia con las dos fuentes de legitimidad democrática identificadas ni con los rasgos presentes de una tercera.
- 3. Relación de contradicción entre los elementos constitutivos de sus fuentes de legitimidad, tanto de las dos que le constituyen como los rasgos presentes de la tercera.
- 4. Ejercicio de Deberes, Atribuciones y Principios Generales a través de relaciones de contradicción entre elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática, evidenciado luego en resultados distantes a la naturaleza reflexiva e imparcial del CPCCS.
- Presencia del Efecto de Anulación de Legitimidad, dando paso a un proceso de deslegitimación por origen.

- 6. Implementación de un Régimen Transitorio y de reformas a la Ley Orgánica del CPCCS que retornaron el organismo al sistema dual de legitimidad democrática afectado, e incremento, a partir de dichas modificaciones, de las relaciones de contradicción, reflejadas luego en el ejercicio de sus funciones.
- 7. Conducta de los actores guiada por las relaciones de contradicción, y también como reflejo de éstas, que generaron efectos de profundización de las contradicciones o la consolidación del proceso de deslegitimación por origen del organismo.
- 8. Rol móvil y coyuntural de los actores políticos e institucionales que favorece, en determinado momento, posiciones específicas alrededor de los debates sobre el CPCCS.

La creación del CPCCS, el papel que cumple dentro del aparato estatal, sus resultados y los beneficios para la sociedad y democracia ecuatoriana, son temas de debate que han solidificado una posición definida alrededor de la necesidad de eliminar el organismo; sin embargo, es necesario enfatizar que problemáticas en el Ecuador como la despolitización de las autoridades de control no se resuelven tan sólo con la eliminación de un ente o con el retorno de dicha atribución a la Asamblea Nacional, esto último bajo el argumento que en ella está representada toda la sociedad, pues la historia y los hechos descritos a lo largo de este trabajo así lo contradicen, sino, redirigir la discusión hacia los motivos que originaron el surgimiento del CPCCS y la existencia aún de demandas en la sociedad ecuatoriana sobre instituciones y autoridades legítimas, que garanticen imparcialidad y transparencia en el Estado y en el sector privado; y la generación de canales y procesos que permitan la inclusión en los asuntos públicos de más actores y minorías que caracterizan a la diversa sociedad ecuatoriana, cuyas demandas requieren tratamientos distintos a los que han ofrecido las instituciones tradicionales.

El análisis, además, propone las experiencias y hallazgos que deja el funcionamiento del CPCCS como registros para generar respuestas, incluso con una visión prospectiva, sobre qué tipo de instituciones son necesarias y cuál es el diseño que se requiere para las sociedades latinoamericanas en general, sociedades marcadas por demandas antiguas que no han sido

superadas y con nuevas exigencias que requieren acciones y organismos reflexivos, imparci	ales y
próximos.	

## Anexo

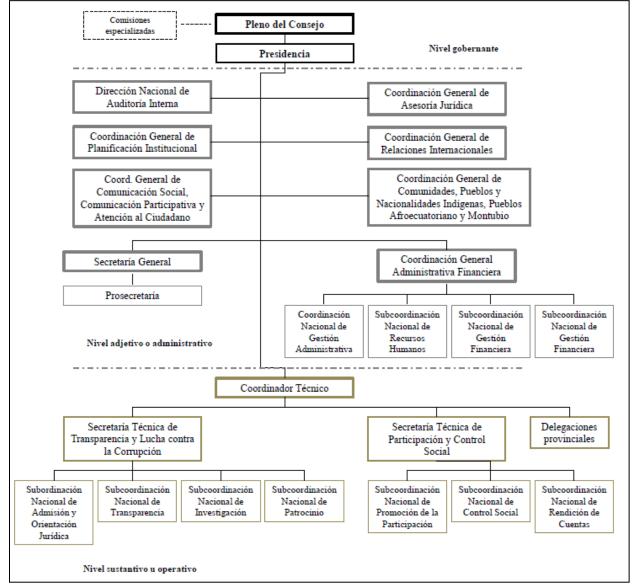


Figura 2.1. Estructura Orgánica del CPCCS

Fuente: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2020

## Glosario

**AGD**: Agencia de Garantía y Depósitos

**ANC**: Asamblea Nacional Constituyente

AN: Asamblea Nacional

Anspruch: Término traducido del alemán que significa afirmación, demanda o reivindicación.

En el contexto empleado por Weber refiere a pretensión.

CC: Corte Constitucional del Ecuador

CCCC: Comisión de Control Cívico de la Corrupción

**CEDOCUT:** Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias del Ecuador

**CEOLS:** Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres

CNA: Comisión Nacional Anticorrupción

**CNE:** Consejo Nacional Electoral

**CONAIE:** Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

Consolidación del proceso de deslegitimación por origen: Compete a actores externos cuyas acciones, perspectivas públicas y pronunciamientos favorece la crítica y cuestionamientos sobre los resultados del ejercicio de las funciones del organismo.

**CPC:** Corporación Participación Ciudadana

CPC: Comité de Participación Ciudadana de México

**CPCCS:** Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

**CPCCS-D:** Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Definitivo

**CPCCS-T:** Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio

**CREO:** Movimiento Político Creando Oportunidades

**CTE:** Confederación de Trabajadores del Ecuador

Ex defectu tituli: Forma de tiranía que deviene en un poder ilegítimo. Expresión latina que remite al ejercicio del poder en medio de la falta de un título, de acuerdo a Tătaru y Miruna (2008).

Efecto de Anulación de Legitimidad: Efecto en el cual dos o más elementos constitutivos de distintas fuentes de legitimidad democrática, en el marco de circunstancias específicas, son incompatibles y se anulan entre sí, generando resultados alejados al tipo de institución en que se erige, y dando paso a un proceso de deslegitimación por origen.

Ex parte exercitii: Forma de tiranía que deviene en un poder ilegítimo. Expresión latina que remite a "una parte del ejercicio" (MyMemory 2021).

FCD: Fundación Ciudadanía y Desarrollo

FCP: Fundación Participación Ciudadana

FESE: Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador

FTCS: Función de Transparencia y Control Social

**FUT:** Frente Unitario de Trabajadores

**GAD:** Gobiernos Autónomos Descentralizados

Glaube: Término traducido del alemán que significa fe o creencia

**Legitumis:** Expresión empleada para referirse a aquello que es acorde al derecho y la legalidad.

**Movilización de fuerzas:** Relación de un actor con una entidad, donde el papel del actor es móvil y se ajusta en torno a posiciones, perspectivas y demandas en función de las características del entorno y la relación de fuerzas al interior de éste. No colabora a la profundización de las contradicciones ni a la consolidación del proceso de deslegitimación por origen.

Non est enim potestas nisi a Deo: Expresión latina cuya traducción es "no hay autoridad que no venga de Dios" (De Lario, Dámaso 2019).

**Profundización de las contradicciones:** Relación de un actor con una entidad, donde existe un papel interno del actor en el desarrollo de las funciones de la institución, tanto en sus conductas, posición y perspectivas sobre el ente, que colabora para que las contradicciones en las fuentes de legitimidad sean más visibles y se profundicen.

**PSP:** Partido Sociedad Patriótica

PRIAN: Partido Renovador Institucional Acción Nacional

PSC: Partido Social Cristiano

Relación de Complementariedad entre fuentes de legitimidad: Relación entre elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática de la nueva era que fortalece el ejercicio de las funciones de una institución.

Relación de Contradicción entre fuentes de legitimidad: Relación entre elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática de la nueva era que establece un freno mutuo para el desarrollo de los fines de uno o varios organismos.

Relación de Independencia entre fuentes de legitimidad: Relación entre elementos constitutivos de las fuentes de legitimidad democrática de la nueva era en la que existe

coexistencia, no se desarrolla una relación de complementariedad ni contraposición, y los fines de un organismo pueden alcanzarse sin conflictos en su diseño institucional.

Sine qua non: Expresión latina que significa "sin la cual no". Se emplea como una condición que resulta indispensable para algo, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua (2021).

SNA: Secretaría Nacional Anticorrupción

SNA: Sistema Nacional Anticorrupción de México

**TCE:** Tribunal Contencioso Electoral

**UGTE:** Unión General de Trabajadores del Ecuador

## Lista de referencias

- Alarcón Salvador, Mauricio. 2018. "Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social". En *Instituciones Transparentes. Un ejercicio propositivo contra la corrupción y el autoritarismo*, de Luis Verdesoto, y otros, 133-169. Quito: Asociación Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía MEGA.
- Albornoz, Consuelo. 2020. "La paradoja atravesó el gobierno de Jamil Mahuad", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.planv.com.ec/historias/politica/la-paradoja-atraveso-el-gobierno-jamil-mahuad
- Alonso, Daniela. 2018. "Análisis multidimensional de legitimidad política". Tesis doctoral,
  Universidad Nacional de Córdoba, con acceso el 11 de Febrero de 2021.

  https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/79097/CONICET\_Digital\_Nro.0b1048d5
  -a9e3-4c51-a8c5-7878473ffa6d\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Ander-Egg, Ezequiel. 2011. *Aprender a investigar. Nociones básicas para la investigación social.* Córdoba: Editorial Brujas.
- Andrade, Carlos. 2018. "Ruptura constitucional y la omnipresencia del CPCCS", con acceso el 20 de Septiembre de 2020. https://www.revistacrisis.com/coyuntura/ruptura-constitucional-y-la-omnipresencia-del-cpccs
- Andrade, Pablo. 2006. "Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. Apuntes para una interpretación política". *Observatorio de Análisis de lo Sistemas Internacionales*. Número 11, Universidad Externado de Colombia, con acceso el 08 de Abril de 2021. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53101111
- Bazán, Cristina. 2020. "Corrupción hospitalaria: 3 redes que desembocan en una trama", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.expreso.ec/actualidad/corrupcion-hospitalaria-3-redes-desembocan-trama-91328.html
- Bermúdez, Jaime. 1989. "La legitimidad del poder político". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, con acceso el 10 de Febrero de 2021. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527095
- Biblija. 2019. "Ad Romanos 13-25", con acceso el 18 de Febrero de 2021. https://www.biblija.net/biblija.cgi?biblia=biblia&set=14&l=es&pos=1&qall=0&idq=0&idp0=19&idp1=9&idp2=21&idp3=22&m=Ro+13-25

- Borja, María Sol. 2019. "Se fue Elizabeth Cabezas, la presidenta que solo fue noticia en el escándalo", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://gk.city/2019/05/20/elizabeth-cabezas-gestion-presidencia-asamblea/
- Borja, Raúl. 2016. "La Participación Ciudadana en Ecuador". *Corporación Participación Ciudadana*, con acceso el 05 de Marzo de 2021.

  https://www.participacionciudadana.org/papers/PC.pdf
- Borja, Rodrigo. 2020. *Enciclopedia de la Política*, con acceso el 17 de Diciembre de 2020. https://www.enciclopediadelapolitica.org/partidocracia/
- Brugué Torruella, Quim. 2010. "La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad/La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza". *Revista Española de Ciencia Política. Asociación Española de Ciencia Política y Administración*, con acceso el 26 de Julio de 2020. https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37510/21027
- Carrera Calderón, Frankz. 2015. "La participación ciudadana y control social en Ecuador".

  \*Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación Episteme. Universidad UNIANDES, con acceso el 20 de Septiembre de 2020.

  https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6756387
- Castaño, Sergio Raúl. 2016. "La hora de la monarquía ha llegado a su fin. El problema de la monarquía en los textos de Carl Schmitt". *Revista de Estudios Políticos, Num. 174*, con acceso el 10 de Febrero de 2021.
- Castorena, Óscar, Brielle Morton, y Georgina Pizzolitto. 2020. "Legitimidad democrática en las Américas y en Ecuador". *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas*, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia, con acceso el 10 de Enero de
  - 19\_Ecuador\_Country\_Report\_V2\_W\_02.03.20.pdf

https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5770600

2021. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2018-

CEDOCUT. 2017. "FUT y Comisión Anticorrupción sugieren preguntas para Consulta", con acceso el 19 de Marzo de 2021. http://www.cedocut.org.ec/fut-y-comision-anticorrupcion-sugieren-preguntas-para-consulta/

- Celi, Estefanía. 2019. "219.000 personas apoyan eliminación del Consejo de Participación", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.primicias.ec/noticias/politica/219-000-firmas-eliminacion-consejo-participacion/
- —. 2019. "Consejo de Participación pretende evaluar la designación de la Corte Constitucional", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.primicias.ec/noticias/politica/consejo-participacion-pretende-evaluar-designacion-corte-constitucional/
- Comisión Nacional Anticorrupción, CEDOCUT. 2017. "Boletín de prensa", con acceso el 19 de Marzo de 2021. http://cedocut.org.ec/wp-content/uploads/2017/09/BOLETIN-DE-PRENSA-CNA-Y-CEDOCUT.pdf
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. 2018. "CPCCS-T extralimita mandato de Consulta Popular", con acceso el 20 de Septiembre de 2020. https://www.cdh.org.ec/ultimos-pronunciamientos/354-cpccs-t-extralimita-mandato-deconsulta-popular.html
- Confirmado.net. 2019. "Correa: "Destitución de 4 consejeros del CPCCS no alineados con el Gobierno, es un nuevo golpe blando", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://confirmado.net/2019/08/15/correa-destitucion-de-4-consejeros-del-cpccs-no-alineados-con-el-gobierno-es-un-nuevo-golpe-blando/
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 2020. "Plan Estratégico Institucional 2020-2021", con acceso el 20 de Diciembre de 2020. https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/07/pei-cpccs-2020-2021.pdf
- Corporación Latinobarómetro. 2018. "Informe 2018", con acceso el 22 de Septiembre de 2020. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp
- Corporación Participación Ciudadana. 2018. "Pilas con el CPCC", con acceso el 18 de Marzo de 2021. https://www.participacionciudadana.org/proyectos/veedurias/pilas-con-el-cpccs
- CPCCS. 2018. "Boletín de Prensa N° 015. CPCCS-T coordinará acciones con la Comisión Nacional Anticorrupción", con acceso el 17 de Marzo de 2021. https://www.cpccs.gob.ec/2018/03/acciones-com-anticorupc/
- CREO 21. 2019. "CREO presenta denuncia penal en contra de Tuárez y el CPCCS correísta", con acceso el 28 de Enero de 2021. https://www.creo.com.ec/noticias/creo-presenta-denuncia-penal-en-contra-de-tuarez-y-el-cpccs-correista/

- De Lario, Dámaso. 2019. "Escuelas de imperio: La formación de una elite en los Colegios Mayores (siglos XVI-XVII)", con acceso el 22 de Marzo de 2021. https://www.jstor.org/stable/j.ctvf3w3wh#:~:text=En%20el%20siglo%20I%20de,las%20que%20existen%20han%20sido
- —. 2019. "Introducción: El Sacramento del poder", en Escuelas de Imperio: La formación de una élite en los Colegios Mayores (siglos XVI-XVII), con acceso el 18 de Febrero de 2021. doi:10.2307/j.ctvf3w3wh.7.
- De Piero, Sergio. 2008. "Estado, soberanía y legitimidad: ¿Qué es lo que está en cuestión?".

  \*Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, con acceso el 11 de Febrero de 2021.

  http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/bitstream/handle/123456789/111/Estado\_soberan%

  C3% ADa\_y\_legitimidad.pdf?sequence=1
- Docu 4. 2014. "Fragmento del debate presidencial Roldós vs Sixto 1978", video: 00:05-00:13. https://www.youtube.com/watch?v=V26V6ox-mQk
- DW. 2017. "Lenín Moreno virtual ganador de las elecciones en Ecuador entre acusaciones de fraude", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.dw.com/es/len%C3%ADn-moreno-virtual-ganador-de-las-elecciones-en-ecuador-entre-acusaciones-de-fraude/a-38258962
- Ecuadorwillana. 2017. "Comisión Nacional Anticorrupción admite que CPCCS no podrá desaparecer tras consulta popular", con acceso el 19 de Marzo de 2021. https://ecuadorwillana.com/2017/09/14/comision-nacional-anticorrupcion-admite-cpccs-no-podra-desaparecer-tras-consulta-popular/
- EFE. 2020. "La credibilidad del presidente de Ecuador cae al 8%", con acceso el 20 de Diciembre de 2020. https://www.efe.com/efe/america/politica/la-credibilidad-del-presidente-de-ecuador-cae-al-8/20000035-4311336
- El Comercio. 2014. "Las 9 claves para entender la crisis de 1999 y la caída de Mahuad", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/mahuad-peculado-feriado-bancario-ecuador.html
- —. 2015. "Enlace Ciudadano 413 desde Carcelén Alto", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/enlace-ciudadano-413-carcelen-alto.html

- —. 2017. "Nebot está de acuerdo con eliminar el Consejo de Participación Ciudadana", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/jaimeneboteliminacion-cpccs-consultapopular-constitucion.html
- —. 2017. "13 organizaciones coinciden en la extinción del Cpccs", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/organizaciones-extincion-cpccs-consultapopular.html
- —. 2017. "Lenín Moreno: 'Se podía haber sido un poquito más mesurado al momento de dejar cuentas en mejores condiciones'", con acceso el 14 de Abril de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-mesaservida-libertadexpresion-crisiseconomica.html
- —. 2017. "Mayoría de suplentes del Cpccs se suman a críticas contra ese organismo", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/consejeros-suplentescpccs-criticas-consultapopular.html
- —. 2018. "Guillermo Lasso reivindica propuesta de eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y respalda a Trujillo", con acceso el 02 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/lasso-reivindica-propuesta-eliminacion-cpccs.html
- —. 2018. "La Asamblea Nacional aprueba resolución a favor del Cpccs de transición", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/politicaasambleanacional-aprobacion-resolucion-cpccs.html
- —. 2018. "Referéndum 2018, Pregunta 3, Anexo", con acceso el 27 de Febrero de 2021. https://www.elcomercio.com/uploads/files/2017/10/03/Anexo%20pregunta%202.pdf
- —. 2018. "Referéndum 2018, Pregunta 3, Justificación", con acceso el 27 de Febrero de 2021. https://www.elcomercio.com/uploads/files/2017/10/03/Justificacion%20pregunta%202.pd f
- —. 2019. "2 propuestas para eliminar Cpccs se unirían", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/propuestas-eliminar-cpccs-corte-constitucional.html
- —. 2019. "CNA y Observatorio Ciudadano presentaron en la Asamblea una denuncia contra Tuárez", con acceo el 16 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/cnaobservatorio-ciudadano-asamblea-tuarez.html

- —. 2019. "Guillermo Lasso pide votar nulo en las elecciones para el Consejo de Participación Ciudadana", con acceso el 12 de Marzo de 2021.
  - https://www.elcomercio.com/actualidad/guillermo-lasso-creo-nulo-cpccs.html
- —. 2019. "La discusión sobre el Cpccs en la Asamblea se centró en si debe existir o no ese organismo", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-cpccs-constitucion-funciones
  - https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-cpccs-constitucion-funciones-debate.html
- —. 2019. "Ministra Romo dice que el Cpccs no puede 'echar abajo el proceso de institucionalización' y anuncia una respuesta política del Gobierno", con acceso el 19 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/ministra-interior-cpccstransitorio-corte.html
- —. 2020. "Comisión Anticorrupción y Corporación respaldan propuesta para eliminar al Consejo de Participación Ciudadana", con acceso el 16 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/comision-anticorrupcion-corporacion-propuestacpccs.html
- —. 2020. "El exasambleísta Daniel Mendoza es condenado a cuatro años y dos meses de cárcel por delincuencia organizada", con acceso el 15 de Marzo de 2021. https://www.elcomercio.com/actualidad/daniel-mendoza-condena-delincuencia-organizada.html
- —. 2020. "El presidente del Cpccs Christian Cruz fue destituido por la Asamblea Nacional", con acceso el 21 de Diciembre de 2020. https://www.elcomercio.com/actualidad/destitucion-presidente-cpccs-christian-cruz.html

acceso el 09 de Abril de 2021.

- El Mundo. 2018. 'Rafael Correa: "La consulta de Lenín Moreno es un golpe de Estado"', con
  - https://www.elmundo.es/internacional/2018/01/21/5a63a2e1468aeb142c8b465a.html
- El País. 1999. "Detenido un ex presidente de Ecuador acusado de corrupción", con acceso el 13 de Abril de 2021).
  - https://elpais.com/diario/1999/03/18/internacional/921711618\_850215.html
- El Telégrafo. 2015. "¿Nebot y LFC ponían funcionarios a dedo en el gobierno de Alarcón?", con acceso el 20 de Marzo de 2021. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/2/correa-

- presenta-video-donde-supuestamente-nebot-y-lfc-designaban-cargos-en-el-gobierno-dealarcon
- —. 2016. "Primer interinazgo desde el retorno a la democracia", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/historias/1/primer-interinazgo-desde-elretorno-a-la-democracia
- —. 2017. "Con Mahuad gobernaron los banqueros y el Estado asumió el costo de su despilfarro", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/con-mahuad-gobernaron-los-
- —. 2017. "Diez años del Consejo de Participación Ciudadana bajo críticas", con acceso el 05 de Marzo de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/03/nota/6361702/diezanos-consejo-participacion-bajo-criticas/

banqueros-y-el-estado-asumio-el-costo-de-su-despilfarro

- —. 2018. "Asambleísta pide explicaciones por accionar de Consejo transitorio", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/consejo-transitorio-mendoza
- —. 2019. "Propuesta para quitar atribuciones a Consejo de Participación Ciudadana se discute", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/propuesta-retirar-atribuciones-consejo-participacion
- —. 2019. "Asamblea limitará al Consejo de Participación", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/asamblea-consejo-participacion
- —. 2019. "Las críticas al Consejo de Participación persisten", con acceso el 20 de Septiembre de 2020. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/criticas-consejo-participacionelecciones
- El Tiempo. 1997. "Destituido por loco Presidente del Ecuador", con acceso el 17 de Diciembre de 2020. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-535344
- El Universo. 2015. "Integrantes del CPCCS reconocen haber sido militantes de AP y laborar con el Ejecutivo", con acceso el 04 de Marzo de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2015/07/23/nota/5034304/integrantes-

cpccsreconocen-haber-sido-militantes-ap-laborar/

- —. 2017. "Lenin Moreno dice que dio charlas gratuitas, pero se pagó a la fundación de su familia", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2017/01/04/nota/5979760/lenin-moreno-dice-que-dio-charlas-gratuitas-se-pago-fundacion-su/
- —. 2017. "Xavier Zavala: Si alguien debe respuestas es el Consejo de Participación", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2017/08/03/nota/6311608/si-alguien-deberespuestas-es-consejo-participacion/
- —. 2018. "Eliminar Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a través de consulta despertó debate", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2018/10/04/nota/6984131/eliminar-cpc/
- —. 2018. "Inciertos votos para primeros de ternas para Consejo de Participación Transitorio", con acceso el 07 de Marzo de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/22/nota/6634375/inciertos-votos-primerosternas/
- —. 2019. "Aprobado el juicio político contra los consejeros José Tuárez, Rosa Chalá, Victoria Desintonio y Walter Gómez", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/19/nota/7432551/aprobado-juicio-politico-contra-cuatro-miembros-cpccs/
- —. 2020. "Eliminación del Cpccs con informe para segundo debate, y se recomienda no acoger la propuesta de la bicameralidad", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2020/12/14/nota/8107627/eliminacion-cpccs-reforma-constitucion-republica-ecuador/
- —. 2020. "La relación entre María Paula Romo y la Asamblea se tensó tras las denuncias de corrupción", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/29/nota/7959607/maria-paula-romo-relacion-asamblea-nacional-denuncias-corrupcion/
- —. 2020. "Ministra de Gobierno, María Paula Romo, sería llevada a un nuevo juicio político por un supuesto reparto de hospitales", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.eluniverso.com/noticias/2020/10/22/nota/8022856/nuevo-juicio-politicoministra-gobierno-maria-paula-romo-reparto/

- Expreso. 2017. 'Lenin Moreno: "Lastimosamente ingeniero Jorge Glas el dedo apunta cada vez mas a usted"', con acceso el 14 de Abril de 2021.

  https://www.expreso.ec/actualidad/lenin-moreno-ldquo-lastimosamente-ingeniero-jorge-glas-dedo-apunta-vez-rdquo-47654.html
- Fundación 1000 Hojas. 2018. "Las contradicciones del CPCCS", con acceso el 25 de Septiembre de 2020. https://milhojas.is/612491-las-contradicciones-del-cpccs.html
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2018. "Informe semestral", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/wp-content/uploads/2020/06/24-CPCCS-T-informe-semestral.pdf
- —. 2019. "Informe anual. 6 de marzo de 2018 6 de marzo de 2019", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/wp-content/uploads/2020/06/40-CPCCS-T-informe-anual-2018-2019.pdf
- —. 2020. "CPCCS Transitorio ¿Quiénes integran las ternas?", con acceso el 27 de Febrero de 2021. https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/wp-content/uploads/2020/06/08-CPCCS-Integracion-de-Ternas.pdf
- Fundación Esquel. 2019. "El CPCCS sirvió para concentrar poder y permitir la impunidad, coinciden analistas y expertos, tras foro en Quito", con acceso el 16 de Marzo de 2021. https://www.esquel.org.ec/es/actualidad/noticia/noticias/item/635-el-cpccs-sirvio-para-concentrar-poder-y-permitir-la-impunidad-coinciden-analistas-y-expertos-tras-foro-enquito.html
- GK. 2019. "16 preguntas para los candidatos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", con acceso el 07 de Marzo de 2021. https://gk.city/2019/03/18/quienes-son-los-candidatos-al-cpccs-2019/
- —. 2019. "La consulta popular de 2018 busca reformar el Consejo de Participación Ciudadana", con acceso el 17 de Diciembre de 2020. https://gk.city/2019/09/05/reforma-consejo-participacion-ciudadana/
- González, Mario. 1998. "ECUADOR: El presidente Alarcón es víctima de su propio invento", con acceso el 13 de Abril de 2021. http://www.ipsnoticias.net/1998/04/ecuador-el-presidente-alarcon-es-victima-de-su-propio-invento/
- Hernández, Roberto. 2014. *Metodología de la Investigación*, con acceso el 28 de Diciembre de 2020. https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf

- La Hora. 2000. "Gutiérrez, tras los pasos de Hugo Chávez", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://lahora.com.ec/noticia/1000013138/gutic3a9rrez-tras-los-pasos-de-hugo-chc3a1vez---e
- —. 2003. "Gustavo Noboa partió a República Dominicana", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://lahora.com.ec/noticia/1000186357/gustavo-noboa-partic3b3-a-repc3bablica-dominicana
- —. 2004. "La rendición de cuentas de la CCCC", con acceso el 14 de Abril de 2021. https://lahora.com.ec/noticia/1000231595/la-rendicin-de-cuentas-de-la-cc
- —. 2006. "Gutiérrez, a un año del cambio de gobierno", con acceso el 17 de Diciembre de 2020. https://lahora.com.ec/noticia/417679/gutic3a9rrez-a-un-ac3b1o-del-cambio-de-gobierno
- —. 2017. "Consejo de Participación, una historia de cuestionamientos", con acceso el 20 de Septiembre de 2020. https://lahora.com.ec/quito/noticia/1102100601/consejo-departicipacion-una-historia-de-cuestionamientos-
- —. 2018. "César Montúfar, por un Sí crítico y reflexivo", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://lahora.com.ec/zamora/noticia/1102130450/cesar-montufar-por-un-si-critico-y-reflexivo-
- Lancha García, Mikel. 2018. "De la dialéctica entre los conceptos de legalidad y legitimidad. Un acercamiento a la idea de Derecho en los conocidos como Estados de Derecho". *Eikasia, Revista de Filosofía*, con acceso el 10 de Febrero de 2021. https://www.revistadefilosofia.org/84-09.pdf
- López Hernández, José. 2009. "El concepto de legitimidad en perspectiva histórica". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Institut de Drets Humans, Universitat de Valencia,* con acceso el 12 de Febrero de 2021. https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116/124
- López, Adrián, y Paula Cubillos Celis. 2009. "Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, con acceso el 21 de Diciembre de 2020. https://www.readcube.com/articles/10.17141%2Ficonos.33.2009.295
- Lutz, Bruno. 2010. "La acción social en la teoría sociológica: Una aproximación", con acceso el 19 de Febrero de 2021. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0187-57952010000300009

- Madueño, Luis. 2006. "La legitimidad de la democracia en la Venezuela de Chávez. Una indagación sobre el grado de satisfacción y la respuesta antisistema". *Revista Venezolana de Ciencia Política, Num. 29, Universidad de Los Andes*, con acceso el 11 de Febrero de 2021.
  - http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/24888/articulo4.pdf?sequence=2&is Allowed=y
- Máiz Suárez, Ramón. 2003. "Poder, legitimidad y dominación", en *Teoría política: poder, moral, democracia*, con acceso el 10 de Febrero de 2021.

  http://webspersoais.usc.es/export9/sites/persoais/persoais/ramon.maiz/descargas/Capitulo\_43.pdf
- Martínez, Hernán. 2009. "Los principios de la legitimidad política (Ferrero y los genios invisibles de la ciudad)". *Revista Diálogos de Saberes, Num. 31*, con acceso el 11 de Febrero de 2021. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/2012/1528
- Martín-Mayoral, Fernando. 2009. "Estado y mercado en la historia del Ecuador. Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa". *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales Nueva Sociedad*, con acceso el 20 de Julio de 2020. https://nuso.org/articulo/desde-los-anos-50-hasta-el-gobierno-de-rafael-correa/
- Metro Ecuador. 2020. 'María Paula Romo: "El Consejo de Participación Ciudadana debería desaparecer", con acceso el 11 de Marzo de 2021.

  https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2020/05/13/maria-paula-romo-consejo-participacion-ciudadana-deberia-desaparecer.html
- Moncagatta, Paolo, Arturo Moscoso, Simón Pachano, Daniel Montalvo, y Elizabeth Zechmeister. 2020. *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2018/19:*Tomándole el pulso a la democracia, Vanderbilt University, con acceso el 23 de Octubre de 2020. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2018-19\_Ecuador\_Country\_Report\_V2\_W\_02.03.20.pdf
- Moncayo, Guido. 2020. "Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador". *Estado & Comunes. Revista de politicas y problemas públicos.*, con acceso el 16 de Octubre de 2020. http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\_comunes/article/view/177/337

- Monedero, Juan Carlos. 2008. "Legitimidad". *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, con acceso el 10 de Febrero de 2021. https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/L/legitimidad.htm
- Muñoz Jaramillo, Francisco. 2008. "Análisis Nueva Constitución, Introducción". *La Tendencia, Revista de Análisis Político*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

  Friedrich Ebert Stiftung, con acceso el 21 de Diciembre de 2020.

  https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/05700.pdf
- MyMemory. 2021. "Ex parte exercitii, ex defectu tituli (Latín Español)", con acceso el 22 de Marzo de 2021. https://mymemory.translated.net/es/Lat%C3%ADn/Espa%C3%B1ol/exparte-exercitii%2C-ex-defectu-tituli
- Notimérica. 2019. "¿De qué trata el caso 'INA Papers' por el que está siendo investigado Lenín Moreno?", con acceso el 13 de Abril de 2021. https://www.notimerica.com/politica/noticia-trata-caso-ina-papers-siendo-investigado-lenin-moreno-20190401105143.html
- NotiMundo. 2018. "Luego de haber devuelto la institucionalidad al país, el Consejo de Participación debe desaparecer, afirma Santiago Basabe", con acceso el 16 de Marzo de 2021. https://notimundo.com.ec/uno-de-los-hitos-del-2018-es-la-conformacion-del-consejo-de-participacion-transitorio/
- Producciones Culturales Odysea, Unesco, Universite Vincennes-Saint Denis Paris 8, Centre de Recherche et Documentation Sur Amerique Latine y Ecole Nationale Superieure d'Arts de Paris-Cergy. 2012. 25 años de democracia en Ecuador (1979-2004), Capítulo Primero: Gobernabilidad, oposición, pugna de poderes, minuto 31:37-31:58.
- —. 2012. 25 años de democracia en Ecuador (1979-2004), Capítulo Primero: Gobernabilidad, oposición, pugna de poderes, minuto 43:00-43:12.
- —. 2012. 25 años de democracia en Ecuador (1979-2004), Capítulo Tercero: Vicepresidentes, Corrupción, Futuro, minuto 15:14-15:21.
- Olivo Espín, Cielito. 2013. "El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión Anticorrupción del Ecuador, 1997-2008". Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con acceso el 25 de Julio de 2020. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7422/2/TFLACSO-2013CBOE.pdf

- Oro, Luis René. 2002. "La idea de legitimidad en Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero". *Boletín Jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, con acceso el 10 de Febrero de 2021.

  https://abacus.universidadeuropea.es/bitstream/handle/11268/5039/Oro\_Tapia\_2002.pdf?s equence=1&isAllowed=y
- Ortiz, Santiago. 2008. "El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador", con acceso el 09 de Abril de 2021. http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html
- Ospina Palacios, Amalia. 2012. "El gran silencio de la participación ciudadana", con acceso el 04 de Marzo de 2021. https://lalineadefuego.info/el-gran-silencio-de-la-participacion-ciudadana-por-amalia-ospina-palacios/
- Ospina Peralta, Pablo. 2013. "La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)". *Horizonte de los Derechos Humanos, Ecuador 2012*, Universidad Andina Simón Bolívar, con acceso el 20 de Septiembre de 2020. https://core.ac.uk/download/pdf/159775092.pdf
- Páez, Pedro. 2004. "Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador". *Cuestiones Económicas Vol. 20, No 1:3*, con acceso el 03 de Abril de 2021. https://estudioseconomicos.bce.fin.ec/index.php/RevistaCE/article/view/238/162
- Páez, Pedro, y Adriana Rodríguez. 2018. "El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones". Revista Internacional Transparencia e Integridad, con acceso el 10 de Noviembre de 2020. https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2019/01/pedromartin-paez\_adriana-rdez-caguana.pdf
- Perfiles de Opinión. 2019. "La disputa por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social", con acceso el 20 de Octubre de 2020. https://www.perfilesdeopinion.com/images/boletin/boletin1.pdf
- Piana, Ricardo. 2020. "Revisitando el concepto de estado en Carl Schmitt. Legalidad, legitimidad y derecho". *Jurídicas CUC, Vol. 16, Num. 01.*, con acceso el 10 de Febrero de 2021. https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/2672/2510
- Plan V. 2015. "La Comisión que quiere resucitar el combate a la corrupción", con acceso el 24 de Septiembre de 2020. https://www.planv.com.ec/historias/politica/la-comision-que-quiere-resucitar-el-combate-la-corrupcion

- —. 2019. "La Presidenta en su laberinto", con acceso el 14 de Marzo de 2021. https://www.planv.com.ec/confidenciales/politica/la-presidenta-su-laberinto
- Polanco, Andrés Sebastián. 2019. "El resurgimiento del correísmo en el Ecuador", con acceso el 06 de Abril de 2021. https://www.noticiaselectorales.com/el-resurgimiento-del-correismo-en-el-ecuador/
- Primicias. 2020. 'Moreno: "Estoy en el acto de contrición y en el propósito de enmienda", con acceso el 09 de Abril de 2021. https://www.primicias.ec/noticias/politica/moreno-acto-contricion-enmienda/
- —. 2021. "Participación en la cuerda floja, presidenta dice que no puede eliminarse", con acceso el 12 de Marzo de 2021. https://www.primicias.ec/noticias/politica/presidenta-cpccsinstitucion-eliminacion-reforma-votos/
- Proceso. 2005. 'Destituido por "loco"', con acceso el 03 de Abril de 2021. https://www.proceso.com.mx/internacional/2005/7/4/destituido-por-loco-53320.html
- Radio Visión. 2019. *Programa "Buenos días con Diego Oquendo"*, con acceso el 18 de Marzo de 2021. https://www.facebook.com/buenosdiascondiegooquendo/videos/dr-farith-simon-y-dr-santiago-basabe-m%C3%A1s-reflexiones-sobre-el-consejo-departici/327579651200139/
- Ramírez, Franklin. 2011. "Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana de 2008". *Estado del país*. *Informe cero. Ecuador 1950-2010*, con acceso el 19 de Septiembre de 2020. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/39601.pdf
- Real Academia de la Lengua. 2021. *Diccionario panhispánico de dudas*, con acceso el 22 de Marzo de 2021. https://www.rae.es/dpd/sine%20qua%20non
- Revista Opción S. 2019. "La acción de la Comisión Anticorrupción en estos cuatro años, no le ha costado un solo centavo al país", con acceso el 16 de Marzo de 2021. https://opcions.ec/portal/2019/11/20/toda-la-estructura-de-salud-publica-fue-asaltada-poruna-banda/
- Rivas, José Antonio. 2003. "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones". Revista Reflexión Política, Vol. 5, Num. 9. Universidad Autónoma de Bucaramanga, con acceso el 14 de Abril de 2021. https://www.redalyc.org/pdf/110/11000903.pdf

- Robles, Paúl, Juan Carlos Erazo, Diego Trelles, y Cecilia Narváez. 2020. "Consejo de participación ciudadana y control social transitorio del Ecuador: Destitución corte constitucional". *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídica*, con acceso el 20 de Septiembre de 2020. https://www.researchgate.net/publication/339010190\_Consejo\_de\_participacion\_ciudada na\_y\_control\_social\_transitorio\_del\_Ecuador\_Destitucion\_corte\_constitucional
- Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad.*Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL.
- San Pablo. 2015. *El Libro del Pueblo de Dios*, con acceso el 18 de Febrero de 2021. https://www.sanpablo.es/libro-pueblo-de-dios/la-biblia/nuevo-testamento/cartas-paulinas/carta-a-los-romanos/13
- Schneider, Cecilia, y Karen Avenburg. 2015. "Cultura Política: un concepto atravesado por dos enfoques". *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 20, Num. 1, con acceso el 16 de Febrero de 2021. https://www.redalyc.org/pdf/522/52239303005.pdf
- Seligson, Mitchell. 2008. "Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencia desde el Barómetro de las Américas 2006-07". Vanderbilt University, con acceso el 22 de Octubre de 2020. https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2006/challenges1-es.pdf
- Seraquive Abad, Darwin. 2020. "Alcance y límites del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio". Tesis de Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, con acceso el 21 de Septiembre de 2020. https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7266/1/T3150-MDE-Seraquive-Alcance.pdf
- Silva, Jesús, y Andrea Villarreal. 2019. "Lucha contra la corrupción: Investigación e innovación en América Latina. Ecuador 2018", con acceso el 30 de Diciembre de 2020. https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2019/03/Lucha-Contra-la-Corrupci%C3%B3n-Investigaci%C3%B3n-e-Innovaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf
- Stake, Robert. 1999. *Investigación con estudio de caso*. Universidad Veracruzana, con acceso el 08 de Septiembre de 2020. https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Investigacion-conestudios-de-caso.pdf
- Tătaru, Cazaban, e Irina Miruna. 2008. "Droit coutumier et consentement chez Bartole de Sassoferrato". Universität Zürich, con acceso el 22 de Marzo de 2021.

https://uzb.swisscovery.slsp.ch/discovery/fulldisplay?docid=cdi\_ceeol\_journals\_article\_d oc\_220641\_pdf&context=PC&vid=41SLSP\_UZB:UZB&lang=de&search\_scope=DN\_and\_CI&adaptor=Primo%20Central&tab=41SLSP\_UZB\_DN\_and\_CI&query=null,,Paris% 20:%20Calmann-L%C3%A9vy,A

- Tibocha, Ana María, y Mauricio Jaramillo. 2008. "La Revolución democrática de Rafael Correa". *Revista Análisis Político*, Número. 64. Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, con acceso el 09 de Abril de 2021. https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46023/47575
- Vásquez, Ana Victoria, y Mario Montoya. 2011. "Corrupción, lucha anticorrupción y formas de Gobierno: hacia la búsqueda del concepto corrupción", con acceso el 14 de Junio de 2020. http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2264/1/Corrupci%C3%B3n,%20luch a%20anticorrupci%C3%B3n%20y%20formas%20de%20Gobierno.%20Hacias%20la%20 b%C3%BAsqueda%20del%20concepto%20de%20corrpci%C3%B3.pdf

Weber, Max. 2014. Economía y Sociedad. Madrid: Fondo de Cultura Económica México.