

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2021-2023

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

**Estatización de la Participación Ciudadana y déficit de los Controles Democráticos:
Ecuador 2008 – 2023**

Recalde Mendoza Pablo Xavier

Asesor: Fontaine Guillaume Francis

Lectores: Olivo Espín Cielito Berenice, Calderón Larrea María José

Quito, octubre de 2024

Dedicatoria

Agradezco y dedico esta investigación las personas que me han sostenido este viaje. Sebastián Jarrín y Rasine Ravelo, cuyas discusiones y observaciones dieron brillo a la investigación; junto a ellos, Daniela Guerra, Diego González, Dolores Medda y Andrea Franco, quienes tuvieron una disponibilidad a escucharme y acompañarme que es de otro mundo. Lucas Miotti, Loreto Sánchez, Johannes Hügel, Mishell Mena, Luis Farinango, Mónica Morales y Emiliano Ramos, quienes en momentos decisivos, me dieron su mano. A Manuel Mendoza, mi gran amigo de toda la vida, quien tuvo que irse cuando yo empecé esta investigación y no alcanzó a verme graduado; seguro me sigue acompañando desde arriba, espero algún día pagarle todo el bien que me ha hecho. A Guillaume Fontaine, mi director, quien no ha dejado de confiar y apostar por mí, su guía, paciencia y conocimientos han sido un regalo; el nivel y calidad de este trabajo son solo el pequeño reflejo de su acervo como investigador y como persona. A mis padres, sin los cuales, la maestría e investigación hubieran sido como arrancar una maratón estando deshidratado y sin tener agua a disposición: o no empezaba, o al finalizar iba directo al hospital. A mis amigos, tíos y primos, que han siempre creído en mí, y que con una palabra o un gesto me han dado ánimo y esperanza; la lista es gigante, por eso no los menciono, pero ustedes saben que los llevo dentro mío, siempre. Por último, a quien ha sufrido y disfrutado junto a mí los días de dedicación, de espera, de imprevistos, de debilidad, de no acabar y finalmente de culminar; Daniela Sala, mi novia, quien ahora se prepara para mi doctorado.

Epígrafe

Por las buenas preguntas de la vida / Porque la verdad nos libere / Porque la estatura del hombre es el universo.

Índice de contenidos

Resumen	7
1. Capítulo 1. Introducción	9
1.1. Problema de investigación	9
1.2. Política pública y el diseño de políticas públicas	14
1.3. Neoinstitucionalismo y políticas públicas	18
1.4. Protocolo de investigación	24
2. Capítulo 2. Modelación del mecanismo causal	29
2.1. Teorización	29
2.1.1. Revisión de la literatura	29
2.1.2. Teorización del Mecanismo Causal	37
3. Capítulo 3. Selección y justificación de caso	41
3.1. Tipología de casos	41
3.2. Análisis de Congruencia	44
3.2.1. Cambio de Paradigma —triple descentramiento del Estado	45
3.2.2. Condiciones necesarias pero no suficientes del contexto	45
3.2.3. Algunos casos bonapartistas	50
3.2.4. Detonante en Ecuador —ascenso del correísmo y la constituyente	52
4. Capítulo 4. Estudio de caso a profundidad	54
4.1. Instrumentalización y estatización de la participación ciudadana en Ecuador	54
4.1.1. Gobierno incorpora objetivos estatistas de la participación ciudadana	55
4.1.2. Gobierno crea un nuevo sistema institucional de la política	59
4.1.3. Gobierno centraliza el sistema de coordinación de la política	64
4.1.4. Gobierno adopta un estilo de implementación coercitivo	68
4.1.5. Afectación en los controles democráticos	73
5. Capítulo 5. Conclusiones	78
5.1.1. Aprendizajes de la pregunta e hipótesis de la investigación	78
5.1.2. Hallazgos relevantes	80
5.1.3. Cuestiones pendientes e investigaciones subsecuentes	85
Referencias bibliográficas	89
Anexos	94

Índice de tablas

Tabla 2.1. Dimensiones de los controles democráticos.....	34
Tabla 2.2. Operacionalización del mecanismo causal.....	38
Tabla 2.3. Observaciones empíricas esperadas	39
Tabla 3.1. Universo de casos	42
Tabla 3.2. Países del proceso progresista periodo 2000-2020.....	43
Tabla 3.3. Tipología de casos	44
Tabla 3.4. Innovaciones democráticas —Latinoamérica 1990-2020	48
Tabla 3.5. Control social —Latinoamérica 2012-2022.....	48
Tabla 4.1. Participación ciudadana en la Constitución del Ecuador de 2008	62

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Pablo Xavier Recalde Mendoza, autor de la tesis titulada “Estatización de la Participación Ciudadana y déficit de los Controles Democráticos: Ecuador 2008 – 2023”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de maestría, 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, octubre 2024

 Firmado electrónicamente por:
**PABLO XAVIER
RECALDE MENDOZA**

Firma

Pablo Xavier Recalde Mendoza

Resumen

Respecto a la relación entre la participación ciudadana y los controles democráticos es algo de lo que no se ha investigado mucho. Estas son dos variables de capital importancia para las democracias contemporáneas que enfrentan: la crisis del sistema de representación, los desafíos de dar soluciones adecuadas a los problemas locales y nacionales de las sociedades, y la dificultad de vigilar a las instituciones que controlan al poder ante factores internos y externos. La relación entre ambas se trata a partir de dos premisas teóricas, una que los controles democráticos electoral, social, político y administrativo funcionan como sistema y se refuerzan o se debilitan mutuamente, y la otra que la participación ciudadana es condición necesaria del control social; de modo que la alteración en una provocaría alteraciones en la otra. A nivel empírico esta cuestión se aborda desde el contexto latinoamericano, dado que en esta región ante la crisis de representatividad se planteó como solución la institucionalización de la participación ciudadana; lo cual tendría efectos en los controles democráticos. Este problema de investigación se estudia desde el enfoque realista de políticas a través de un mecanismo causal con base en el marco analítico del diseño de políticas públicas y el neoinstitucionalismo histórico.

De estudios previos se observó una instrumentalización de la participación por parte del poder político con ciertas características estatistas, a partir de lo que se planteó la pregunta: ¿cómo la estatización de la participación ciudadana afecta los controles democráticos?; (administrativo, político y social). Pregunta ambiciosa y riesgosa que se dirimió y respondió siguiendo el método del protocolo de investigación, conformado por: teorización del mecanismo causal, diseño de las observaciones empíricas esperadas, selección de caso, análisis de congruencia, y reconstitución de procesos con base en la lógica bayesiana. Del desarrollo de la metodología se dio una reformulación de la teoría de rango medio “a mayor participación ciudadana mayor control social”, que derivó en “a mayor participación ciudadana instrumentalizada menor control social”. Teoría que finalmente se sometió a prueba en el estudio de caso a profundidad de Ecuador, dado que este, además de típico, fue el único con una institución estatal de participación ciudadana relacionada a los controles democráticos.

Los resultados muestran un diseño institucional de participación ciudadana con incidencia sobre los controles democráticos administrativo, político y social, que permite al gobierno y fuerzas partidistas cooptarlo para sus fines e intereses. La instrumentalización de la

participación se constata por un estilo vertical y coercitivo del gobierno, tanto hacia el sistema institucional de participación como a la sociedad organizada, en el marco de un tipo de régimen bonapartista. Institucionalidad que en esencia se mantiene hasta la actualidad, favoreciendo así a los gobiernos de turno y a fuerzas partidistas, los costos políticos de una reforma seria son elevados, lo que ha determinado una dependencia del sendero. Se concluye —con base en el caso ecuatoriano— una estatización de la participación ciudadana y no una institucionalización; en cuanto a que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como institución estatal se ha configurado en función del poder político y no de la ciudadanía, fungiendo como instrumento del poder para incidir en los controles democráticos administrativo, político y social.

1. Capítulo 1. Introducción

En América Latina, después del retorno a la democracia, hubo una corriente de institucionalizar la participación ciudadana, que fue asumida de diferentes maneras por los países de la región; lo que implicó diferencias en el diseño de las políticas, así como diferencias en los resultados, principalmente en los CD (controles democráticos). En Ecuador esto se evidencia con mayor claridad por la nueva institucionalidad de participación creada en 2008 del proceso Constituyente. Detonante que conlleva un desenlace con incidencia en los CD y considerado así como un problema de política pública. Por ello la investigación se basará en el marco del diseño de políticas; a partir del cual se modelará un mecanismo causal que conecta el Detonante con el Resultado, y que será sometido a pruebas empíricas para validar e identificar —dentro del proceso de adopción de la política— los factores explicativos del modelo teórico planteado.

El presente estudio se compone de cinco partes: introducción, teorización del mecanismo causal, selección de caso, estudio de caso a profundidad y conclusiones. A continuación en la introducción se describirán tres elementos que le dan sentido, estructura y orden a esta investigación: Problemática, Marco Teórico y Método de Investigación. El problema de investigación, explicado como problema de política pública, es la base con la que se plantea tanto la pregunta como la hipótesis de investigación. En el marco teórico, se explica el diseño de políticas públicas (DPP) y el neoinstitucionalismo, considerados pertinentes como guía para entender y abordar el objeto de estudio —políticas públicas. Por último se expondrá el Método —Protocolo de Investigación de políticas— compuesto de cinco pasos que le confieren al estudio la rigurosidad científica necesaria y suficiente para responder a la pregunta y verificar la hipótesis de investigación en términos fehacientes.

1.1. Problema de investigación

La participación ciudadana como problema de política pública se acentúa y empieza a tomar relevancia a partir del cambio de paradigma de la gobernanza con el triple descentramiento del Estado. En los años 70 y 80, mientras la mayoría de los países de América Latina habían retornado a la democracia, a nivel mundial se consolidaba un fenómeno de triple descentramiento del Estado (Fontaine 2015; Pierre y Peters 2020). Esto implicó un aumento en la influencia de espacios supranacionales, la descentralización de poder a nivel local y una mayor participación de actores no estatales en la toma de decisiones y la ejecución de políticas.

Según Canto (2012), el auge y legitimación de la sociedad civil se dan de la siguiente manera: en Estados Unidos, como minorías; en Europa, contra el socialismo y en América Latina, como lucha contra las dictaduras. Tienen como factor común que la sociedad organizada pueda ejercer control sobre el poder, motivado en principio por la desconfianza generalizada hacia las instituciones y acciones del Estado. En Latinoamérica desde el retorno a la democracia, ha sido caracterizada por una crisis de partidos y de representatividad; tal como lo sostienen Zarembeg, Lavalle y Guarneros (2017, 2) refiriéndose a esta región: “en las últimas décadas, los canales de representación clásicos centrados en los partidos políticos y los sindicatos se han transformado profundamente, hasta el punto de que algunos enfatizan la existencia de una crisis generalizada de representación política.”¹

Esto hace que la ciudadanía y la sociedad civil organizada exijan progresivamente mayor participación. En particular, tras la salida de los autoritarismos hubo una ola de nuevas organizaciones sociales. Los partidos políticos y sus exponentes ven en esto una oportunidad, e incorporan en sus discursos y propuestas de campaña objetivos de institucionalizar la participación. Contexto en el que los primeros derechos y mecanismos de participación se empiezan a reflejar en las nuevas constituciones (Goldfrank 2011).

En la región, en la última década del siglo XX y principalmente durante la primera década del siglo XXI, surge con fuerza la experimentación de las instituciones de participación, en particular por los gobiernos de izquierda. Según Pogrebinschi (2017), entre 1990 y 2015, hubo 1889 nuevas instituciones participativas² en América Latina, ocupando el primer lugar en comparación con las demás regiones del mundo. Con las transiciones a la democracia, emergen las tendencias descentralizadoras y también se empiezan a manifestar los giros a la izquierda. El restablecimiento de la competencia electoral fue uno de los principales factores del boom participativo a nivel local, cuyas innovaciones se difundieron a países de Europa, África y Asia. Un ejemplo destacado es el presupuesto participativo, que se inició en las ciudades brasileñas de Porto Alegre, Belo Horizonte y São Paulo, se extendió a Ciudad Guayana, Caracas y Montevideo; luego a otros países de América Latina y después al resto del mundo. En total, a más de cuarenta países y a más de dos mil ciudades (Goldfrank et al. 2020).

¹ Traducido del inglés original: “*In the last few decades, classic channels of representation centred on political parties and unions have been profoundly transformed, to the point where some have emphasized the existence of a generalized crisis of political representation*” (Zarembeg, Lavalle y Guarneros 2017, 2).

² Cabe recalcar que los indicadores de esta medición son agregados y no consideran tiempo de duración, número de ciudadanos, nivel de gobierno, o impacto en las políticas (Goldfrank 2020).

No obstante, los estudios muestran el alcance limitado de este boom de participación para alcanzar los fines esperados. Entre otras debido a la influencia política y al uso clientelar de las instituciones y mecanismos de participación. Las caídas del Presupuesto Participativo en São Paulo y Buenos Aires son explicadas por la influencia política. La principal expectativa era la de mejorar la democracia; se pensaba entonces en una complementariedad entre las instituciones representativas con las participativas. En estas nuevas instituciones se veía la posibilidad de reducir la corrupción y mejorar la eficiencia de los gobiernos tecnocráticos y centralistas (Goldfrank 2020, 15).

En todo caso, es relevante notar los diferentes contextos en que se redactaron las primeras instituciones participativas; que no son simplemente de resultados de procesos de demandas sociales impulsadas por los partidos políticos; sino como resultado en periodos de crisis política, por ejemplo: en Ecuador, Bolivia y Venezuela del colapso del sistema de partidos. En Brasil y Perú de transiciones; y en Colombia de la guerra civil; en Uruguay y Brasil instituciones participativas se restablecieron al terminar las dictaduras. La ideología también jugó un rol importante, los giros a la izquierda fueron determinantes en la inclusión de instituciones participativas, estas fueron promovidas principalmente desde los gobiernos (Goldfrank 2021). La primera ola del giro a la izquierda es conocida como la “marea rosa”, tomando lugar principalmente los tres primeros lustros del siglo XXI. Iniciando con Venezuela en 1999, seguido por Brasil y Argentina en 2003, hasta darse en casi toda la región (Arellano 2022). Los gobiernos de izquierda asumieron en sus discursos propuestas de participación ciudadana, cuya popularidad crecía entre los tomadores de decisiones, que ante los límites de la democracia representativa se quería pasar a una democracia participativa.

Cabe acotar que en el proceso de las políticas públicas la participación ciudadana pasó a ser considerada como factor fundamental (Fontaine, 2015). Por ejemplo, el no anticiparse a que una política necesita gran legitimidad social puede traer serias consecuencias. Claro que la participación, esté o no en todas las fases de una política, dependerá del tipo de gobierno y del tipo de política; si se considera relevantes los actores no estatales, entonces se favorecerá su participación (Fontaine, 2015). Por otro lado, es importante recordar que el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones se documenta desde la antigua Grecia; a lo largo de la historia, esta exigencia ciudadana ha sido uno de los principales factores en la democratización progresiva del Estado y sus instituciones (Fontaine 2015). En la modernidad esto se asentó con el mencionado triple descentramiento; la tendencia pasó de configuraciones estatales jerárquicos y tecnocráticos a configuraciones más horizontales y participativas. Si

bien el Estado ocupa el rol principal, la inclusión o no de los actores no estatales es un factor imprescindible en las mesas de la toma de decisiones de los gobiernos (Fontaine 2015). La sociedad organizada puede ser un potenciador para los fines públicos, así mismo del control social que es directamente proporcional a la participación de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) (Perruzzotti y Smulovitz 2002).

Empero, el control social no puede ser concebido de manera aislada; es más, para que pueda cumplir con su propósito necesita de los demás CD: administrativo, político y electoral. Los cuatro funcionan como un sistema donde se complementan y refuerzan mutuamente (Fontaine y Lavallo 2019). Esta tipología de controles se basa en dos criterios: la participación directa o indirecta de los actores no-estatales y el grado de coerción ejercido sobre los actores estatales (Fontaine y Lavallo 2019). Se aclara entonces que la inclusión o participación de actores no estatales es un elemento a partir del cual se definen los CD. Este es el fundamento teórico que vincula las variables independiente y dependiente de la tesis aquí propuesta; o sea, que participación ciudadana y controles democráticos, a nivel teórico, están intrínsecamente relacionados. Por eso, una política que incide en las reglas del juego sobre las dinámicas de participación ciudadana³, en un régimen democrático, ineludiblemente provocará consecuencias en los controles democráticos; cuya causalidad será rastreable empíricamente.

Es sabido que una política pública está comprendida dentro del horizonte de acción de un gobierno. Por ende para comprender mejor una política es necesario conocer el régimen en el cual se inscribe; más aún cuando esta implica acciones e instituciones que inciden en el balance de los poderes del Estado. En esta investigación se han propuesto como relevantes dos conceptos teóricos para abordar el fenómeno de la desviación —por el poder político e intereses particulares— de las instituciones de control democrático. Uno el concepto de la contrademocracia y el otro del bonapartismo.

Estos no son contradictorios, sin embargo, el enfoque de cada uno varía en cuanto al abordaje del objeto de estudio. En la Contrademocracia se hace énfasis en la desconfianza generalizada y organizada de la sociedad que pretende controlar el poder de manera sistemática. Esto se debe a las experiencias de corrupción o instrumentalización de instituciones legítimas y democráticas por el poder, una constante desde los orígenes de la democracia. El poder como tal se opone y resiste a ser controlado, ambiciona que las instituciones ya existentes respondan a sus fines e intereses (Rosanvallon 2007). Por otro lado, el bonapartismo hace referencia a un

³ Acerca de la participación ciudadana en relación con los controles democráticos y en particular al control social, se profundizará en la teorización, punto 2.1.

tipo de régimen personalista que instrumentaliza la voluntad popular, en última instancia, para beneficio de él y el grupo de poder que lo sostiene. Este régimen tenderá a controlar y tener influencia sobre las principales instituciones del sistema democrático representativo, lo hará siempre de la mano de la ley y de la “aprobación popular” a través de plebiscitos. Las instituciones estatales incluso si son pensadas desde y para la ciudadanía, pueden correr el mismo destino si se perciben como un obstáculo o como un importante recurso de poder (Tagle 2015, Basabe Nere 2021). Caracterizar el tipo de régimen en consideración de estos elementos ayudará a entender la desviación de instituciones estatales en relación con los controles democráticos.

Retomando la “institucionalización” de la participación ciudadana en América Latina. Aunque nos hay un acuerdo establecido sobre la medición de las instituciones de participación (como se verá el Capítulo III), en términos generales se puede decir que: los países con mayor número de mecanismos establecidos de participación son Brasil, Venezuela, Perú y Uruguay; con número intermedio Bolivia, Ecuador y Colombia; y con número bajo Chile, México y Argentina (Goldfrank et al. 2020). De estos países —con base en la investigación de De La Torre (2017)— la Venezuela de Chávez, la Bolivia de Morales y el Ecuador de Correa entran en la categoría de Bonapartistas. Es decir, gobiernos que moldearon el diseño institucional a su medida, instrumentalizando la participación y control social mediante políticas de “institucionalización”; lo que resultó en diseños permeables y funcionales al poder político por medio de los mecanismos e instituciones creadas. A priori, entre estos, Ecuador es un caso particularmente típico para estudiar la relación teórica entre “institucionalización de la participación ciudadana” y “los controles democráticos”, en el contexto de una alta desconfianza organizada y en un régimen de claras características “bonapartistas”.

Es importante resaltar que varios autores han aportado a la presente temática en Ecuador. Entre las investigaciones más relevantes destacan las de: Troncozo Montes (2021), Cantos y Esparza (2022), Torres Dávila (2020), Gutiérrez Magaña (2021) e Hidalgo Andrade (2012). Los autores coinciden primero en que Ecuador no es una democracia participativa como se pretende en la constitución de 2008. Se observa a priori que una institución a nivel estatal donde se centraliza la participación ciudadana y el control social es antinómica de los objetivos mismos de participación y control social. Se ven claras señales de que tal centralización con un preponderante Ejecutivo facilita la cooptación del poder político. Con la presente disertación, se pretende desvelar la cuestión de fondo. Teniendo presente el contexto,

la coyuntura y las particularidades del caso seleccionado. Parafraseando a Rosanvallon (2007) para que la representación y participación no se conviertan en Dominación. Se plantea la siguiente pregunta y su respectiva hipótesis a ser sometida a verificación. Luego de lo cual se describe el marco teórico de este estudio: diseño de políticas públicas y el neoinstitucionalismo enfocado en el histórico (Fontaine et al. 2020).

Pregunta

¿Cómo la estatización de la participación ciudadana afecta los controles democráticos?

Hipótesis

La adopción de objetivos y medios estatistas de la participación ciudadana afecta los controles democráticos a través de un estilo de implementación vertical de la Política.

1.2. Política pública y el diseño de políticas públicas

Las políticas públicas necesitan de marcos analíticos que permitan entenderlas. Por eso, estar claros sobre lo que es una política pública es tan importante como tener las herramientas para estudiarlas. Conviene partir de la definición del objeto de estudio, la “política pública”, para luego profundizar sobre el DPP como Marco Analítico, dada su pertinencia y relevancia para la presente investigación.

Si bien existen varios enfoques, toda política pública implica el hecho de que una autoridad gubernamental, a través de objetivos y medios, intenta incidir en una problemática (Fontaine 2015). De modo que una política pública tiene como fin atacar un problema para resolverlo. En ese sentido, para ser estudiada, conviene hacerlo como variable dependiente, es decir, en función del problema dado en el que pretende incidir. Con esto se puede llegar a conclusiones de si una política cumplió con su cometido o si falló (Fontaine 2015).

Una concepción errónea y común es ver a la ley —el hacerla o modificarla— como política pública. La ley o los cambios en el marco legal no son más que un instrumento de la política. Lo mismo sucede con los discursos, los presupuestos y las organizaciones, no pueden ser vistos de manera aislada⁴. Otro error más grave, pero menos común, es considerar que la inacción o lo que debería hacer el gobierno sea una política pública y querer estudiarla como tal (Fontaine 2015).

⁴ Véase el punto 1.4.

El sentido de la política pública está determinado por los fines del Estado, que a grandes rasgos es el bien común (sobre esto no se profundizará para no desviarse del objeto estudio). El sistema estatal prevé una estructura de Poderes con un Gobierno (Ejecutivo) que crea los medios y condiciones para materializar, a través de su intervención, el bien común. Así, el rol del Gobierno implica la acción gubernamental para mejorar las realidades de las personas en el territorio que tiene a su cargo; de esta acción surgen las políticas públicas. En ese respecto la definición de Roth (2014) es válida y bastante completa:

Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2014, 66).

Se observan aquí elementos constitutivos de una política pública; una problemática, una autoridad gubernamental, actores no estatales, objetivos y medios, y grupo meta. Sin embargo, esta definición no especifica en términos prácticos el proceso de una política; lo que es necesario para no confundirse con otros términos como programa o proyecto (Hernández; Carrasco; García 2021). Basándose en Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992), Fontaine (2015) define como política pública a un proceso de actividad gubernamental; donde el Gobierno (Nacional, Regional, Local) con poder coercitivo, reconoce un problema como público, y a partir de objetivos y medios —que expresan sus preferencias— interviene a través de instituciones e instrumentos, en interacción con la sociedad, produciendo resultados capaces de afectar a un determinado público (Fontaine 2015, 25).

La materialización y operacionalización de este concepto, para el estudio de una política, se basa en el DPP; según Peters (2019) este debería ser el enfoque principal del análisis de las políticas, ya que permite considerar decisiones y políticas que funcionen mejor. Toda política pública es resultado de un diseño; el investigador evalúa la idoneidad de ese diseño y considera alternativas que pueden ser más eficaces (Peters 2019, 3). El componente social es intrínseco y se encuentra en todos los momentos del diseño de toda política pública, la autoridad estatal competente lleva a cabo el proceso en el que interactúan distintos actores de la sociedad; cuya importancia implica que el gobierno venda la política y logre que la ciudadanía la comprenda y la compre. Sobre todo en la actualidad donde la ciudadanía exige influir más en las acciones y decisiones de las autoridades. El DPP Considera una dimensión

práctica y otra científica que no pueden separarse; la comprensión del sector de la política y cómo los ciudadanos y las burocracias reaccionan y participan (Peters 2019).

Desde el auge del análisis de las políticas, particularmente desde finales de los años sesenta, el DPP ha evolucionado respondiendo a las necesidades de los gobiernos (Rodrigues 2019). Los primeros eran modelos estadísticos de políticas, útiles en cuanto explican y describen las decisiones, pero limitadas en el aporte a los tomadores de decisiones sobre cómo mejorarlas. Se ignoraba el rol preponderante de la política en las democracias, donde las decisiones y acciones más que técnicamente óptimas deben ser legítimas. Esto no ha cambiado, el investigador de políticas se enfoca en diseñar un sistema, a la vez que tiene en cuenta las relaciones que inciden en las políticas, mismas relaciones a las cuales tales políticas afectarán (Peters 2019).

Las necesidades y los problemas a los que se enfrentan los gobiernos contemporáneos son más complejos y viciosos, a lo que se suma la creciente desconfianza ciudadana, esto hace que el DPP sea aún más pertinente (Peters 2019). Como marco analítico es una guía para entender los problemas de políticas públicas⁵, así como un modo de enmarcar las preguntas y evidencias para abordar tales problemas. Viabiliza la concreción de las ideas sobre los posibles mecanismos que llevan a un resultado determinado; asimismo, en el proceso de formulación, permite acortar la brecha: entre el análisis de políticas y la gobernanza, y entre la teoría y la práctica. El DPP se inserta en el realismo crítico que deriva de una tipología de cuatro modelos de causalidad⁶, que son el resultado de la combinación de ontologías filosóficas (dualismo y monismo) y científicas (fenomenalismo y trans-factualismo) (Jackson, 2016): causalidad como regularidad —neopositivismo; causalidad como necesidad —realismo crítico; causalidad como contingencia histórica —analiticismo; y causalidad como construcción social —reflexivismo (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

Los elementos cardinales para comprender y para diseñar cualquier política son: la causalidad de los problemas, el uso de los instrumentos y los valores, y la implementación de la política. Estos son la base de los marcos analítico de diseño de políticas⁷ y son los componentes con los que evaluar los resultados de una política, por ende sirven como insumo para mejoras. Un ámbito de políticas bien establecido contaría con: ideas sobre la causalidad, alternativas de cómo usar los instrumentos, qué valores son primordiales y cómo intervenir. El marco

⁵ Como objeto de estudio las Políticas Públicas están atravesadas por su naturaleza social.

⁶ Por propósitos de este trabajo, no se detallará sobre los aspectos específicos de cada uno.

⁷ Véase el punto 1b de Peter y Fontaine (2022).

analítico de DPP comprende el proceso y el producto final; es decir, que implica como producto un plan de acción técnico, así como un proceso político de choques de ideas y poder (Peter y Fontaine 2022).

De la interacción de estos elementos, en relación con la tipología de los cuatro modelos de causalidad, surgen los cuatro marcos analíticos de DPP: instrumentación (neopositivismo), institucionalización (realismo), interpretación (analiticismo) y emancipación (reflexivismo) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Estos marcos coexisten y contribuyen de manera diferente al campo del diseño de políticas (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020). El enfoque instrumental define la causalidad en términos predictivos y busca falsificar teorías científicas mediante covariación. El enfoque institucional define la causalidad a partir de casos, con base en teorías de fuerzas causales de alcance medio. El enfoque interpretativo define la causalidad con tipos ideales construidos e interpretados a través de variables contrafactuales. El enfoque reflexivo define la causalidad en términos dialécticos basados en una comprensión de las estructuras sociales, teoriza la condición social del actor y produce razonamientos basados en casos (Fontaine 2019; Fontaine, Medrano y Narváez, 2020).

El realismo crítico se propone como pertinente para esta investigación; en cuanto a que en la causalidad como necesidad se busca evaluar cómo X:Y están relacionadas entre sí, en consideración de que hay una fuerza causal entre estas, y no que X sea condición necesaria para Y. Se separan así las fuerzas causales con los efectos, es decir, que el mecanismo causal puede existir incluso si no produce un resultado determinado, mismo que es considerado como contingente —dependiente del contexto (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 54). La causalidad en el realismo crítico no se basa en fenómenos observables, sino en los poderes causales que mueven un mecanismo; fuerzas que son detectables pero no observables directamente, consideradas como entidades reales. Así las expresiones empíricas son tan reales como los poderes que la causan (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). Las políticas públicas implican la conexión y relación de entre gran variedad de instituciones, que son rastreables pero no observables directamente.

Las investigaciones en el realismo crítico son intensivas, por lo que se basan en la comparación de pocos casos (N-pequeña) y en el estudio de un caso a profundidad (Fontaine 2020). En definitiva, el realismo crítico, desde el enfoque de políticas, se basa en casos concretos y emplea un análisis trans-factual de datos no observables que se integran en patrones de causalidad contingentes, dentro del marco de las acciones y decisiones —en

términos institucionales— de un Gobierno que, en interacción con la sociedad, incide en un problema público (Fontaine, Medrano y Narváez 2020).

Según Fontaine (2019) los problemas de investigación más recurrentes en el enfoque realista hacen referencia a las transformaciones del Estado, los modos de gobernanza, y las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Asimismo, los estudios realistas buscan explicar cómo se implementan las políticas en contextos reales, y cómo los cambios institucionales son el resultado de mecanismos causales complejos que involucran ideas, intereses e instituciones (Fontaine, Medrano y Narváez, 2020).

A modo de síntesis, se puede decir que una política pública —como conjunto de decisiones, objetivos y acciones que lleva a cabo un Gobierno para resolver un problema público, con el fin de mejorar las condiciones de vida de una sociedad— puede ser estudiada empíricamente en su complejidad desde el marco del DPP, el cual permite entender cualquier política de manera integral, desde la puesta en agenda hasta los resultados que produce, en consideración de los factores y condiciones en los que tal política se configura.

Entendido el problema de investigación como problema de Política Pública, es pertinente ahora adentrarse en los aspectos más tangibles de la investigación. Conviene entonces explicar el neo-institucionalismo, en el contexto de políticas públicas, con énfasis en el histórico. Lo que dará elementos más precisos para comprender las dinámicas de las instituciones, así como el tipo de “institucionalización” de la participación ciudadana en el caso ecuatoriano y su relación/afectación con los controles democráticos.

1.3. Neoinstitucionalismo y políticas públicas

Recapitulando, la operacionalizar del DPP bajo el modelo realista se hace a través del neoinstitucionalismo; en cuanto a que la estructura del Estado y las acciones de los gobiernos están constituidas de instituciones —reglas formales e informales. En ese sentido, el enfoque institucional es un gran aporte en el análisis de políticas públicas, dado que las instituciones son el componente central en la vida política (Lowndes y Roberts 2013). Las instituciones permiten explicar el fenómeno político, y son fundamentalmente importantes en la explicación de las decisiones políticas (Peters 2005). Estudiar cómo los actores se relacionan con las reglas y prácticas en entornos dados, ayuda a comprender mejor el comportamiento político y sus efectos (Lowndes y Roberts 2013). Las instituciones como tal no son cuantificables, sino que a través de las reglas formales e informales se las pueden comprender. Según Lowndes y Roberts (2013), en la complejidad actual —era de la información— de la

explosión de las nuevas formas de instituciones, es necesario contar con la capacidad de entenderlas y analizarlas; al respecto el neoinstitucionalismo provee de herramientas conceptuales que lo facilitan. ¿Pero qué son las instituciones?

Para Fontaine (2015, 104), con base en el neoinstitucionalismo, define a las instituciones como: “procedimientos operativos estándares”⁸; concepto muy usado en el campo de las políticas públicas, al que se llega de un aprendizaje de estudios anteriores, entre los cuales destacan los de March y Olsen —pioneros en el neoinstitucionalismo; para quienes una institución es: “un conjunto duradero de reglas y prácticas organizadas, integradas en estructuras de significado y recursos que son relativamente estables frente al cambio de individuos y a las circunstancias externas cambiantes” (March y Olsen 2006, 3). Instituciones —como combinación de reglas y prácticas— insertas en configuraciones de significado y propósito, con recursos que facilitan su acción; que le otorgan identidad, estabilidad y legitimidad. Prescriben comportamientos para roles específicos en situaciones particulares; empoderan y limitan a los actores, influyendo en su capacidad para adherirse a reglas basadas en la lógica de lo adecuado. Las instituciones son reforzadas por terceras partes que premian el cumplimiento o sancionan el incumplimiento (March y Olsen 2006; Olsen 2016).

Cómo tales, las instituciones políticas, a través de medios formales e informales moldean el comportamiento de los actores. En tanto que políticas, giran en torno del poder y de recursos: esto es, fuerzas que influyen la distribución y uso de tales recursos, así como la capacidad que la sociedad tiene de transformación (Held and Leftwich, 1984). Las instituciones políticas distribuyen poder y son inevitablemente cuestionadas; exhiben dinamismo tanto como estabilidad; asumen una forma compleja y diferenciada; y son mutuamente constitutivas con los actores políticos a quienes influyen y por quienes son influenciados (Lowndes y Roberts 2013).

El comportamiento político está determinado por reglas, prácticas y narrativas. Asimismo la construcción de instituciones es el resultado de una mezcla de motivaciones de actores, quienes a su vez están restringidos o determinados por la estructura institucional. Es importante diferenciar estos aspectos para saber dónde y qué mirar al estudiarlas para entender cómo las instituciones resisten o cambian. Las dinámicas entre actores e instituciones son fundamentales en el neoinstitucionalismo; de la estrategia y de los recursos de los actores depende la efectividad institucional, que es potenciada con la combinación de:

⁸ En lo que se refiere a una institución, este es el concepto en que se basa esta investigación.

reglas, prácticas y narrativas; consideradas maneras de restricción, que a su vez son quebradas, resistidas e interrumpidas (Lowndes y Roberts 2013).

La conceptualización de la restricción y el reforzamiento de las instituciones se lo puede sintetizar con los cinco puntos del modelo de agencia: 1) las instituciones moldean el comportamiento de los actores; 2) pero estas son en sí mismas creaciones de la agencia humana; 3) ambas constituyen y reproducen estructuras específicas de poder; 4) el neoinstitucionalismo puede aclarar sobre cómo la desigualdad y la injusticia están construidas en los sistemas políticos; 5) a su vez puede informar a la Estructura institucional sobre aquellos que buscan resistir las restricciones (Lowndes y Roberts 2013).

Por consiguiente, el neoinstitucionalismo permite identificar la variedad institucional en los sistemas políticos, las conexiones entre las instituciones políticas y las no políticas, y cuáles son los aspectos sujetos de cuestionamientos políticos. En cuanto a la diversidad existen instituciones híbridas que mezclan categorías públicas, privadas y de la sociedad civil. Las instituciones son de trayectoria indeterminada y dependientes del contexto; y están impulsadas por agentes determinados o condicionados por otras configuraciones institucionales más amplias (Lowndes y Roberts 2013). Los actores crean, diseñan y rediseñan las instituciones, reflejando en estas sus valores, ideas, principios. El diseño no es simplemente el punto constitutivo de creación sino las acciones de los actores que responden a cambios del contexto y a las cambiantes relaciones de poder (Lowndes y Roberts 2013). Las instituciones son tanto un obstáculo como una oportunidad; y por su tenacidad juegan un rol importante en moldear el comportamiento y en transferir poder. El neoinstitucionalismo puede dar los insumos para estrategias de resistencia al cambio, así como de diseño y cambio institucional a través de reglas, prácticas y narrativas y de su combinación. Motivados, por la lógica de lo adecuado, y por grandes valores y principios, como la justicia social y la libertad (Lowndes y Roberts 2013).

Los mejores criterios para evaluar la estrategia del diseño institucional son la robustez y la revisabilidad. Sobre la robustez, es esencial examinar los valores en el diseño original y aquellos que perduran y fortalecen las estrategias del diseño; este fortalecimiento está relacionado al control entre los actores y es tal en cuanto logra moldear el comportamiento según nuevas lógicas de lo adecuado. Sobre la revisabilidad, esta busca asegurar que los arreglos institucionales operen en distintos ambientes y circunstancias con la capacidad de innovar y aprender (Lowndes y Roberts 2013). La operacionalización de robustez se propone

en dos criterios: la claridad en los valores que informan⁹ el diseño institucional; y la naturaleza y efectividad del control de terceras partes. La operacionalización de revisabilidad también se relaciona con los siguientes dos criterios: flexibilidad, como capacidad en el diseño institucional de adaptación en el tiempo, beneficiándose a través del aprendizaje haciendo; y variabilidad, en cuanto puede acoplarse a circunstancias cambiantes incluso a través diseños diferentes (Lowndes y Roberts 2013).

En cuanto a las políticas, estas no parten de cero, son “el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores políticos, sociales y económicos, de políticas anteriores” (Fontaine 2015, 28). El cambio institucional puede ser abordado o explicado desde el neoinstitucionalismo racional, el sociológico y el histórico. Estos enfoques muestran que un cambio gradual puede tener efectos transformativos y que un gran cambio puede ser el resultado de impulsores tanto internos como externos (Lowndes y Roberts 2013).

El *neoinstitucionalismo sociológico* surgió a partir de la reflexión sobre las organizaciones y la toma de decisiones. Considera que las políticas se desarrollan a partir de soluciones óptimas derivadas de interacciones entre actores, y son influenciadas por instituciones y políticas anteriores. El enfoque del neoinstitucionalismo sociológico, enfatiza el impacto de las instituciones, tanto formales como informales, en la conducta de individuos y organizaciones (Fontaine, 2015). Las instituciones limitan o brindan oportunidades promoviendo formas normalizadas de pensar y actuar (Lowndes y Roberts 2013). Considera que los intereses individuales no son fijos, sino que se construyen socialmente a través de valores, creencias y marcos culturales; es decir, modelos cognitivos que moldean las identidades y preferencias de los actores (Fontaine 2015; Lowndes y Roberts 2013).

Permite estudiar tanto a redes como a organizaciones con un enfoque institucional, enfocándose en la toma de decisiones y los procesos de políticas públicas. Las investigaciones suelen centrarse en procesos sutiles de institucionalización a través de estudios de caso detallados (Fontaine 2015). Se superpone con los otros enfoques institucionales, con una perspectiva centrada en el actor (elección racional) y con las instituciones como relaciones de poder en el tiempo (histórico) (Lowndes y Roberts 2013). El cambio se da de manera incremental por competencia entre organizaciones, imitación de experiencias exitosas, influencia de redes de actores, y difusión de ideas actores (Fontaine 2015; Lowndes y Roberts 2013). En esencia, el neoinstitucionalismo sociológico analiza cómo las normas culturales

⁹ Informar en su acepción de dar forma sustancial (RAE, 2024).

moldean incrementalmente el comportamiento organizativo al institucionalizar modos de pensamiento y acción (Lowndes y Roberts 2013).

El *neoinstitucionalismo de la elección racional*, originalmente, describe individuos que actuaban solo por interés propio bajo reglas simples (Lowndes y Roberts 2013). Sin embargo, esta perspectiva ha evolucionado incorporando mayor complejidad. Elinor Ostrom desafió la visión reduccionista al demostrar que, incluso frente a la escasez de recursos, las personas en comunidades pequeñas o medianas pueden cooperar y crear reglas más efectivas (Ostrom 2007). Esta perspectiva ha integrado explicaciones matizadas del comportamiento humano en contextos sociales más complejos. Al adaptar teorías y difuminar fronteras con otras vertientes, alejándose del comportamiento puramente maximizador (Lowndes y Roberts 2013). En cuanto al Estado, las instituciones son entendidas como variables exógenas que imponen reglas a los individuos desde el exterior, como tratados internacionales o la constitución; los actores, aceptan cumplir con ellas, confiando en que haya un control superior que marque las reglas del juego (Fontaine 2015).

Bajo este enfoque se hace énfasis en las relaciones en términos económicos. Ante la diversidad y complejidad del mercado, el intercambio y los costos se vuelven un problema. Esto es regulado por una variedad de instituciones, que el neoinstitucionalismo de elección racional reconoce que pueden ser estructuradas y no estructuradas (Fontaine 2015).

Considerando que desde esta visión las instituciones se derivan de procesos racionales para mitigar costos y riesgos. En síntesis, se puede decir que las instituciones “son modelos de equilibrio negociados para facilitar la acción” (Fontaine 2015, 114). Aunque se pueden señalar algunos límites, como el individualismo metodológico, la racionalidad limitada de los individuos y el problema de los costos transaccionales. El neoinstitucionalismo de elección racional, se caracteriza por el reconocimiento de la importancia de las instituciones, utilizando técnicas y métodos económicos (Fontaine 2015).

El *neoinstitucionalismo histórico* surgió como un enfoque que combina la teoría de la organización, la economía y críticas al marxismo clásico. Se distingue del sociológico y de elección racional, con estudios nacionales y comparativos a gran escala. Centrándose en la formación e implementación de políticas públicas en relación con grandes grupos de interés y de presión que conforman las estructuras de poder en un país (Lowndes y Roberts 2013). Considera la noción de gobernanza, en relación con niveles de gobierno y a la intervención de actores no estatales. Se hace énfasis en el rol del Estado en particular a sus instituciones en las interacciones con organizaciones y actores individuales u organizados (Fontaine 2015). En

este enfoque es común hacer estudios de casos comparados y reconstitución de procesos para examinar cómo los actores y las instituciones se han influido mutuamente a lo largo del tiempo (Lowndes y Roberts 2013).

El neoinstitucionalismo histórico se caracteriza por profundizar: el nexo entre instituciones y comportamientos, las relaciones de poder, la influencia de las ideas y la interrelación con las instituciones, así como el cambio institucional a través de la dependencia del sendero y las coyunturas críticas (Fontaine 2015). El concepto de "dependencia del sendero" sugiere que las políticas una vez que toman una determinada trayectoria, el costo de cambiarlas de dirección es alto. A medida que se avanza el costo de las alternativas aumenta, tanto para un sendero virtuoso como para uno vicioso (Lowndes y Roberts 2013); en parte esto explica la estabilidad de las instituciones. En cuanto a las transformaciones, el concepto de "coyunturas críticas" explica que se dan en circunstancias de conmoción política por shocks externos. En estos momentos el costo del cambio se reduce y las reformas pueden incluso cambiar radicalmente las estructuras institucionales (Fontaine 2015; Lowndes y Roberts 2013).

En síntesis, si bien las instituciones en el tiempo son estables y los cambios incrementales, eventualmente ocurren cambios fuertes en momentos específicos por variables exógenas. Esta combinación es la base del concepto "equilibrio puntuado" que integra tanto la estabilidad como el dinamismo de las instituciones; periodos largos de equilibrio puntuados por crisis (Fontaine 2015; Lowndes y Roberts 2013). Este enfoque tiene que prestar especial atención a las fuerzas endógenas que impulsan los cambios y ajustes incrementales, ya que suele descuidarlos. Sin embargo, proporciona una comprensión más integral de la evolución de las instituciones políticas y su impacto en las sociedades (Lowndes y Roberts 2013).

Como se puede observar, para el estudio de la problemática planteada el neoinstitucionalismo histórico es el más adecuado. Esto por el proceso que llevó a crear una nueva institucionalidad de participación ciudadana, producto de un cambio radical en el sistema institucional del Estado ecuatoriano, que no partió de cero, porque ya había instituciones sobre las que se crearon y se moldearon las nuevas instituciones. Este diseño institucional —*sui generis*— detonado en 2008, determinó un sendero costoso de cambiar; considerado para muchos como vicioso, para otros como virtuoso, pero en general contradictorio en cuanto a los fines por los que se creó.

1.4. Protocolo de investigación

Fontaine (2020), desde el enfoque realista de diseño de políticas públicas, sistematiza como método un protocolo de investigación. Se combinan algunas técnicas y métodos en cinco pasos: Teorización y operacionalización del mecanismo causal; Diseño de tests empíricos; Selección y justificación de caso; Análisis de Congruencia; y Reconstitución de procesos. La importancia de las investigaciones multi-método en las inferencias causales son cada vez más reconocidas (George y Checkel 2015, 234). Este protocolo se ha usado en un gran número de investigaciones sobre políticas públicas, los resultados han sido bien valorados y reconocidos en la academia¹⁰. Como se observa, la pregunta e hipótesis, al seguir una lógica causal, determinan la pertinencia de este método para la presente investigación. Con esta confianza, presento los cinco pasos del protocolo de investigación y cómo se aplicarán.

Teorización y operacionalización del mecanismo causal: Con base en una posible relación causal entre un elemento desencadenante que podría explicar un determinado factor se construye un mecanismo causal. La conexión es fundamentada con base en teorías, sea para su formulación o su comprobación. Desde el diseño realista de políticas públicas se sostiene que una política es el resultado de las interacciones entre la adopción de objetivos, la formulación y la implementación (Peters 2018). El detonante (D) y resultado (R) están conectados en una lógica causal, donde fuerzas interconectadas mueven como un engranaje las siguientes. Entre la adopción de objetivos D y el resultado R se conectan causalmente las entidades A, B y C (Fontaine 2020). La hipótesis se operacionaliza teorizando el mecanismo causal, quedando así: $H = D : A : B : C : R$. Siendo (D) la adopción de objetivos —puesta en agenda; (A) la adopción de medios —formulación; (B) Ajuste del sistema institucional —coordinación intersectorial; (C) Adopción de estilo de implementación —relación Estado-Sociedad; y (R) Resultado (Fontaine 2020). Estas entidades son como eslabones del mecanismo, y su robustez depende de la fortaleza del eslabón más débil. Cada actividad tiene su hipótesis principal, ante la posibilidad de no cumplirse hay la hipótesis alternativa, que es la negación de la principal (Fontaine 2020). Estas, a diferencia de las principales, no están unidas por una relación causal por lo que no deben demostrarse. Cabe recalcar que el cumplimiento de la hipótesis general está determinado por el cumplimiento de las hipótesis principales de las entidades (Fontaine 2020).

¹⁰ Por ejemplo, véase en la bibliografía a Fontaine et al (2023).

Diseño de pruebas empíricas: Una vez teorizado el mecanismo causal se precisa identificar las OEE (observaciones empíricas esperadas). Las cuales son los tipos de datos que se necesitan para confirmar o desconfirmar la hipótesis. El diseño de las OEE se configura dentro de las entidades del mecanismo causal según los instrumentos de políticas públicas, clasificados según la taxonomía (NATO) propuesta Christopher Hood (1986)¹¹; acrónimo basado en los principales recursos del Estado; estos son: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. La nodalidad, hace referencia a la facultad de estar en el centro de la información; desde una posición estratégica, como un nodo centrípeto, los gobiernos dispensan y recopilan información de interés gubernamental (Hood 1986, 4-6). Autoridad, denota la capacidad oficial de determinar legalmente el marco normativo, para el gobierno del Estado. Es una de las propiedades constitutivas del gobierno y de su facultad de acción (Hood 1986, 5-6). Tesoro, hace referencia a la posesión de bienes monetarios o fungibles, que el gobierno usa e intercambia para sus fines (Hood 1986, 4-5). Organización, indica tener bajo su disposición recursos humanos y físicos, con lo que el gobierno actúa directa y autónomamente (Hood 1986, 4-6). Las entidades de la política al entrar en actividad pueden ser observadas empíricamente a través de la mezcla de instrumentos (Fontaine 2020, 10). Guiados por esta lógica se diseñarán las pruebas empíricas, formulando una OEE por instrumento conforme a cada una de las entidades de la política; un total de veinte en el mecanismo (Fontaine 2020, 11).

Selección y justificación de caso: Comparar o poner en contexto un caso definido a priori es necesario para justificar la selección (Fontaine 2020, 12). Las técnicas precisan de una alineación metodológica en cuanto a las condiciones de causalidad (necesidad y suficiencia), ilustrándolo, que X sea condición necesaria para que se dé Y. La selección se lleva a cabo según la ausencia o presencia del D (Detonante) y R (Resultado), cuya relación causal se sustenta teóricamente en el primer paso del protocolo. Para esto es indispensable operacionalizar D y R, a través de indicadores que den cuenta de las condiciones de necesidad y suficiencia (Fontaine 2020, 11-12). De acuerdo con el método comparado se busca establecer la relación causal entre D y R, no se pretende medir la (Lijphart 2008, 246). En esa línea, al comparar un número pequeño de casos se controlaría otras variables. En el presente estudio, por su alcance, una comparación de casos rigurosa no aplica, no obstante, se seguirá esta lógica hasta contextualizar y justificar el caso seleccionado que se analizará, acercándonos más a un método de estudio de caso a profundidad (Lijphart 2008, 255). Para

¹¹ Esta taxonomía continúa siendo en la actualidad la más usada y la más citada (Hernández 2019).

esto es necesario identificar la subclase a la que pertenece el caso, achicando el universo e identificando los casos más probables para la relación teórica planteada (George y Bennett 2005, 74). Estos son aquellos que tienen una significativa presencia de causa y de resultado, siendo más cercanos a la teoría dada (George y Bennett 2005). Los casos, según la presencia/ausencia de X y Y se clasifican en la siguiente tipología: típicos (D^*R), desviados (D^*-R), inconsistentes ($\neg D^*R$) e irrelevantes ($\neg D^*\neg R$) (Fontaine 2020, 12). Existen algunos caminos para determinar la presencia/ausencia de variables en el enfoque realista. Un camino muy usado en el enfoque realista es mediante un análisis cualitativo comparado (QCA). Aquí se elabora una tabla de la verdad usando proxis para evaluar los atributos de D y R; se identifican condiciones simples hasta obtener la necesidad e identificar el universo de casos. La suficiencia se da con variables adicionales en X sin las cuales no se da Y (Thomann 2020). El análisis de suficiencia se hace con una tabla de verdad, allí se ilustran las posibles configuraciones de condiciones de las variables, y se les da un valor a las mismas según su presencia o ausencia (Thomann 2020).

Análisis de congruencia: El análisis de congruencia se caracteriza por establecer una relación entre la variación de la variable independiente y la variación de la variable dependiente. Esta similitud en la variación no significa que un gran efecto provenga de una gran causa y viceversa, estas pueden ser amplificadas, disminuidas, demoradas o aceleradas (George y Bennett 2005, 146-147). La confirmación de la congruencia nos permite hacer conclusiones tentativas de la posible existencia de proceso causal (Beach y Pedersen 2016, 273). El análisis de congruencia no busca probar teorías, pero sí puede contribuir en su afinación para su desarrollo (George y Bennett 2005, 146). En la congruencia la caja del mecanismo causal no está explícitamente abierta. Las evidencias no son directas sobre el funcionamiento de las fuerzas causales; sino solo manifestaciones observables del mecanismo (caja negra), o sobre las entidades y actividades del mecanismo (caja gris) (Beach y Pedersen 2016, 270-273). Para esto se pueden estudiar, en términos comparados, algunos casos de acuerdo con la clasificación anterior, con principal énfasis en los típicos y los desviados (Fontaine 2020, 13); en ese sentido, se analizará el caso típico seleccionado junto con otro dos. El enfoque principal en el análisis de congruencia es la descripción cronológica de los eventos más relevantes; es más descriptiva y busca responder el qué pasó. El análisis de congruencia permite, además, identificar otros factores explicativos que pueden servir de insumo para darle mayor robustez a la hipótesis (en tanto relación teórica) (Fontaine 2020, 13). Una vez se

establece la congruencia, se puede destapar la caja del mecanismo causal a través de la reconstitución de procesos.

Reconstitución de procesos: Este último paso, es el estudio de un caso a profundidad. La diferencia con el análisis de congruencia es el destapar la caja del mecanismo causal en sus partes constitutivas (Beach y Pedersen 2016, 302). La reconstitución de procesos se puede definir como el “análisis de evidencias sobre procesos, secuencias, y coyunturas de eventos dentro de un caso, sea para desarrollar o para probar hipótesis de mecanismos causales que puedan explicar causalmente el caso” (Bennett y Checkel 2015, 7). Además de proveer confirmaciones sólidas de relaciones causales entre variables independientes y dependientes, la reconstitución de procesos ayuda a responder el cómo una causa produce un resultado (Beach y Pedersen 2016, 302). En el diseño de políticas públicas la reconstitución de procesos sigue una lógica bayesiana. Según Fontaine (2020, 14) Los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro, y organización se los trata como pruebas de aro (*hoop tests*), evidencias no únicas pero con alta certeza¹². La validez de cada entidad del mecanismo necesita que las cuatro pruebas empíricas (OEE) sean positivas; de modo que estas OEE se las somete a prueba, necesitando tres evidencias confirmatorias para que sean positivas (Fontaine, Carrasco y Rodrigues 2021). En síntesis, con base en el mecanismo causal teorizado, con sus respectivas OEE (pruebas de aro), siguiendo una lógica bayesiana, se procesa y sistematiza la información, se analiza las pruebas empíricas y se evalúan las evidencias. Con esto se determina el cumplimiento o no de las hipótesis de cada entidad del mecanismo, con lo que se puede concluir si la hipótesis general: se cumple, no se cumple, o se cumple parcialmente (ruptura del mecanismo).

Este protocolo es de utilidad tanto para analizar las políticas como para diseñarlas. El hecho de estandarizar procedimientos a través de un protocolo de políticas permite comparar mecanismos causales en diferentes casos (Fontaine 2020). Las investigaciones de políticas orientadas por casos o variables permiten un amplio espectro de estudio de problemáticas a distintos niveles de profundidad (Fontaine et al. 2020). Con el fin de responder a la pregunta de investigación de la presente tesis, se aplicará este protocolo de investigación, el cual permitirá tirar del hilo causal del mecanismo modelado desde su Detonante hasta sus Resultados; proceso que se estudiará mediante un análisis trans-factual de datos no

¹² Son cuatro los tipos de pruebas en base a su unicidad y certeza: pruebas de paja al viento (*straw-in-the-wind tests*); pruebas de aro (*hoop tests*); pruebas de pistola humeante (*Smoking-gun tests*); y pruebas doble decisivas (*doubly-decisive tests*). Véase el texto de Van Evera (1997, 30-34).

observables pero detectables, ayudado de los conceptos del neoinstitucionalismo histórico; finalmente se destapará la caja negra en la reconstitución de procesos con el estudio de caso a profundidad.

Dicho esto, como ya se mencionó —por propósitos del alcance de esta tesis— algunos pasos del protocolo no se aplicarán de manera rigurosa. No obstante, serán la guía sobre la cuál generar conocimiento confiable. A la postre el lector podrá entender cómo y dónde específicamente falla la política de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador a partir de evidencias que se pretende que hablen por sí mismas. Si bien muchos aspectos pueden no ser muy precisos y cierto contenido importante seguro quedará por fuera, sin duda, es una investigación que, además de contribuir a la acumulación de conocimiento, develará algunos hallazgos que marcarán la ruta de futuras investigaciones.

2. Capítulo 2. Modelación del mecanismo causal

Aquí se profundiza sobre la relación teórica entre la variable independiente y la dependiente; base sobre la que se modelará el mecanismo causal que conecta el Detonante y el Resultado a través de las entidades de la política, con lo cual poder identificar los factores que inciden en el Resultado. En el mecanismo después del detonante un engranaje mueve al siguiente, el cual va a depender del anterior para moverse. Para verificar las conexiones causales se someterá a prueba el mecanismo mediante pruebas empíricas. En esta sección se establecerán tanto el mecanismo causal como las pruebas empíricas, mismas que son necesarias para poder esclarecer la causalidad en el estudio de caso a profundidad.

2.1. Teorización

La teorización se compone de dos partes: la revisión de la literatura y como tal la teorización del mecanismo causal. En la teorización se profundiza teóricamente la relación causal entre la variable independiente y la dependiente —estatización de la participación ciudadana y controles democráticos— además de algunos conceptos que permiten explicar y entender mejor esta relación: contrademocracia, bonapartismo, institucionalización y estatización. En cuanto a la teorización del mecanismo causal en la política estudiada, D (Detonante) y R (Resultado) están unidos por las entidades A, B y C. Este enlace se construye siguiendo la lógica del DPP y con base en la teoría usada. No está demás insistir en que al ser una teoría pensada para pocos casos el alcance teórico es generalizable, considerando también que el contexto del caso seleccionado tendrá siempre grandes diferencias incluso con casos similares.

2.1.1. Revisión de la literatura

Como se expuso en la introducción, la participación ciudadana está intrínsecamente relacionada con los controles democráticos. Esto significa que la variación o afectación en la una afectará a la otra. Dicho esto, ahora se puede abordar cada uno de los conceptos que permitirán entender con claridad la hipótesis y responder la pregunta de investigación. Empiezo con la participación ciudadana. Si bien ya se explicó en la introducción el fenómeno del auge de la participación en Latinoamérica —complementaria a la democracia— es preciso definirla en cuanto a su rol y relevancia en el contexto de las políticas públicas de las democracias modernas.

La participación ciudadana tiene muchas acepciones e implica diferentes elementos dependiendo del enfoque teórico. Desde las políticas públicas la participación es un factor

imprescindible, pues incluso en las políticas más verticales, siempre habrá en la ciudadanía y la sociedad civil¹³ actores que siguen los pasos de las acciones gubernamentales, a la espera de oportunidades para incidir o hacerse escuchar. En ese sentido, la participación a la que nos referimos es aquella en la que la ciudadanía —individual u organizada— pretende incidir en las acciones estatales y políticas que le interesa o afecta (Isunza y Lavallo 2010; Torres 2019). Esta no incluye al tipo de participación a través del sistema de partidos, es decir de representación a través de la agregación de intereses y preferencias en clivajes electorales. Si bien es cierto que la ciudadanía organizada también agrega fines comunes, donde se da una cierta representación a través de un portavoz (Isunza y Lavallo 2019); la distinción con la participación electoral es evidente, y no amerita mayor explicación. Por otro lado, vale aclarar que tampoco se considera a aquella participación que como hecho social y cultural se organiza para compartir intereses y gustos más cotidianos (casi como condición existencial) y que no pretende influir en las acciones y decisiones político-estatales (Torres 2019).

La dimensión de la incidencia de la participación en las acciones y decisiones del poder es el control social, es decir, coinciden en esta dimensión —sin descuidar que la idea de participación es más amplia que la de control social¹⁴. Es importante hacer énfasis que el control social se hace efectivo mediante la agencia de la ciudadana pero también por un marco institucional acorde (Isunza y Lavallo 2010). En fin, para que la ciudadanía pueda permitirse controlar al poder, necesita reglas que lo favorezcan —presentes en todas las democracias que no han tenido una deriva autoritaria— y una ciudadanía que se implique en los asuntos que le interesan o le afectan (Torres 2019). La participación normalmente se da a través de sociedades intermedias, donde las voces singulares tienen mayor eco en una voz colectiva. No se profundizará sobre los espacios de participación, más allá de que es de conocimiento general que la sociedad civil es el principal canalizador a la participación ciudadana y que el control social ejercido principalmente por estas organizaciones sociales; ya que son pocos los individuos que cuentan con las condiciones para actuar por cuenta propia (Isunza y Lavallo 2019). Resumiendo, se puede decir que “a la participación ciudadana le precede tanto el interés de la población civil por involucrarse en la cosa pública, como la representación política para atender y promover la implicación ciudadana al margen del derecho al voto” (Casas 2009, 66).

¹³ Entiéndase por sociedad civil a la ciudadanía organizada.

¹⁴ El control social se profundizará en la parte de los controles democráticos.

La relación entre participación y control social es prácticamente constitutiva de las democracias. La concepción del pueblo vigilante se explica por una desconfianza generalizada, debido a una distancia entre quienes gobiernan y la ciudadanía. La sociedad asume roles de vigilancia, control y obstaculización —elementos considerados como contrapoderes— que definen el concepto de Contrademocracia (Rosanvallon, 2007). “La confianza es, en fin, un economizador institucional; permite ahorrarse todo un conjunto de mecanismos de verificación y prueba” (Rosanvallon 2007, 23). El poder legítimo y la desconfianza se establecieron desde los inicios de la democracia moderna; en tal sentido, en el tiempo la sociedad ha establecido instituciones democráticas y legales para controlar al abanico estamental del sistema representativo electoral del cual desconfía. Para Rosanvallon (2007) la desconfianza se da por las experiencias de corrupción del poder, que sumido por los intereses particulares, hace derivar al sistema institucional de representación en uno de dominación. Con base en este argumento se puede sostener que una institución pensada en función de la sociedad al hacerla parte del Estado o dependiente de este, aun siendo legítima, correrá con el riesgo de ser influenciada, viciada o apropiada por el poder político en función de intereses particulares.

De modo que, institucionalizar el control va a correr dos riesgos de parte del Poder; primero una oposición fuerte para su establecimiento, y otro, una vez establecido, intentos de someterlo y hacerlo funcional a sus intereses. Al respecto Rosanvallon (2007) habla de la “institucionalización imposible”, que ilustra con dos intentos que fracasaron. Uno el de los Censores de Pensilvania (1776 – 1783), este por motivos/intereses políticos fue suprimido. Y el del Tribunado francés de 1800, que sucumbió a los apetitos del Primer Cónsul, Bonaparte. Este segundo caso tiene especial relevancia en términos teóricos para la presente investigación, también porque da ya algunos elementos relevantes y remite al concepto del bonapartismo, que más adelante se abordará desde la perspectiva latinoamericana.

Tras el golpe de Estado del 9 de noviembre de 1799 —con Napoleón Bonaparte a la cabeza— el 25 de diciembre se promulga la nueva constitución y ratificada mediante plebiscito el 7 de febrero de 1800. Una carta magna con la que se diseña un régimen al gusto y preferencia de Bonaparte, por ejemplo, hacer que al Ejecutivo le correspondieran exclusivamente las iniciativas de ley. En cuanto al Legislativo se lo dividió en tres: el Senado (garantía de constitucionalidad), un Cuerpo Legislativo (voto de leyes y presupuesto, y acusar a ministros denunciados ante la Alta Corte) y el Tribunado (Deliberación de proyectos, opinar sobre reformas y abusos, denunciar a los ministros ante Cuerpo Legislativo y debatir los casos en

que se debiera suspender la Constitución) (Rosanvallon 2007, 102-103). Este último era el organismo que Napoleón identificaba como un potencial obstáculo, de una parte limitando su accionar y por otra inclinando la balanza de la narrativa pública. Si bien el poder del gobierno era ya preponderante, el primer Cónsul no tardó en arrinconar al Tribunado desde el inicio mediante un plebiscito prácticamente lo amordazó. Así, a través de plebiscitos fue haciéndose con más poder y restringiendo el de las instituciones de contrapeso (control democrático político). Por ejemplo en agosto de 1802, mediante plebiscito: el cargo de Primer Cónsul pasó a ser vitalicio; el Tribunado de 100 se redujo a 50 miembros —los destituidos fueron los más críticos al gobierno; el primer Cónsul pasó a tener la competencia de nombrar a los miembros del Senado y de disolver el Cuerpo Legislativo y el Tribunado; y así muchas más (UNAM 2019).

De este fenómeno francés nace el Bonapartismo, un concepto que, entre otras, ayuda a explicar ciertos tipos de regímenes. Basabe Nere (2021) lo describe como una doctrina camaleón, con el atributo de atraer a izquierdas y a derechas, lo cuál es la explicación de su éxito inicial y de su caída. La unidad nacional es su principal discurso, pero incapaz de lograrlo ni siquiera dentro de sí. Es un tipo de atrápalo todo ideológico, por ende con bases etéreas e inestables. Imposible de sostenerse en el tiempo, ya que el “(el buen tirano) no podrá conciliar milagrosamente el trabajo y el capital, no aliviará a la agricultura sin aplastar el comercio, a los pobres sin exasperar a los ricos (...). Tendrá que elegir, y el día que elija, estará perdido” (Guizot en Basabe Nere 2021, 861). Como se observa, el bonapartismo más que un fenómeno histórico francés; constituye un tipo capitalista de Estado¹⁵ cuyas características sirven para analizar casos similares (Tagle 2015). En Latinoamérica el bonapartismo fue primeramente abordado por Trosky en su exilio en México, quien lo conceptualizó de la siguiente manera:

Régimen en el cual la clase económicamente dominante, aunque cuenta con los medios necesarios para gobernar con métodos democráticos, se ve obligada a tolerar —para preservar su propiedad— la dominación incontrolada de un "salvador" coronado. Este tipo de situación se crea cuando las contradicciones de clase se vuelven particularmente agudas; el objetivo del bonapartismo es prevenir las explosiones. Como puente entre la democracia y el fascismo (...), aparece un ‘régimen personal’ que se eleva por encima de la democracia y concilia con

¹⁵ “Un Estado relativamente autónomo respecto de las clases o fracciones de clase dominantes en una formación social con predominio ya consolidado del modo de producción capitalista” (Tagle 2015, 113).

ambos bandos, mientras, a la vez, protege los intereses de *una*¹⁶ clase dominante (...) (Trosky 1937, 1).

Ante un contexto en el que el conflicto social o de clases no logra ser encauzado por la vía democrática, se crea la posibilidad de un régimen prefascista o prerrevolucionario (Tagle 2015, 117). Como tal el bonapartismo no llega a consolidarse en un tipo ideal extremo de izquierda o derecha, aunque sí puede seguir una ruta de radicalización hacia tipos autoritarios¹⁷. En definitiva, el bonapartismo es un tipo de régimen personalista que se hará con poder a través de mecanismos legales, esquivando o afectando los CD que puedan significar un obstáculo en su accionar, y ante su inevitable declive, en el contexto de una democracia, o será derrumbado o se radicalizará en un absolutismo.

La relación entre el tipo de régimen con las políticas públicas y los controles democráticos es clara. Como ya se mencionó, el análisis de una política no puede prescindir del tipo de régimen que la lleva a cabo; más aún cuando hay de por medio instituciones a través de las que pasa el balance de poder, y políticas que pretenden incidir en los CD. Pero ¿qué son los controles democráticos?; a grandes rasgos se puede decir que son: las reglas a través de las cuales, en un sistema democrático, la sociedad controla al poder (Isunza y Lavalle 2018). La evolución de las democracias trajo consigo la institucionalización de la desconfianza hacia sus instituciones en respuesta a la cuestión de ¿quién controla al poder y al que lo controla? Según Isunza y Lavalle (2018) esta desconfianza se tradujo en un control interno (Estatal) y un externo (Social) —mismos que derivan del término anglosajón *accountability*. Si bien este implica la rendición de cuentas y la participación ciudadana, no es suficiente.

Las democracias modernas desarrollaron modos de control cuyo vocablo más completo en inglés es *public accountability* (Isunza y Lavalle 2018). En español, el término más preciso, es controles democráticos, este considera tanto los aspectos de responsabilidad y como los de control. Donde la entidad A rinde cuentas a B, y la entidad B a través de mecanismos de poder (sanciones) controla a la entidad A (Fontaine y Gurza Lavalle 2019). Las dimensiones del control democrático (*public accountability*) son: electorales, políticas, sociales y administrativas. Estas se explican a partir de una tipología que considera la participación de actores no estatales y el grado de coerción sobre los actores estatales (Fontaine y Gurza

¹⁶ Aquí deliberadamente se cambió el artículo definido “la” por el artículo indefinido “una”, ya que permite entender mejor que el bonapartismo no necesariamente protege los intereses de toda la clase dominante sino principalmente de una parte o un grupo de ella.

¹⁷ En Latinoamérica existen casos con características bonapartistas que pueden ser analizados desde este enfoque teórico (Tagle 2015).

Lavalle 2019). Del cruce de estos criterios se derivan los controles: verticales electorales (más incluyentes y coercitivos); verticales no electorales (más incluyentes y menos coercitivos); horizontales políticos (menos incluyentes y más coercitivos); y horizontales administrativos (menos incluyentes y coercitivos) (Fontaine y Gurza Lavalle 2019).

Tabla 2.1. Dimensiones de los controles democráticos

		Coerción hacia actores estatales	
		+	-
Inclusión de actores no-estatales	+	Vertical electoral (Control electoral)	Vertical no electoral (Control Social)
	-	Horizontal político (Control Político)	Horizontal administrativo (Control administrativo)

Fuente: Fontaine y Lavalle (2019).

La primera división de los controles democráticos es vertical y horizontal. El vertical hace referencia a controles externos sobre el Estado. El horizontal en cambio a un sistema interestatal de controles (Peruzzotti y Smulovitz 2002). Los CD verticales se diferencian entre electoral y no electoral. Vertical hace referencia a la relación “principal” (ciudadanía) – “agente” (gobierno); es *demotikós* por ser del pueblo; el *demos* como “agente” ejerce control hacia el “principal”, de abajo hacia arriba (Isunza y Lavalle 2018); dividido en el Electoral y el Social (Fontaine y Gurza Lavalle 2019). El más conocido es el Control Electoral, que son los mecanismos de elecciones (O’Donnell 2006), es decir, de delegación en el sistema representativo. El Control Social, es el control directo que la sociedad civil ejerce sobre la cosa pública a través de reglas de participación y vigilancia (Fontaine y Gurza Lavalle 2019). En cuanto a los CD horizontales, se los puede definir como:

(...) organismos estatales que están legalmente habilitados y facultados, y que de hecho están dispuestos y capacitados, para llevar a cabo acciones que van desde la supervisión de rutina hasta sanciones penales o juicios políticos, en relación con acciones u omisiones de otros agentes o entidades estatales que puedan calificarse como ilícitas (O’Donnell 2006, 334).

Los controles horizontales se componen del Político y del Administrativo; podría decirse que el primero es un control duro y el otro un control blando. El Control Político hace referencia a las instituciones de balance, que tradicionalmente son ejecutivo, legislativo y judicial; los cuales tienen mecanismos vinculantes para controlarse mutuamente. Mientras que el Control Administrativo remite a las instituciones asignadas, por ejemplo: contraloría, procuraduría, las

veedurías, auditorías, entre otras; que emiten recomendaciones no vinculantes¹⁸ (Fontaine y Gurza Lavalle 2019; O'Donnell 2006).

Para entrar en materia, sobre la cuestión de la institucionalización del control social y su relación con la participación ciudadana. Si bien el control social no sanciona ni premia, “constituye la mayor innovación sociopolítica desde las transiciones democráticas en América Latina” (Fontaine y Gurza Lavalle 2019, 16); incapacidad de sancionar que es compensada con su institucionalización. En países de Latinoamérica esto se dio por un lado con la puesta en agenda de objetivos de institucionalizar la participación ciudadana (principalmente por gobiernos progresistas) y la creación de mecanismos de control social; que se manifestó, entre otras, con una regulación sobre el control social, la transparencia y la participación, mediante una voluntad de institucionalización (Fontaine y Gurza Lavalle 2019). Este proceso fue apalancado por el número creciente de organizaciones sociales en la región; cuya incidencia se manifiesta principalmente en los ámbitos: judicial (activan las agencias de control), mediático (hacen pública las acciones de las autoridades) y social (se movilizan para que se sancionen abusos o ilegalidades) (Peruzzotti 2006 en Fontaine y Gurza Lavalle 2019).

De modo que para que haya control social es necesario la participación ciudadana, es decir, que la participación ciudadana es condición *sine qua non* del control social. La institucionalización de la participación ciudadana por ende debería aumentar el control social. Lo que se lleva a la teoría de rango medio, a mayor participación ciudadana mayor control social. Sin embargo, como ya se observó, tal proceso de institucionalizar la participación correrá el riesgo de ser instrumentalizado por el poder, sobre todo si al respecto tiene objetivos estatistas; esto derivaría en un tipo de estatización y no de una institucionalización. Pero entonces ¿cuál es la diferencia entre institucionalización y estatización en políticas públicas? A grandes rasgos, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, se puede decir que institucionalización son reglas, prácticas y narrativas claras, que una vez establecidas resisten en el tiempo a los ciclos electorales (Lowndes y Roberts 2013). Lo que sería también, la adopción de procedimientos operativos estándares que estructuran el comportamiento político y de la ciudadanía, y que tienen la capacidad de resistir los embates dados por los cambios en el poder. Precisamente porque los actores políticos buscan instituir sus valores y que estos

¹⁸ Cabe acotar que las instituciones de balance también pueden hacer control administrativo con informes y otros mecanismos blandos. Y la institucionalización de controles sociales puede generar controles administrativos (Fontaine y Gurza Lavalle 2019, 12).

perduren en el tiempo, valga la redundancia, a través del cambio en las instituciones (Lowndes y Roberts 2013).

Si bien los cambios de reglas pueden ser soluciones rápidas, si se descuidan las prácticas y las narrativas entonces el proceso de institucionalización será frágil. Pero incluso si están bien establecidas y complementadas las tres, si lo institucionalizado no es cuidado o mantenido, entonces se marchita (Lowndes y Roberts 2013, 171). El mantenimiento de una institución son actores que le dan vida desde adentro y desde afuera a través de la revisión, la retroalimentación y el ajuste de: las reglas, las prácticas y las narrativas. Esto solo es posible si hay una apropiación de las personas u actores que forman parte de lo institucionalizado. Es verdad que el resultado son procedimientos operativos estándares, pero estos para sostenerse en el tiempo necesitan poder adaptarse a las necesidades de nuevas realidades sociales.

En este contexto la estatización es un tipo de institucionalización que consiste en hacer parte de la estructura del Estado a una o varias instituciones —reglas, prácticas y narrativas— en dependencia de este y no de la sociedad¹⁹ (Fontaine 2015). En sí no es que la estatización esté bien o mal, esto va a depender de aquello que se estatiza, y del cómo y con qué fines se lo hace. Cuando la estatización implica al control social y a la participación ciudadana entonces se encienden las alertas, ya que se estaría yendo en contra de los principios y los fines que estos portan en sí mismos. Si bien puede haber objetivos estatistas de institucionalizar la participación, esto sería una contradicción en la concepción misma del problema y la solución; ya que la participación y control social son de lógica abajo-arriba; de modo que los objetivos de institucionalización deberían ser coherentes con esta lógica; dado que objetivos estatistas la cambiarían a una lógica de arriba-abajo. Lo cual estaría atravesado por el hecho mismo de que la imposibilidad de una institución estatal pura —o sea, ajena al juego político— no es circunstancial sino estructural (Rosanvallon 2007, 289-291). De manera que, para institucionalizar la participación y el control social, es necesario garantizar la pluralidad de las organizaciones heterogéneas de la sociedad en todo el proceso del diseño de la política.

En síntesis sobre la revisión teórica de la literatura; la participación ciudadana está intrínsecamente relacionada con los controles democráticos, es decir, que cambios de las reglas en una implicará afectaciones en la otra. El control social coincide con la dimensión de la participación ciudadana que pretende incidir en las acciones y decisiones político-estatales como mecanismo contrademocrático ante la desconfianza generalizada. Una política de

¹⁹ Es importante recordar que estatal no es sinónimo de público, dado que es común confundirse; también porque las cosas públicas no estatales sobreabundan en las democracias modernas

institucionalización de la participación ciudadana va a estar determinada en gran medida del tipo de régimen; si es uno del tipo bonapartista, régimen vertical —impositivo y centralizado— y que considera a los mecanismos de participación como instrumentos de poder, entonces esa política podría derivarse en una estatización. Por otro lado, también es posible argumentar que en un régimen del tipo colaborativo —participativo y descentralizado— con fuertes controles democráticos, tal política derive sí en una institucionalización de la participación ciudadana, con una importante apropiación de la sociedad en el proceso del diseño de la política.²⁰

2.1.2. Teorización del Mecanismo Causal

El mecanismo causal sirve principalmente a tres propósitos, testear teorías, construir teorías y explicar resultados (Fontaine, Medrano y Narváez 2020). En esta investigación se pretende testear la teoría fundamentada teóricamente sobre la conexión causal entre las variables independiente y dependiente (controlado con el tipo de régimen). Estas se conectan, en el proceso del diseño de la política, a través de las entidades A, B y C, construidas a partir de Hipótesis particulares, que al validarse confirman el cumplimiento de la Hipótesis general, esto sería: $H = D : A : B : C : R$.

Con base en el modelo de causalidad realista, se busca identificar y establecer la relación causal entre X:Y que mueve al mecanismo. En vistas de que las fuerzas causales no son observables directamente se pretende buscar expresiones empíricas como rastro de su existencia. Teniendo presente la pregunta: “¿cómo la estatización de la participación ciudadana afecta los controles democráticos?”; en primer lugar es necesario operacionalizar el mecanismo causal en relación de “si X:Y” en el DPP: (D) Reconocimiento de la participación como problema público; (D) Adopción de objetivos estatistas de participación (A) Adopción de medios consistentes con los objetivos en relación a los CD Administrativo, Político y Social; (B) Ajuste de sistema institucional de la participación, sistema de coordinación centralizado a nivel estatal consistente con los medios; (C) Estilo de implementación vertical sobre el sistema de coordinación para incidir en los CD (R) Gobierno neutraliza los CD Administrativo, Político y Social. Con base en esto y en la Hipótesis: “La adopción de objetivos y medios estatistas de la participación ciudadana afecta los controles democráticos a través de un estilo de implementación vertical de la política”, se establece el siguiente mecanismo causal — $H = D : A : B : C : R$ — en el marco del DPP:

²⁰ Esta relación teórica podría ser motivo de otra investigación.

Tabla 2.2. Operacionalización del mecanismo causal

HG	La adopción de objetivos y medios estatistas de la participación ciudadana afecta los controles democráticos a través de un estilo de implementación vertical de la política				
Enti- dad	Puesta en Agenda	Formulación de la política	Coordinación de la política	Interacciones políticas	Resultado de la política
Op	<i>(Adopción objetivos/fines) Incorporación de objetivos de participación ciudadana</i>	<i>(Adopción Medios) Cambio de la política de participación ciudadana</i>	<i>(Ajuste del sistema institucional) Reestructuración de la coordinación intersectorial acorde al cambio de la política</i>	<i>(Adopción del estilo de implementación) Estilo de implementación facilitado por el cambio de la política</i>	<i>Reducción de los Controles Democráticos</i>
H	(D) Gobierno incorpora objetivos estatistas de la participación ciudadana	(A) Gobierno formula una estrategia de reforma del Estado para estatizar la participación ciudadana	(B) Gobierno centraliza sistema de coordinación de la política de participación ciudadana	(C) Gobierno adopta un estilo de implementación coercitivo en la política de participación ciudadana	(R) Afectación de los CD Administrativo, Político y Social
~H	(D) Gobierno <i>no</i> incorpora objetivos estatistas de la participación ciudadana	(A) Gobierno <i>no</i> formula una estrategia de reforma del Estado para estatizar la participación ciudadana	(B) Gobierno <i>no</i> centraliza sistema de coordinación de la política de participación ciudadana	(C) Gobierno <i>no</i> adopta un estilo de implementación coercitivo en la política de participación ciudadana	(R) Los controles democráticos <i>no</i> disminuyen

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Tabla 2.3. Observaciones empíricas esperadas

Mecanismo causal					
Operacionalización	<i>(Adopción de objetivos/fines)</i> <i>Incorporación de objetivos de participación ciudadana</i>	<i>(Adopción de Medios)</i> Cambio de la política de participación ciudadana	<i>(Ajuste del sistema institucional)</i> <i>Reestructuración de la coordinación intersectorial acorde al cambio de la política</i>	<i>(Adopción del estilo de implementación)</i> <i>Estilo de implementación facilitado por el cambio de la política</i>	<i>Reducción de controles democráticos</i>
Hipótesis	(D) Gobierno incorpora objetivos estatistas de la participación ciudadana	(A) Gobierno formula una estrategia de reforma del Estado para estatizar la participación ciudadana	(B) Gobierno centraliza sistema de coordinación de la política de participación ciudadana	(C) Gobierno adopta un estilo de implementación coercitivo en la política de participación ciudadana	(R) Los controles democráticos disminuyen
Instrumentos de Nodalidad	Gobierno tiene una concepción estatista de la institucionalización de la participación ciudadana en su comunicación	Gobierno incorpora canales de información para promocionar la estatización de la participación ciudadana	Se centraliza sistema de rendición de cuentas y de información — permeados por el poder político	Gobierno auspicia comunicación coercitiva con la prensa y sociedad civil	Limitación del control social
Instrumentos de Autoridad	Gobierno tiene voluntad de estatizar la participación ciudadana en el ordenamiento jurídico	Gobierno aprovecha la Asamblea Constituyente para estatizar la Participación a través del quinto poder	Influencia manifiesta del CPCCS en el control administrativo, político y social	Se regula a la sociedad civil y a la participación ciudadana en función del Ejecutivo y del CPCCS	Control administrativo en función del poder político
Instrumentos de Tesoro	Gobierno considera importante que a la participación ciudadana estatizada se le asigne presupuesto	En el presupuesto general del Estado se prevé la asignación de recursos a la participación ciudadana estatizada	Gobierno mantiene mecanismos centralizados de transferencia de presupuesto al sistema de coordinación	Presupuesto en función de las agencias estatales del sistema de coordinación de la política y no de la participación ciudadana	Prevalece la tecnocracia por sobre la colaboración
Instrumentos de Organización	Gobierno muestra intenciones estatistas sobre las agencias de la política de participación	Agencias creadas de participación con influencia sobre instituciones del control administrativo, político y social	Sistema de coordinación intersectorial de la política centralizado a nivel nacional	Autoridades de control designadas por el CPCCS influenciadas por el poder político, principalmente al de turno	Disminución del control político

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020).

Si bien este mecanismo causal está presentado de forma lineal, las entidades se retroalimentan la una a la otra, de modo que no siguen una estricta secuencia temporal. Con las OEE descritas se pretende demostrar una conexión causal entre D —incorporación de objetivos estatistas de participación ciudadana— y R —disminución de los controles democráticos. En las entidades D, A, B, C y R se espera encontrar, con base en la mezcla de instrumentos, las evidencias de: cómo el gobierno una vez que adopta objetivos estatistas de la participación ciudadana, a través de una reforma Estatal, crea una nueva institucionalidad de participación centralizada a nivel estatal con influencia sobre los Controles Democráticos Administrativo, Político y Social, la cual es funcional al poder político mediante un estilo coercitivo de implementación. Este mecanismo se someterá a prueba en el estudio de caso a profundidad del Ecuador²¹. Antes de lo cual conviene responder a ¿por qué Latinoamérica y por qué Ecuador?, esto se responderá en el siguiente capítulo: “Selección y justificación de caso”.

²¹ Una vez definido el caso de Ecuador, este retroalimentó al mecanismo causal, llegando así a la versión presentada.

3. Capítulo 3. Selección y justificación de caso

Existen países en Latinoamérica donde se puede observar la presencia del Detonante y del Resultado; es decir, países que adoptaron objetivos estatistas de institucionalizar la participación ciudadana y que afectaron el control social. Este capítulo se divide en dos secciones:

Selección de caso: a partir de la presencia/ausencia con proxys de X y de Y, se distribuyen los casos en la tipología de típicos, desviados, inconsistentes e irrelevantes, y se explica el proceso y resultados de esta distribución con elementos del contexto. *Análisis de congruencia:* se explica las condiciones necesarias para el detonante, a la vez que se controla a los casos típicos con el tipo de régimen —Bonapartista— de los países bolivarianos, subgrupo de pocos casos (tres), de los que se determina la pertinencia del caso seleccionado; lo que se valida explicando los eventos más relevantes del detonante de la política de “institucionalización de la participación ciudadana” en Ecuador.

3.1. Tipología de casos

Con base en la teorización, se parte de esta teoría de rango medio: 1) “a mayor participación ciudadana mayor control social”. Teoría que puede cambiar por un desvío en la variable independiente y causar el efecto contrario en la variable dependiente —como se verá más adelante. En consideración de esta desviación se establece la siguiente teoría de rango medio: 2) “a mayor participación ciudadana instrumentalizada menor control social”. Sobre esta se puede decir que un gobierno con objetivos estatistas en la política de institucionalizar la participación ciudadana instrumentaliza a la participación y produce el efecto contrario, es decir, una afectación al control social.

Para probar esta segunda teoría se necesita identificar los casos más relevantes de un universo de países similares, y controlando algunos factores por el contexto. De modo que, el universo de casos responde a tres criterios, que sean países democráticos²², que sean presidencialistas²³ y que sean de Latinoamérica²⁴. Siendo los 18 países que se pueden ver en la Tabla 3.1. En estos casos se busca la presencia del detonante (D) voluntad de institucionalizar la participación ciudadana, y la presencia de resultado (R) reducción en el control social.

²² Democráticos en cuanto a que hay un sistema de partidos, a través de los cuales la oposición puede llegar al poder.

²³ Los países presidencialistas son aquellos donde el Ejecutivo es elegido por voto popular y está separado del Legislativo (Mainwaring y Welna 2003).

²⁴ Que sean países de una misma región permite controlar factores dentro de un contexto de mayor similitud.

Tabla 3.1. Universo de casos

Argentina	Chile	Ecuador	Honduras	Panamá	República Dominicana
Bolivia	Colombia	El Salvador	México	Paraguay	Uruguay
Brasil	Costa Rica	Guatemala	Nicaragua	Perú	Venezuela

Elaborado por el autor.

A inicios del siglo XXI en Latinoamérica se dio un giro la izquierda, conocido como la “marea rosa”²⁵. Este ciclo hace referencia a gobiernos de izquierda y centroizquierda entre 1999 y 2022 presentes en la mayoría de los países de la región. Los matices entre las izquierdas varían tanto como el número de gobiernos en que se aplican, sin embargo, tienen varias semejanzas. Esto es, la concepción de un Estado garantista de derechos que pueda reducir desigualdades y discriminación a minorías así como nacionalizar recursos, a través de reformas estructurales apoyados de fuerzas y masas populares. En tanto que sus líderes y adherentes promueven la justicia social, la equidad, la participación, la democracia y nuevas configuraciones de lucha de clases y de distribución de recursos públicos (Arellano 2022).

En cuanto a la participación ciudadana, a nivel discursivo, estos gobiernos hicieron especial énfasis en su institucionalización (Elías 2006). Es importante notar que la inclusión de reglas y procedimientos de participación no fue exclusiva los gobiernos progresistas, no obstante, sin el giro a la izquierda tal auge no se hubiera dado en la medida en que se dio a partir de los años 2000 (Goldfrank 2021). Esta afirmación se apoya en los resultados del estudio de Thamy Pogrebinschi (2021a) sobre las innovaciones democráticas, que las define como “instituciones, procesos y mecanismos cuyo fin es mejorar la democracia mediante la participación ciudadana²⁶ en al menos una etapa del ciclo de políticas” (Pogrebinschi 2021a, 10). De 1990 a 2020 se muestra que, en los países mencionados, se crearon 3744 nuevas innovaciones, creciendo exponencialmente a partir del año 2000, y el mayor número en 2015 (LATINNO 2024).

Dicho esto, a través de *proxys* (indicadores aproximados) se puede determinar la presencia- ausencia del Detonante y del Resultado. Entonces, operacionalizando, **X** sería el primer periodo por país de los gobiernos de la ola progresista entre 2000 y 2020. En cuanto a **Y** sería la variación del control social del primer y el cuarto año de dicho periodo gobierno (la variación entre 1,0 y 4,9 puntos es baja, de 5,0 a 8,9 es media, y de 9,0 en adelante es alta).

²⁵ Del inglés original *Pink Tide*.

²⁶ En pogrebinschi (2021a) se considera a la participación ciudadana como medio y no como fin y puede adoptar cuatro formas: deliberación, representación ciudadana, participación digital y voto directo.

Con base en la teoría de rango medio “a mayor instrumentalización de la participación ciudadana menor control social”, si la variación es negativa entonces se considerará como presencia del resultado y si es positiva como ausencia.

Tabla 3.2. Países del proceso progresista periodo 2000-2020

D	País	Presidente	1er año	Valor	4to año	Valor	Variación	R
1	Venezuela	Hugo Chávez	1999	54,2	2003	35,8	-18,4	1
1	Honduras	Manuel Zelaya	2006	42,3	2009	30,3	-12	1
1	Nicaragua	Daniel Ortega	2007	39,4	2011	29,6	-9,8	1
1	Ecuador	Rafael Correa	2007	43,3	2011	37,1	-6,2	1
1	Guatemala	Álvaro Colom	2008	41,3	2012	35,7	-5,6	1
1	México	Andrés López	2018	45,6	2022	42	-3,6	1
1	Argentina	Néstor Kirchner	2003	61,2	2007	58,7	-2,5	1
1	El Salvador	Mauricio Funes	2009	49,8	2013	47,4	-2,4	1
1	Bolivia	Evo Morales	2006	49,5	2010	47,4	-2,1	1
1	Costa Rica	Luis Solís	2014	85,2	2018	83,5	-1,7	1
1	Paraguay	Fernando Lugo	2008	44,7	2012	44,6	-0,1	1
1	Perú	Ollanta Humala	2011	53,5	2015	54,7	1,2	0
1	Brasil	Lula Da Silva	2003	62,2	2007	63,9	1,7	0
1	Panamá	Manuel Torrijos	2004	64,9	2008	66,8	1,9	0
1	República Dominicana	Leonel Fernández	2004	51	2008	52,9	1,9	0
1	Uruguay	Tabaré Vázquez	2005	73,6	2009	85,9	12,3	0
1	Chile	Ricardo Lagos	2000	74,1	2004	88,99	14,89	0
1	Colombia	Gustavo Petro	2022	54,6	2026 ²⁷			

Fuente: Banco Mundial²⁸ (2024).

Con los resultados arrojados se puede clasificar los casos de acuerdo con su tipología. De los 17 países con datos completos, 10 son típicos, es decir, con presencia de un gobierno progresista y con reducción del control social en los primeros cuatro años, y 7 son desviados, con gobiernos progresistas y con aumento en el control social. Los tipos de datos no dan casos inconsistentes y tampoco irrelevantes, ya que en todos —con el *proxy* “gobiernos progresistas”— hay presencia del detonante.

²⁷ Los datos sobre el control social, a la fecha, están disponibles hasta 2022.

²⁸ *Voice and Accountability*: captura la libertad de expresión, libertad de prensa, la libertad de asociación y posibilidad de participación en selección del gobierno (Banco Mundial 2024).

Tabla 3.3. Tipología de casos

		Gobiernos progresistas	
		D	-D
Reducción de control social	D	Típicos Venezuela (1999-2003), Honduras (2006-2009), Nicaragua (2007-2011), Ecuador (2007-2011), Guatemala (2008-2012), México (2018-2022), Argentina (2003 2007), El Salvador (2009-2013), Bolivia (2006-2010), Costa Rica (2014-2018), Paraguay (2008 2012).	Inconsistentes -
	-R	Desviados Perú (2011-2015), Brasil (2003-2007), Panamá (2004-2008), República Dominicana (2004-2008), Uruguay (2005-2009), Chile (2000-2004).	Irrelevantes -

Elaborado por el autor.

Para probar la teoría expuesta es necesario hacerlo a través del estudio de un caso a profundidad de entre los casos típicos. En la siguiente sección se justificará la selección del caso ecuatoriano poniéndolo en contexto con otros significativos en cuanto a factores relevantes para la teoría y a los eventos que explican el Detonante.

3.2. Análisis de Congruencia

Ecuador es considerado como un caso crucial para la teoría en prueba y por ende pertinente para responder la pregunta de investigación. Esto se justificará a con la descripción de los factores históricos más relevantes, en el contexto latinoamericano, tras el retorno a la democracia. En ese sentido, se explicará por qué algunos gobiernos y en particular a Ecuador adoptaron objetivos estatistas de instrumentalizar la participación ciudadana y cómo esto se relaciona con el déficit de controles democráticos en regímenes bonapartistas. Las políticas públicas se enmarcan en cambios de tercer, segundo y primer orden; a partir de lo cual en una secuencia hasta el detonante entre los cambios de tercer y segundo orden —de lo general a lo específico— se explicarán los siguientes elementos: a) Cambio de paradigma sobre el triple descentramiento del Estado; b) Condiciones necesarias pero no suficientes del contexto: fragilidad institucional, malestar y crisis de representación, giro a la izquierda en la región, e innovaciones democráticas; c) Algunos casos bonapartistas; y d) Detonante en Ecuador.

3.2.1. Cambio de Paradigma —triple descentramiento del Estado

La transición a la democracia de América Latina fue uno de los principales acontecimientos de la región en el siglo XX; para la década de los ochenta la mayoría de los países ya había autorizado la posibilidad de nuevos gobiernos por la vía electoral (Peruzzotti y Smulovitz 2006). Contexto, en que en el mundo se consolidaba un cambio de paradigma en la gobernanza, dado por el triple descentramiento del Estado (Pierre y Peters 2020). Este cambio determinaría el auge e inclusión de un sinnúmero de nuevos actores en la toma de decisiones/acciones Estado-gubernamentales; fenómeno que se puede explicar a partir de tres aspectos.

El primero, *hacia arriba*, que comporta la delegación de autoridad a instancias y tratados supranacionales regionales y mundiales, un ejemplo es la creciente y constante influencia de las Naciones Unidas a nivel global. Estos cambios no solo incidieron en las competencias del Estado, sino también en los enfoques adoptados nivel nacional en las políticas públicas y a nivel internacional en las relaciones con otros Estados (Fontaine 2015). El segundo, *hacia abajo*, comprende la desconcentración y delegación de poder “a los diferentes niveles de gobierno, resultando en una mayor redistribución de recursos y transformaciones en la administración de asuntos locales” (Fontaine 2015, 63). El tercer aspecto de este proceso de desconcentración, *hacia afuera*, hace referencia a una mayor participación de entidades no gubernamentales “en la ejecución de acciones que anteriormente eran exclusivas del Estado” (Fontaine 2015, 63). En ese contexto surgieron exponencialmente los organismos internacionales que, a través de la cooperación internacional, influyeron en los países en vías de desarrollo. Al respecto, organizaciones como el Banco Mundial y el programa para el desarrollo de las NNUU, fueron quienes fomentaron la creación de mecanismos de participación en los años ochenta y noventa (Goldfrank 2020). Y así un sinnúmero de experiencias.

3.2.2. Condiciones necesarias pero no suficientes del contexto

Fragilidad institucional en los marcos constitucionales. En la región el retorno a la democracia, o más precisamente, la salida de las dictaduras no significó que efectivamente se establecieran regímenes como tales democráticos; O’Donnell (1994) las describió como democracias no institucionalizadas. La mayoría de los países de Latinoamérica son presidencialistas, cuyos diseños institucionales, tienen una marcada preponderancia del poder Ejecutivo, y además son considerados débiles. Tal debilidad institucional hunde sus raíces en la malsana tradición de crear constituciones y de hacer reformas de fondo de manera

recurrente. Esta es la región que más ha creado constituciones en el mundo, cerca de un total de 200 constituciones; en promedio, más de 10 por país. El país con más constituciones es República Dominicana con 32, seguido por Venezuela con 26, como tercero Ecuador con 21, y luego Bolivia con 17. La carta magna más antigua de la región es la de México de 1917, sin embargo, a la actualidad, tiene cerca de veinte reformas importantes. Junto con Uruguay, Costa Rica y Argentina, son los únicos países cuyas constituciones son anteriores a 1980. De ese año en adelante los demás países han creado al menos una nueva constitución (Niall y Lansberg 2017). Es importante considerar que los cambios radicales no solo se dan con una nueva constitución, sino también a través reformas. Como tal no son negativas *per se*, sin embargo, cuando se dan de manera repetitiva en periodos cortos de tiempo, son una señal de debilidad institucional, ejemplos en la región abundan, empero, no es pertinente mencionarlas aquí.

Malestar y crisis de representación. Si el sistema de representación falla, la sociedad buscará por otras vías hacerse escuchar y exigirá mayor participación. El problema de representación es una característica recurrente en las democracias no establecidas. Está dada por el vínculo limitado de los partidos con sus votantes, y es uno de los principales factores que inciden en el malestar hacia el régimen democrático (Cantanilla, et al. 2017). Las crisis de representación varían mucho entre los distintos países en cuanto a sus causas, efectos y temporalidad; no obstante, en América Latina la identificación de los ciudadanos con los partidos y la confianza en su representación ha sido históricamente volátil y baja. Con muy pocas excepciones, como el caso de Chile que es considerado “como el único comparable con los casos europeos en cuanto a la estructuración de clivajes sociales y el nivel de penetración social de los apartados partidarios” (Luna 2007, 396).

Con esto no se pretende decir que la crisis de representación sea una constante, pero sí que todos los países de la región las han tenido, unos en mayor medida e intensidad que otros, y siempre antecedidas de un malestar hacia la democracia. Si bien este malestar no predice ni confirma una crisis de representación, normalmente lo antecede como “desconfianza en las instituciones, desaprobación de la gestión de los gobiernos y desafección política” (Cantanilla, et al. 2017, 246). El auge de nuevas formas de participación y de innovaciones democráticas en América Latina se explica también por la inestabilidad y volatilidad en la representación de los partidos, así como por los escenarios de múltiples clivajes sociales, dados especialmente a partir de los ochenta y noventa, (Goldfrank et al. 2020). Los malestares y las crisis de representación fungen así como condición necesaria en la voluntad de los

gobiernos para instituir mecanismos de participación. En cuanto a los clivajes electorales, los partidos que en sus propuestas acogen las demandas de participación y ganan una elección de gobierno, activan el Detonante cuando adoptan objetivos de participación. Esto se entenderá mejor en el estudio de caso a profundidad en Ecuador, donde este fenómeno es particularmente agudo y se puede documentar de manera clara.

Giro a la izquierda en la región. El aumento significativo de instituciones de participación en Latinoamérica se dio en el contexto del giro a la izquierda, si bien pueden variar significativamente de país en país se dieron en un contexto similar (Goldfrank 2011). Tal auge empezó a nivel local con decenas de ciudades en los años noventa y a inicios de los dos mil, entre ellas las capitales de: Venezuela, Uruguay, Perú, México, El Salvador, Colombia y Brasil. Varias de las instituciones se mostraron insostenibles, en cambio algunas pocas se convirtieron en referentes para otros países, otras solo duraron por un tipo de dependencia del sendero aunque fueran contrarias o contraproducentes a los objetivos de participación y control social (Goldfrank 2020).

Los partidos de izquierda, con la descentralización política, tuvieron importantes triunfos a nivel local, presentándose como nuevas alternativas para enfrentar las crisis económicas urbanas. Este escenario se extrapola a nivel nacional con la propuesta de “transformación”; un discurso atractivo para estas sociedades que esperaban de hace décadas mejoras en las realidades de sus países (Goldfrank 2011). Como respuesta al golpe sufrido por las clases medias y bajas en la “década perdida” —entre los ochenta y los noventa— se proponía el fortalecimiento del Estado y la profundización de la democracia con nuevos mecanismos de participación. A través de los cuales, los ciudadanos de manera colectiva y directa pudieran incidir en las políticas públicas y controlar el accionar estatal; se esperaba que tales mecanismos dejen al Estado menos subordinado al poder privado (Goldfrank 2011). Diversos intereses de los sectores populares se agregaron entorno a la expectativa de crear una identidad basada en una ciudadanía activa; y aunque los líderes no lo declararan públicamente, esperaban con el discurso participativo captar mayor electorado (Goldfrank 2011, 6). Escenario que también coadyuvó al Detonante en los países de la región.

Innovaciones democráticas. Si bien, en comparación con el resto del mundo, las innovaciones participativas registraron el máximo en Latinoamérica, el impacto ha sido limitado y en algunos casos contradictorio (Pogrebinschi 2021b). Esto se debe, por un lado, a que los titulares dominantes de la sociedad temen compartir el poder, especialmente con los sectores populares; y por otro, a las importantes limitaciones en el logro de los objetivos y a

dificultades estructurales. En ese respecto, tales innovaciones resultaron ser insuficientes para vincular a la ciudadanía con las decisiones y acciones públicas (Goldfrank 2020; 2021). Dicho esto, el instituir mecanismos de participación se muestra como una condición necesaria, pero no suficiente; como se puede observar en las Tablas 3.4. y 3.5. Donde a menor número de instituciones participativas creadas, menor control social; pero a mayor número de instituciones participativas creadas, no necesariamente mayor control social.

Tabla 3.4. Innovaciones democráticas —Latinoamérica 1990-2020

País	Innovaciones democráticas (1990–2020)
Brasil	409
Argentina	387
Colombia	351
México	329
Perú	262
Ecuador	210
Chile	201
Uruguay	192
Panamá	178
Guatemala	170
Costa Rica	165
Bolivia	155
Honduras	138
El Salvador	129
Paraguay	124
República Dominicana	124
Venezuela	111
Nicaragua	109

Fuente: Progrebinschi (2021).

Tabla 3.5. Control social —Latinoamérica 2012-2022

País	Control social (2012-2022)
Uruguay	86,73
Costa Rica	83,48

Chile	80,39
Panamá	62,93
Argentina	61,54
Brasil	59,85
República Dominicana	55,36
Perú	53,13
Colombia	49,95
México	46,28
Paraguay	45,59
El Salvador	45,29
Bolivia	43,49
Ecuador	42,73
Guatemala	35,65
Honduras	33,38
Nicaragua	22,90
Venezuela	14,37

Fuente: Banco Mundial (2024)²⁹.

Al cruzar por país el número de innovaciones con el control social se puede ver que los dos países con menos innovaciones democráticas entre 1990 y 2020 son los dos con menor control social en promedio 2012 a 2022 —Venezuela y Nicaragua. No obstante, los países con mayor control social —Uruguay, Costa Rica, Chile y Panamá; no son aquellos con mayor número de innovaciones —Brasil, Argentina, Colombia, México y Perú. De modo que existen otros factores adicionales que inciden positiva o negativamente en el control social. Esto se puede dirimir en estudios de casos a profundidad, entre ellos Ecuador, que tiene un número importante de innovaciones democráticas, y tiene un control social bajo. En el siguiente apartado se revisará un factor que se considera determinante para solventar esta aparente incoherencia; el tipo de régimen.

²⁹ El índice agregado del Banco Mundial es bastante completo en cuanto al control social. El “*Voice and Accountability*” captura la libertad de expresión, libertad de prensa, la libertad de asociación y posibilidad de participación en selección del gobierno (Banco Mundial 2024).

3.2.3. Algunos casos bonapartistas

Desde el retorno a la democracia, se pueden identificar regímenes bonapartistas³⁰ en algunos países de Latinoamérica en diferentes períodos. Para efectos de lo cual se parte de los primeros gobiernos de izquierda de la marea rosa con disminución del control social: Venezuela (1999-2003), Honduras (2006-2009), Nicaragua (2007-2011), Ecuador (2007-2011), Guatemala (2008-2012), México (2018-2022), Argentina (2003-2007), El Salvador (2009-2013), Bolivia (2006-2010), Costa Rica (2014-2018), Paraguay (2008-2012). Se descarta Paraguay por presentar una disminución casi nula en el control social. De los restantes, hubo un subgrupo dentro del giro a la izquierda, que sirve como *proxy*, gobiernos bonapartistas, estos fueron las conocidas repúblicas bolivarianas de: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Gobiernos que compartieron, además de discursos de fortalecimiento de la democracia participativa a través de la creación de nuevas instituciones, claras características bonapartistas.

En un gobierno donde haya una lógica vertical en la creación e implementación de instituciones participativas, entonces serán *de facto* funcionales en mayor o menor medida al régimen y no a la ciudadanía. Los regímenes de las repúblicas bolivarianas en cuestión cumplen con el bonapartismo en tanto que: regímenes personalistas con lógicas verticales de gobernanza, cuyos métodos de fortalecimiento de la participación se materializan a través de reformas constitucionales estatales; en contextos de fuerte división social y política, encarnando la voz popular, gobiernan principalmente a través de Plebiscitos; desconfían de las instituciones de control, de otros grupos de poder y de la sociedad civil, que signifiquen una amenaza u obstáculo para su gobierno. De la Torre (2017) argumenta que en estos tres países precisamente se usaron las instituciones de participación como instrumentos para los intereses y fines de los gobiernos, y que estuvieron cargadas de fuerte presión vertical.

Estos gobiernos usaron tres estrategias para captar la voluntad de los ciudadanos: cambio de régimen a través de la Constitución; campañas y elecciones permanentes; y el establecimiento de nuevas instituciones participativas. Las nuevas Constituciones se convirtieron en las utopías de una sociedad más participativa e igualitaria, que quedara plasmado en un cambio de la estructura institucional de la sociedad. Los mecanismos del control político fueron desplazados y menoscabados por los frecuentes plebiscitos. El discurso polarizador convirtió a los rivales en enemigos —una división entre nosotros (el pueblo) y ellos (los opresores).

³⁰ Véase el punto 2.1.1.

Esta visión ve con desconfianza a la pluralidad; favorece a quienes representan este “pueblo” y coarta a quienes no; y nuevas élites son las beneficiadas en reemplazo de las viejas (De la Torre 2017).

A través de instituciones estatales se reguló y censuró a medios de comunicación privados contrarios al oficialismo, a la vez que se crearon medios públicos para dominar la narrativa. Si bien se mantuvieron las instituciones y prácticas liberales, muchas se las instrumentalizó para controlar la esfera pública y la sociedad civil. A través de las legislaciones, con términos ambiguos y con alta discrecionalidad por parte del ejecutivo, se regulaba y controlaba las OSC, principalmente a las que eran críticas de las acciones del gobierno. El derecho a la participación fue restringido a grupos reconocidos y autorizados por el Ejecutivo. En Bolivia y Ecuador se crearon instituciones para supervisar y controlar la participación del sector organizado de la sociedad. En Ecuador y Venezuela se crearon movimientos sociales de arriba abajo para contrarrestar otros grupos organizados de la sociedad (De la Torre 2017).

Por tanto las instituciones participativas apuntarían a un sentido más de control a la sociedad civil que de su fortalecimiento y empoderamiento. En este aspecto, uno de los principales problemas de las instituciones participativas es que tengan una lógica vertical (Vásquez 2020). Por otro lado, cuando las instituciones nacen y se mantienen con la lógica de abajo hacia arriba, los resultados se muestran positivos, como se documentó en el estudio de evaluación de las instituciones participativas en la Paz, la institución mejor puntuada fue una que se creó y se mantuvo con la lógica de abajo hacia arriba (De Lanza 2020). Por otro parte, de los tres países en los que el gobierno no pudo actuar como si encarnara la voluntad popular fue en Bolivia debido a las fuertes bases de los movimientos sociales (De La Torre 2017). Lo cuál sería uno de los principales factores por el que el control social fue el que menos se redujo en los tres gobiernos.

En estos tres países, algunas de las instituciones creadas de participación fueron funcionales al Ejecutivo, el cual para hacerse con más poder las cooptaba o influenciaba de manera directa. En Ecuador la instrumentalización de la participación para influenciar los controles democráticos fue particularmente notoria a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Organismo creado con la intención, o mejor dicho, con el discurso de fortalecer la participación ciudadana y el control social. Sin embargo, este ente a la vez que centralizó el control social a nivel nacional sirvió de instrumento para influenciar en las instituciones de control político y el administrativo. Esta institución precisamente evidencia la relevancia de Ecuador dentro de los casos típicos y bonapartistas; es así que para la teoría

planteada se lo considera como un caso crucial, ya que es el único con una institución estatal de “participación ciudadana y control social” a través de la cual pasan los controles democráticos administrativo, político y social.

3.2.4. Detonante en Ecuador —ascenso del correísmo y la constituyente

El detonante en Ecuador se materializa con la Asamblea constituyente (2007-2008). Fueron algunos factores particulares que llevaron a este punto —dentro del contexto latinoamericano antes expuesto. La fragilidad institucional en Ecuador está documentada desde antes de retornar a la democracia, país donde “cada año se han visto cambios de las normas que rigen la política, y las reglas electorales cambian en la mayoría de los nuevos gobiernos” (Pachano 2010, 3). La representación ha sido fragmentada con un gran número de partidos y movimientos políticos; existiendo un pluralismo extremo en el sistema de partidos. La principal división política ha estado marcada “por el regionalismo, con partidos asentados o consolidados por regiones. Todo esto en un contexto de una pugna de poderes y de un desequilibrio con predominio del Ejecutivo” (Pachano 2010, 4).

El sistema político ecuatoriano como tal se ha caracterizado por ser altamente centralizado y sin la capacidad de aglomerar intereses sociales, lo que ha producido que los gobiernos deban responder a la presión directa de los distintos actores y sectores de la sociedad. Tal presión ha sido intermediada hasta cierto punto por el Legislativo, con el límite de no siempre poder representar bien los intereses de la sociedad (Pachano 2010). En los noventa, la incapacidad de respuesta de los gobiernos y la indefinición de objetivos y políticas a largo plazo por los actores políticos agravaron la situación, tocando fondo en 1999 con el feriado bancario. Este periodo agudo de crisis de representación y crisis de gobernabilidad vio pasar seis presidentes entre el 10 de agosto de 1996 y el 15 de enero de 2007, y desembocó en la posibilidad de un nuevo proceso constituyente (Pachano 2010).

En 2006 se creó el movimiento político Alianza País —liderado por Rafael Correa— que supo aglutinar las demandas sociales en sus propuestas de campaña. El descontento mayoritario de los ecuatorianos vio una esperanza en este candidato que planteaba una Asamblea Constituyente como punto de partida para la solución de los principales problemas. Una vez que Correa llegó a la presidencia, con la victoria de la consulta popular en abril de 2007, se inició el proceso de la redacción de la nueva Constitución con el apoyo de organizaciones internacionales y de actores sociales como el movimiento indígena, activistas por el clima, y otras muchas organizaciones de la sociedad civil (Gutiérrez 2017).

La constituyente³¹ en general tuvo una gran acogida por parte de la sociedad, lo que se evidenció por su masiva convocatoria (Torres 2020). Se estima que fueron procesadas alrededor de 1632 propuestas ciudadanas y cerca de 1000 OSC participaron en los espacios de diálogo (Gutiérrez 2017). No obstante, la mano del gobierno estuvo en todo el proceso, desde el inicio hasta la publicación de la nueva Carta Magna, de modo que todas las propuestas pasaron por el filtro del partido de gobierno que dominaba la asamblea constituyente. En este escenario, las propuestas de fortalecer la participación fueron revisadas, lo que derivó en que se consagrara a la participación ciudadana como principio y derecho constitucional (Torres 2020; Gutiérrez 2017).

La nueva constitución modificó la estructura organizativa; además de los tres poderes se crearon dos más: la Función Electoral y la FTCS (Función de Transparencia y Control Social). Esta última compuesta por: CGE (Contraloría General del Estado), Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Superintendencias y con a la cabeza el CPCCS (Constitución del Ecuador 2008). Esta última tuvo sus orígenes en la CCCC (Comisión de Control Cívico de la Corrupción) formalizada en la constitución de 1998³²; fue una iniciativa que nació desde abajo³³, cuyas competencias, como las veedurías ciudadanas, pasaron al CPCCS. Sin embargo, a este se le adicionaron otras, como la polémica competencia de designar a las autoridades de los organismos de control.

En síntesis esta nueva institución integra a la participación ciudadana y al control social a la vez que se encarga de los concursos de selección a las autoridades de control (Hidalgo Andrade 2012). Para algunos este diseño hace a esta institución un blanco del poder político, en particular por parte del Ejecutivo, lo que sería contraproducente respecto de los controles democráticos (Torres 2020; Cantos y Esparza 2022; Troncozo Montes 2021; Hidalgo 2012). Efectivamente profundizar sobre el cómo el CPCCS —desde su creación— afectó los controles democráticos es algo que se dirimirá en el estudio de caso a profundidad.

³¹ La Constitución del Ecuador de 2008, fue denominada de manera oficial como Constitución de la República del Ecuador es la norma jurídica suprema vigente del Ecuador. Véase en https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

³² La Constitución de Ecuador de 1998 fue la decimonovena carta magna, la cual se estipuló en el gobierno interino de Fabián Alarcón. Véase en https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf

³³ Información aportada por Cielito Olivo (funcionaria del CPCCS y ex funcionaria de la CCCC) en entrevista realizada el 12 de septiembre de 2023.

4. Capítulo 4. Estudio de caso a profundidad

En esta etapa del proceso se destapa la caja del mecanismo causal y se analizan las evidencias encontradas para comprobar la hipótesis “La adopción de objetivos y medios estatistas de la participación ciudadana afecta los controles democráticos a través de un estilo de implementación vertical de la política”. A partir de lo cual se podrá confirmar la relación causal entre la variable dependiente y la independiente.

Las evidencias, siguiendo una lógica bayesiana, son ochenta; esto es, cuatro evidencias por las veinte OEE, que están distribuidas entre los cuatro instrumentos de la política y las cinco entidades del mecanismo causal. El orden de las evidencias no sigue una secuencia exacta del tiempo, sino que se retroalimentan entre los instrumentos y las entidades de la política, más como la lógica de un pretzel.

4.1. Instrumentalización y estatización de la participación ciudadana en Ecuador

Una ventaja del estudio de caso es que puede ser examinado de manera intensiva incluso con recursos limitados del investigador. En cambio se lo critica por no ser suficiente para establecer generalizaciones o refutar teorías. Entre la principal utilidad está la generación y confirmación de teorías (Lijphart 2008). A continuación se someterá a confirmación la teoría: “a mayor instrumentalización de la participación ciudadana menor control social”, intentando responder la pregunta de investigación y guiados por la Hipótesis y el mecanismo causal modelado, siguiendo la secuencia de las OEE —que fueron construidas con base en evidencias preliminares de la revisión de la literatura del caso ecuatoriano. A continuación...

Era un ambiente de gran expectativa en el nuevo gobierno de Rafael Correa. La Asamblea Constituyente tuvo tal fuerza y acogida que era prácticamente imposible oponerse. La maquinaria de este proceso era el movimiento Alianza País, con al mando Correa, fungiendo como uno de los principales filtros de la nueva constitución, es decir, que en última instancia lo que ellos quisieran incluir sería incluido. El discurso del exmandatario era cautivador y esperanzador, personas de todas las edades, no solo se sentían representados, sino inspirados en ser parte del proceso. Montecristi vio pasar gente, grupos y representantes de todo el Ecuador; la convocatoria y presencia de la sociedad civil fue masiva; a la fecha de hoy tal nivel de participación en un asunto público de deliberación no se ha vuelto a ver. El nuevo gobierno todavía no lograba divisar que el gran desafío no sería el diseñar una constitución a su medida y con las “mejores” innovaciones posibles, sino el sostener las expectativas

generadas en la ciudadanía del cambio profundo y la solución a los problemas, sobre todo en el largo plazo.

Para entonces la sinergia entre la ciudadanía y el gobierno eran vistas como la señal de una sociedad más participativa e inclusiva. El discurso mismo del gobierno así lo afirmaba, y se presentaba como el portavoz del pueblo; sentido en cual, la participación ciudadana tenía que ser no solo garantizada sino “institucionalizada” por el gobierno, es decir, con el diseño de una política para institucionalizar la participación ciudadana. Adelanto una muestra de lo que se establecería en la Constitución: “Art.1. (...) La soberanía radica en el Pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la constitución” (Constitución del Ecuador 2008). Del pueblo soberano deriva la potestad del Estado y sus instituciones; mismo que debe encarnar la voluntad popular y el pueblo debe poder controlarlo; “Art. 204. El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su participación”. Esto da señales del contexto en el que desarrollaría la nueva institucionalidad de participación ciudadana. El gobierno de Correa reconoce el problema de representación como un problema de participación, se adoptan los objetivos, los medios, se ajusta el sistema institucional, y se adopta un estilo de implementación, que en conjunto llevan a resultados en los controles democráticos. Este proceso, del diseño de la política de institucionalizar participación ciudadana, se lo documentará, describirá y analizará a continuación a partir de las evidencias encontradas³⁴.

4.1.1. Gobierno incorpora objetivos estatistas de la participación ciudadana

Los agudos problemas del sistema democrático políticos son reconocidos públicamente en el PND (Plan Nacional de Desarrollo) 2007-2011; entre los cuales se explicita que ha habido una “escasa capacidad para incorporar institucionalmente la participación ciudadana en los procesos políticos” (p. 238) [1]. Cabe resaltar que el documento en cuestión fue elaborado antes de la nueva Constitución, y da cuenta del inicio de muchas de las políticas públicas del gobierno. Con este primer plan, se empieza a consolidar la idea de “institucionalizar” la participación. El gobierno reconoce como importante la promoción de “la participación ciudadana y la organización social, el fortalecimiento y el rediseño de las instituciones de políticas” (p. 237) [2], luego establece en el objetivo 10 del Plan la meta de: “(...) institucionalizar la participación, la influencia y el control ciudadano a lo largo de todo el

³⁴ La lista completa de las evidencias encontradas se puede ver en el Anexo 1.

ciclo de producción de políticas públicas” (p. 241) [3]. La Memoria Bienal 2007-2009, muestra que efectivamente para el gobierno de ese entonces el “promover la participación en el Estado *implicaba*³⁵ dotarla de grados de institucionalización, (...) y aumentar los márgenes de poder de la ciudadanía” (p. 54). Pero no solo que la participación era considerada como un fin sino también como el medio que debía sostener todo el cambio propuesto: “sin participación ciudadana y control social del Estado sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal” (p. 28) [4].

La principal estrategia del gobierno era hacerlo a través de la Asamblea Constituyente. Aunque en políticas públicas no es común una constituyente, esta fue una herramienta que el Ejecutivo en Ecuador aprovechó para poner en marcha muchas de sus políticas. El ofrecimiento de un cambio al sistema democrático era potente y novedoso, pero generaba también cuestionamientos sobre la forma que tomaría en la práctica³⁶. Es que no era cosa menor lo que se decía en el plan de campaña, presentado al CNE: "proponemos impulsar la reforma política, para superar la democracia formal y construir una democracia participativa radical" (p. 22). Todo conducía a la Asamblea Constituyente, cuya tarea, entre otras, era “propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos” (p. 20) [5].

La forma de la institucionalización de la participación ciudadana empezó a tomar forma y fuerza con el concepto del control social entendida para el oficialismo como el pueblo fiscalizador, es decir, una combinación con la justicia. Al respecto, en el PND se lo mencionaba en una de las tres orientaciones éticas del Plan: “la justicia democrática participativa: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado” (p. 44) [6]. El diseño en construcción empezaba a interrelacionar la participación ciudadana con los controles democráticos políticos y administrativos: "es importante promover y facilitar el acceso ciudadano a la administración de justicia, para lo cual se deben apoyar las reformas estructurales que impulsa la administración judicial" (P. 229) [7]; no decía acceso a los servicios de justicia sino a la administración, un tipo de “control” de la ciudadanía.

³⁵ Se puso el verbo en pasado por propósitos de sintaxis.

³⁶ Información recabada en entrevistas a Santiago Basabe docente e investigador (FLACSO Ecuador) realizada el 29 de septiembre de 2023.

Después de posesionarse como presidente el 15 enero de 2007, antes de la consulta popular que aprobara la Asamblea Constituyente, el 29 de enero el presidente Correa le encargó a Gustavo Vega —presidente del CONESUP— formar una Comisión de Juristas para el proyecto de la nueva Constitución. El 5 de marzo estaba constituida la Comisión, recibió un total 700 propuestas escritas y se dividió el trabajo en tres comisiones (Vega 2010). El 15 de abril se celebró la consulta popular y con 81.72% se aprobó la elaboración de una nueva Constitución. En octubre del mismo año se entregó el borrador de la nueva constitución, ante lo cual el presidente dijo que esa sería la única herramienta oficial de trabajo en la Constituyente (Vega 2010). Esa primera versión tenía 340 artículos, y fue la base de muchas de las “innovaciones” de la Constitución, por ejemplo, ya se contemplaba en esta versión la creación de las dos funciones adicionales del Estado: Art. 121. “Constituyen el sector público: Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Electoral y de Control (...)” [8]. ¿Quién exactamente propuso esta estructura?, de momento, no se puede precisar, pero sí que sería determinante en el nuevo diseño institucional, en el que se insertarían las nuevas instituciones de participación.

En el plan de campaña se tenían algunas ideas: "proponemos estimular y crear mecanismos de participación de la ciudadanía, como presupuestos participativos, fiscalización social de la obra pública, veedurías ciudadanas" (p. 22) [9]. De estas, algunas había que darles forma y ver su sostenibilidad económica, otras ya existían; las veedurías ciudadanas cuya promoción y acompañamiento eran competencia de la CCCC. La Constitución de 1998³⁷, con el art. 220, facultaba a esta institución la recepción de denuncias y presentar las investigaciones a las autoridades competentes. El borrador de la Constitución del CONESUP también consideró la continuidad de la CCCC: “Art. 263. La Comisión Cívica Anticorrupción es una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia presupuestaria, política y administrativa” [10]. Hasta entonces esta había sido una institución de control social que había nacido desde abajo y mantenía un vínculo fuerte con las organizaciones de la sociedad civil. Si bien gran parte de las denuncias e investigaciones no eran tramitadas por la justicia, en cuanto al control social se había mostrado pertinente y sostenible (Olivo, Quito, 12 de septiembre de 2023; Gutiérrez 2017).

Parte importante de la sostenibilidad de una institución radica en el presupuesto y su manejo, cuya justificación es el cumplimiento de los objetivos por los que se creó; en campaña para Correa “los presupuestos de todas las instituciones y empresas del Estado debían estar al

³⁷Véase artículo 220 de la Constitución de Ecuador de 1998.

servicio de la sociedad (...)” (p. 43) [11]. Aunque históricamente en un país talmente centralizado y burocrático, los presupuestos de las nuevas instituciones de participación en última instancia responderían a esa lógica vertical. Esto se verá con mayor claridad en las siguientes entidades de la política, ya que en Ecuador la distribución del presupuesto de todas las instituciones públicas se ha mantenido siempre centralizado en el Ejecutivo. La lógica de esta verticalidad presupuestaria es aún más evidente en las instituciones dependientes del Ejecutivo, como se puede documentar en la creación y desenlace de la SPMSPC (Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana): Decreto Ejecutivo 133. “el Ministro de Economía y Finanzas transferirá del Presupuesto del Gobierno Central, los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana³⁸” (p. 6.) [12]. La fragilidad institucional es mayor por depender directamente del ejecutivo, pero la dependencia económica es la misma que experimentarían instituciones públicas de otras funciones del Estado.

Antes de lo cual conviene explicar un poco más sobre la CCCC, a la cual el gobierno de ese entonces había reconocido su destacado rol en la lucha contra la corrupción como control social, sobre todo haciendo visibles importantes casos. A la CCCC se la empezó a considerar casi como una agencia de control administrativo; en el primer borrador de la Constitución en el art. 263. se la definía como: “el organismo encargado de la prevención y combate a la corrupción” [13]. Su función se describía también el PNB, y se destacaba el trabajo de haber hecho funcionar “diversas veedurías compuestas por organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas en relación a una serie de temas y problemáticas que van desde auditorías de la deuda externa a vigilancia social sobre la contratación de obras públicas” (p. 246), asimismo puntualizaba uno de los límites que desde la perspectiva del gobierno debía mejorar: “Las observaciones de tales veedurías, sin embargo, no tienen efectos vinculantes sobre los procesos que regulan.” (p. 246) [14].

Así la nueva institucionalidad trataría de solventar aquel problema a través de los nuevos “instrumentos, normas y procedimientos que controlen y fiscalicen la actuación de la administración pública” (Plan de Gobierno 2006, p. 20); es decir, instituciones que controlen al poder público “para que los tribunales electorales, las cortes de Justicia, los organismos de control y el Congreso no sigan siendo cuevas de las mafias políticas (...)” (p. 20) [15]. Se veía venir la configuración de un diseño institucional de participación que interrelacionaba los organismos de control administrativo, político y social, donde la ciudadanía estaría al centro

³⁸ El desenlace de esta institución se lo irá presentando con el avance de las entidades de la política.

de esta nueva institucionalidad. Alguien que revisara el plan de campaña en ese entonces ya podía encontrar señales de esto: "se crearán nuevos mecanismos de control, tanto estatales (contralorías, superintendencias), como civiles (veedurías ciudadanas y contralorías sociales)" (p. 25) [16]. La clave está en la palabra "nuevos", que todavía dejaba difuminada la forma que tomaría, pero siempre dentro de una visión estatal.

4.1.2. Gobierno crea un nuevo sistema institucional de la política

La reestructuración del diseño institucional se consolidaría de manera definitiva con la Asamblea Constituyente; esta empezaría a trabajar en noviembre de 2007 y estaba conformada por una mayoría absoluta del partido de gobierno Alianza País. De los 130 asambleístas, 80 eran del partido de gobierno y otros 6 que lo apoyaban, es decir, más del 62%. Estos se distribuían en diez mesas de trabajo³⁹, cada una integrada por 13 asambleístas, de estos, 8 eran de Alianza País y 1 o 2 afines al régimen, los restantes en algunos casos eran menos de 5 por mesa, que estaban distribuidos entre los demás partidos y asambleístas independientes (Salgado 2008; Asamblea Constituyente, acta 10). Ocho de las mesas tenían como presidente y vicepresidente a alguien del oficialismo, solo en las mesas uno y siete se tenía en una como vicepresidente y en otra como presidente a alguien de Pachakutik. De manera que todo lo aprobado tendría la impronta del Gobierno. La pluralidad, si se lo puede llamar así, estaba dadas por cuotas de movimientos sociales asociadas con Alianza País (Basabe, Quito, 29 de septiembre de 2023). En este escenario se conformaron las 10 mesas de trabajo el 13 de diciembre de 2007; de manera particular en las mesas dos, tres y ocho, se trabajarían los temas de participación ciudadana, control social y la eventual interrelación con los controles administrativos y políticos [17].

Del trabajo de estas mesas se daría como resultado la nueva estructura, iniciada con objetivos de institucionalizar la participación en la propuesta de campaña y en el PND, y materializada en la Constitución. En la estrategia del PND se establecía también la "Creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con participación e interacción ciudadana" (PND 2007, p. 248) [18]. Todo lo cual se insertaría en la nueva institucionalidad. En la Memoria Bienal (2009) se habla del trabajo llevado a cabo por el gobierno de ese entonces:

³⁹ Estas eran las 10 mesas: 1) derechos fundamentales y garantías constitucionales; 2) organización, participación ciudadana y social y sistemas de representación; 3) estructura e instituciones del Estado; 4) ordenamiento territorial y asignación de competencias; 5) recursos naturales y biodiversidad; 6) trabajo, producción e inclusión social; 7) régimen de desarrollo; 8) justicia y lucha contra la corrupción; 9) soberanía y relaciones internacionales, y Mesa 10: de legislación y fiscalización (Acta 10, Asamblea Constituyente, 2007).

Se ha procurado el rediseño y la readecuación de las instituciones públicas y de los modos cerrados de gestión con modelos de cogestión, de institucionalización de mecanismos permanentes de participación pública, que puedan elevar la capacidad de incidencia ciudadana y de control popular de la acción estatal (...) (p. 54) [19].

Todo el proceso y los resultados se fueron dando en el contexto de una narrativa y agenda pública determinada por el manejo de una comunicación fuerte y centralizada, cuyo personaje principal era un primer mandatario con extraordinarias capacidades comunicativas. La comunicación de por sí en políticas públicas es nodal, lo que varía es el tamaño del nodo en función de la capacidad del gobierno incidir en la narrativa pública y de vender sus políticas. El 20 de enero de 2007 el presidente inauguró el primer enlace ciudadano, popularmente conocido como “sabatina” [20]. A través de este espacio el régimen logró dominar la narrativa pública; “educando” a la población y atacando a los antagonistas con el justificativo de rendir cuentas a la ciudadanía (Pasara 2014). Así se vendió la nueva institucionalidad de la participación ciudadana diseñada en la Constituyente.

La idea de los cinco poderes planteada en el primer borrador de la constitución se incorporaría de manera definitiva en la versión final, quedando así: “Art. 225.- El sector público comprende: Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social” [21]; con el término “control social” en una de las cinco funciones del Estado. De la antes mencionada CCCC, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que se incorpora en la FTCS. Esta nueva fusión congregaría a varios organismos de control; Art. 204. “La FTCS estará formada por el CPCCS, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias”. El CPCCS no estaba en el radar de entre las instituciones de las democracias liberales, a modo de síntesis, esta fue una creación suigéneris, resultado de la voluntad del Gobierno de institucionalizar la participación ciudadana y el control social, y de la trayectoria institucional previa de la CCCC. El CPCCS estaría además a cargo de la designación de las autoridades de control:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley (Constitución del Ecuador 2008, art. 207) [22].

La competencia de designación de autoridades ha sido desde el inicio polémica, entre otras porque carga de presión política al CPCCS; este es uno de los principales factores que explican su politización. Pero ¿cómo se añadió esta competencia?; para responder esta pregunta es necesario remitirse nuevamente al proceso constituyente. De acuerdo con Franklin Ramírez⁴⁰, tanto en las mesas de trabajo correspondientes así como en la Asamblea circulaba, por un lado, la idea del pueblo fiscalizador que debe controlar al poder, y por otro, que las instituciones de control y de justicia tengan menos influencia partidista. En ese contexto, en una de las sesiones de trabajo, se resolvió que el Defensor del Pueblo —por ser un organismo de la ciudadanía— sea elegido por el Consejo. La propuesta fue enviada, y devolvieron a la mesa el articulado donde el CPCCS tenía que elegir a todas las autoridades de control, “¿de dónde salió eso!?, ¿salió de la asamblea, salió del Carondelet, salió de los asesores?, pero se montaron una idea que era de otro tipo” (Ramírez, Quito, 10 de octubre de 2023) [23]. Cielito Olivo⁴¹, quien fue parte de las comisiones técnicas de la CCCC que acudieron a la Asamblea, comentó que “desde la CCCC no pedimos que se incluya la competencia de designación de autoridades en el CPCCS” (Olivo, Quito, 12 de septiembre de 2023) [24]. Es claro que la inserción de la competencia de designación de autoridades de control al CPCCS no siguió la lógica de abajo hacia arriba, sino que fue puesta por el partido de gobierno, de arriba hacia abajo.

La participación ciudadana en la nueva Constitución pasó a ser un elemento fundamental, reconocido como importante dentro de las políticas públicas, presente en todos los niveles de gobierno, garantizando el derecho de las organizaciones sociales a participar y estableciendo la responsabilidad del Estado de fortalecer la participación con organismos estatales que así lo amparen; véase la Tabla 4.1.

⁴⁰ Información recabada en entrevista a Franklin Ramírez, docente e investigador (FLACSO Ecuador) realizada el 10 de octubre de 2023.

⁴¹ La entrevistada, como funcionaria de planta de la CCCC pasó al CPCCS de acuerdo con la siguiente normativa: “DISPOSICIONES TRANSITORIAS. (...) TERCERA.- Las servidoras y servidores públicos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, que no sean de libre nombramiento y remoción, pasarán a formar parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social” (Constitución 2008).

Tabla 4.1. Participación ciudadana en la Constitución del Ecuador de 2008

Constitución Ecuador 2008	Implicaciones
Art. 95	Se reconoce a la participación ciudadana dentro de las políticas públicas
Arts. 96 - 99	Derecho de participación de las organizaciones sociales
Arts. 100 - 102	Reconocimiento de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.
Art. 204 - 207	Se crea la FTCS, y el CPCCS.
Art. 208	Es responsabilidad del Estado fomentar la formación ciudadana, la transparencia, etc.

Elaborado por el autor a partir de la Constitución del Ecuador (2008).

En la Constitución se da un importante estatus legal a estas nuevas entidades: “Art. 204. (...) tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa” (Constitución 2008) [25]. Esto se reafirma en la LOCPCCS (2009): “Art. 3.- Naturaleza.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un organismo de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Forma parte de la Función de Transparencia y Control Social” [26]. Si bien el presupuesto es garantizado por el Estado, en países centralistas como Ecuador pasan a través del Ejecutivo, específicamente por el Ministerio Finanzas, encargado, por ejemplo, de asignar “los recursos necesarios para la organización y funcionamiento de la FTCS (...)” (LOFTCS 2013) [27]. Así también del CPPCS, cuya principal fuente de financiamiento son “recursos del Presupuesto General del Estado; los mismos que serán suficientes para garantizar el pleno funcionamiento y ejecución de las atribuciones conferidas a este organismo (...)” (LOPCCS 2009) [28]. Esta dependencia presupuestaria en el Ejecutivo confiere al Gobierno una herramienta no explícita de presión hacia tales instituciones; como se verá en la adopción del estilo de implementación de la política.

En fin, el CPCCS pasa a ser una de las instituciones más importantes, no solo de la FTCS, sino del Estado en General. Con tal poder que podría decirse que a través de esta institución pasa el balance de poder del sistema democrático ecuatoriano, principalmente con la competencia de selección de autoridades. Es el encargado de:

- Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias (...) 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado (...) 12.

Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (...) (Constitución 2008, Art. 208.10) [29].

Algunas son instituciones excelencia de control administrativo como la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral (cuyas competencias pueden observarse en los artículos citados en el Anexo 1.) [30]. Otras son entidades del control político o que inciden en este, como lo son la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura. La Fiscalía porque, además de investigar, acusa a los presuntos infractores ante un Juez e impulsa la acusación en el Juicio Penal (Constitución, Art. 195, 2008); si bien la sentencia es competencia de los jueces, la acción u omisión de la FGE es determinante en una sentencia, por lo que puede decirse que es mucho más que una institución de control administrativo. El Consejo de la Judicatura porque es “el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” (art. 178); “dirige los procesos de selección de los jueces y demás servidores de la función judicial, así como su evaluación y sanción” (Art. 181); y es quien elige a los Jueces de la Corte Nacional de Justicia (Art. 183) (Constitución 2008) [31]. Como se observa el CPCCS pasó a ser determinante en los controles democráticos administrativo y político.

Otras competencia del CPCCS es el establecimiento de “mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social” (Constitución, Art. 208, 2008); en vista de lo cual el Consejo creó la Subsecretaría Nacional de Rendición de Cuentas en 2011 —cuyos procesos se inician en el 2012⁴²— y en 2016 resuelve “establecer el mecanismo de rendición de cuentas para los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electora y de Transparencia y Control Social; los medios de comunicación; y, las instituciones de educación superior” [32]. La rendición de cuentas por parte del CPCCS implica a instituciones de control político, de control administrativo y de control social. Si bien los informes y resoluciones no son vinculantes, y no diciendo que la rendición de cuentas sea mala, estos mecanismos son también una señal de la influencia del CPCCS en los controles democráticos.

⁴² Véase:

http://blogs.cpccs.gob.ec/biblioteca/DocumentosCPCCS/Comunicacion/2024/01/INFORME_DE_RESULTADOS_DEL_PROCESO_DE_RENDICION_DE_CUENTAS_PERIODO_FISCA_2022_signed.pdf

4.1.3. Gobierno centraliza el sistema de coordinación de la política

Específicamente sobre el control social, el gobierno concretó algunas acciones, como la creación de la SPMSPC, que según el PND (2007) fue “para aglutinar a diversas organizaciones y promover su participación (...)” (p. 246) [33]. Esta secretaría del Ejecutivo tenía como principal objetivo garantizar la participación; sin embargo, le daba al Ejecutivo la posibilidad de favorecer o contener a unos actores más que otros. En esa línea, en marzo de 2008 con el decreto 982 se crea el SUIOS (Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales) y se lo pone bajo la administración de la SPMSPC [34]. Con esto el gobierno estructura un sistema institucional de participación centralizado de información, con un importante margen de influencia.

El Ejecutivo, además de la información centralizada de las OSC, es quien aprueba la existencia y continuidad de estas. Competencia que el gobierno de Correa no quiso cambiar, quizás de manera conveniente, ya que le da un importante poder sobre la sociedad civil. Esta competencia estaba primeramente tipificada en el código civil, con base en el cual el presidente, mediante el decreto 339 de 28 de noviembre de 1998, delegó a los ministerios la aprobación de los estatutos y sus reformas de las fundaciones y corporaciones. El gobierno de Correa ratifica la dependencia de las OSC bajo el Ejecutivo mediante el decreto 982 de 2008; de modo que, las fundaciones o corporaciones están sujetas a un “(...) control de funcionamiento a cargo del propio Ministerio que le otorgó la personalidad jurídica, el mismo que comprende la verificación de sus documentos, el cumplimiento del objeto y fines (...) (Art. 9) [35]”.

La centralización de la información y de las OSC bajo el Ejecutivo es una combinación importante de poder sobre el Control Social; que se acentuaría en el 2013. En mayo con el decreto ejecutivo 1522 se elimina la SPMSPC: “Fusiónese por absorción a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, (...) la Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana” (Art. 3) [36]. Esta eliminación implicó que las herramientas de participación pasen a la nueva secretaría creada para fines políticos y no participativos; mostrándose así las nuevas prioridades del gobierno. En junio, con el decreto ejecutivo 16, la rectoría y competencias del SUIOS pasan a la SNGP (Secretaría Nacional de Gestión de la Política); se hizo obligatorio la registro de las OSC en el SUIOS (Art. 18); y se establece algunas causales de disolución como: Desviarse del fin u objetivo, contravenir disposiciones de las autoridades competentes, Dedicarse a actividades de política partidista (Art. 26); mismas causales para las ONG internacionales [37]. Se fortaleció así la capacidad y

posibilidad del gobierno de limitar y censurar a la sociedad civil en caso de que así lo considere conveniente. Se observa cómo instrumentos creados para servir a unos fines —de participación— pueden moverse y servir a otros fines al cómodo alcance de un decreto.

En julio del mismo año se crea la Ley Orgánica de Comunicación⁴³, contexto en que la relación entre el gobierno y los medios de comunicación había venido empeorando, hasta el punto de tenerse casi una guerra declarada. Para el gobierno muchos medios de comunicación eran una piedra en el zapato. De un lado porque tradicionalmente los medios eran cuestionados de no ser independientes y estar relacionados a los grupos de poder, y de otro lado por las críticas y publicaciones contra el Gobierno. Con la Ley de Comunicación se crea la (SUPERCOM) Superintendencia de la Información y Comunicación, un: “organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria, (...) que cuenta con amplias atribuciones para hacer cumplir la normativa de regulación de la Información y Comunicación” (Art. 55) [38]. Con el tiempo empezó a ser cuestionada de tener influencia del gobierno y de ser un instrumento de persecución a la prensa. Esto se corroboraría en los años posteriores como se verá en los resultados de la política.

Como superintendencia, la designación de sus autoridades estaba a Cargo del CPCCS, quien organiza las “comisiones ciudadanas de selección⁴⁴ (...) encargadas de realizar el concurso público, (...) con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana (...)” (LOCPCCS 2009) [39]. Cabe mencionar que estas comisiones no tienen garantía de ser plurales ni que los comisionados representen o rindan cuentas a la ciudadanía. Además las fuerzas políticas buscan influir en los procesos de designación de autoridades, incidiendo en la conformación de comisiones ciudadanas de selección (Olivo, Quito, 12 de septiembre de 2023). Esta lógica afectaría no solo la designación de las autoridades de la SUPERCOM, sino otros procesos de designación; algunas implicaciones llegarían muy lejos.

El poder centralizado en instituciones estatales es un arma de doble filo en países fuertemente presidencialistas y con alta fragilidad institucional como Ecuador. El gobierno de Correa en 2011 se había fijado en la justicia; en mayo de ese año se celebró la consulta popular con ocho

⁴³ Véase en: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf>

⁴⁴ Art.- 209. (...) Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y de la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Los candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas (Constitución 2008).

preguntas, dos de las cuales apuntaban a la Judicatura —cuya designación de autoridades corresponde el CPCCS. Con la pregunta 4 se destituye a los consejeros y se establece un Consejo de la Judicatura transitorio para "revisar" las acciones de los Jueces. Y con la pregunta 5, de nueve vocales —6 profesionales en derecho y 3 afines a áreas administrativas y económicas— se pasa a 5 vocales, elegidos de cinco ternas enviadas por: la Corte Nacional de Justicia, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública, el Ejecutivo y el Legislativo [40]. Fiscal General y Defensor Público son designados por el CPPCCS, el Ejecutivo que tenía mayoría en el Legislativo y fuerte influencia en el CPCCS, daba cuentas hacia dónde se inclinaba la balanza. Las consecuencias tanto de la pregunta 4 como de la 5 se verán en los resultados. Pero a grandes rasgos se puede observar cómo la nueva institucionalidad de la participación ciudadana es ajustada en función del Gobierno.

La preeminencia del Ejecutivo sobre las demás funciones, como ya se mencionó, pasa también por ser quien, a través del Ministerio de Finanzas, recauda y distribuye los recursos a todas las instituciones del Estado. Todos los presupuestos son asignados con base en el Plan Nacional de Desarrollo que hace el Ejecutivo a través de la SNP (Secretaría Nacional de Planificación) —anteriormente SENPLADES. En el Art. 280 de la Constitución se explicita que el PND:

es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos (...). Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público (...) (Constitución 2008) [41].

Todas las instituciones deben hacer sus respectivos planes de acuerdo con el PND; el presupuesto de cada institución se lo hace y justifica con base a su plan (POA para las entidades públicas, Planes de Desarrollo para los GAD. En Art. 293 de la Constitución se ratifica que la ejecución del presupuesto de las instituciones públicas se sujetará a sus respectivos planes [42]. El presupuesto es justificado de acuerdo con el plan y se lo presenta al ministerio de Finanzas quien puede sugerir modificaciones, o poner un límite y asignar menos de lo que se pide. De esta manera el Ministerio de Finanzas se convierte en uno de estos ministerios superpoderosos, que un gobierno puede aprovechar para incidir en la institucionalidad estatal de participación.

El control de los presupuestos es transversal a todas las instituciones públicas y toda institución que transfiera o reciba recursos públicos se someterá a los diferentes mecanismos de rendición de cuentas [43]. Dentro de los mecanismos de rendición de cuentas están los

informes de ejecución presupuestaria de las entidades que reciben los fondos públicos, con estos el ministerio de Finanzas determina si mantiene, aumenta o reduce el presupuesto para el siguiente año de tales instituciones [44]. Sin embargo, el Ejecutivo puede favorecer unos sectores más que otros en función de sus prioridades o incluso intereses; que además cuando no hay dinero simplemente no transfiere.

Los planes institucionales son un insumo de las políticas públicas. Las instituciones públicas —a excepción de los GAD— reportan a la SNP sus planes con el propósito de que esta valide las acciones, programas y proyectos en correspondencia del PND y las competencias de cada institución [45]. El Ejecutivo filtra las planificaciones a través de la SNP, a través de lo cual puede haber un direccionamiento sobre los objetivos; esto no significa que sea negativo en sí, pero en el caso de la institucionalidad de participación se refuerza la verticalidad de arriba-abajo. Así, en última instancia los objetivos del CPCCS van a estar en función del régimen antes que de la ciudadanía. La competencia de rendición de cuentas del CPCCS, sigue la misma lógica vertical; de acuerdo con la LOPC:

corresponde al CPCCS (...): establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación social (Art. 94) [46].

Asimismo los demás mecanismos de participación ciudadana y control social pasaron a ser reguladas por el CPCCS, el cual por ejemplo “reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía (...)” (LOPC, Art. 86, 2010) [47]. Las veedurías se basan en que la ciudadanía pueda controlar a las autoridades estatales, pero reguladas por un poder estatal. Si bien estas dan cuenta del intento (parcial) bastante exitoso de institucionalizar control social (Gutiérrez 2018), tiene varias limitaciones y filtros; por un lado que la existencia de una veeduría depende de la aprobación del CPCCS; otra que todos los informes de las veedurías son enviados únicamente al CPCCS las veedurías⁴⁵. Además, “si en el informe de la veeduría, se observare que existen indicios de responsabilidad, el CPCCS” es quien “enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria” (LOPC, Art. 8, 2009) [48]; o sea, las veedurías no cuentan con la competencia para remitir de manera directa informes con indicios de responsabilidad, sino

⁴⁵ Véase el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas: <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/REGLAMENTO-2017.pdf>

que es el CPCCS quien determina su remisión. Otro tipo de limitación se da por las instituciones de control político ya que estas pueden dilatar el proceso o aplicar una investigación selectiva, es decir, priorizar la investigación de unos casos sobre otros con base en criterios que pueden ser subjetivos o cuestionables.

Hay evidencias positivas en cuanto a los resultados de las veedurías ciudadanas; sin embargo, no son suficientes, entre otras, por los límites expuestos; como por ejemplo ante ciertas veedurías de interés, como en las de designación de autoridades, los poderes políticos intentan incidir a través de veedores afines⁴⁶. En las veedurías y en las comisiones de selección se tejen redes para influir en los procesos, por ejemplo a través del reforzamiento de un reglamento o el cambio de reglas una vez iniciado en el concurso, tanto para activar o para retrasar dichos procesos (Olivo, Quito, 12 de septiembre de 2023). El pleno del consejo del CPCCS, con la mayoría simple (cuatro de siete), una vez finalizado los procesos de selección de las comisiones ciudadanas con sus respectivas veedurías, puede influir, acelerando o retrasando los procesos en favor de determinadas personas⁴⁷.

4.1.4. Gobierno adopta un estilo de implementación coercitivo

Es más claro que el nuevo diseño institucional de participación daba al gobierno capacidad de influir no solo sobre el control social, sino también sobre el administrativo y político. Más allá de este diseño, el gobierno de turno ha sido hostil y coercitivo con quien la prensa que lo critica o está en su contra. La relación del Gobierno de Correa y los medios de comunicación con el pasar del tiempo fue empeorando; en algunos casos el gobierno usó el poder de instituciones estatales para coaccionar a la prensa, uno fue con el diario El Universo. El 6 de febrero de 2011, Emilio Palacio, periodista de ese medio, criticó al Presidente Correa en su artículo "NO a las mentiras". En consecuencia Palacio y los directivos del diario fueron condenados a tres años de prisión y a pagar treinta millones de dólares por "injurias calumniosas graves" (CIDH 2021). Si bien esta multa fue condonada, el caso escaló internacionalmente, y el Estado Ecuatoriano fue declarado por la CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) como responsable por violación a:

los derechos a la libertad de expresión, el principio de legalidad, la circulación y residencia, la estabilidad laboral, las garantías judiciales y la protección judicial, (...) en perjuicio de Emilio

⁴⁶ Los partidos cuentan con personas afines o con algún nivel de relación, que cumplen los requisitos para ser veedores, a través de ellos buscan incidir los proceso de las veedurías.

⁴⁷ Evidenciar la influencia política sobre las veedurías ciudadanas a través del CPCCS no es el propósito de esta investigación, para ello se ameritaría otra investigación solo sobre este mecanismo.

Palacio Urrutia, Nicolás Pérez Lapentti, César Enrique Pérez Barriga y Carlos Eduardo Pérez Barriga (CIDH 2021, 1) [49].

Este no fue un caso aislado, sino parte de una serie de acciones de estilo vertical y coercitivo del gobierno, a través de instituciones y mecanismos que así lo posibilitaban; por ejemplo, la SUPERCOM y la entonces Ley Comunicación fueron una importante herramienta de censura y represión. Así lo documentó el Relator Especial de la ONU en 2018: “La SUPERCOM castigó a los medios de comunicación y periodistas con multas, disculpas forzadas, ‘rectificaciones’ y procesos judiciales” [50]. La combinación de un diseño institucional que lo facilitaba y un gobierno restrictivo, resultó en una fuerte contención de las críticas y de los opositores. En la misma publicación el Relator Especial acusó que el gobierno de Correa “durante diez años, (...) persiguió a periodistas, debilitó a las organizaciones de la sociedad civil, y limitó el acceso a la información, tratando a la libertad de expresión como un privilegio en lugar de un derecho (...)” [51]. Este periodo de tiempo, entre 2007 y 2017, la CIDH (2018, 1) lo describió como una política sistemática del gobierno “para desacreditar, estigmatizar, constreñir y sancionar (...) a periodistas, medios de comunicación, defensores de derechos humanos y opositores políticos” que criticaban o difundían ideas contrarias a la revolución ciudadana [52].

Este estilo coercitivo del Gobierno se replicaba a instituciones de otras funciones del Estado. En marzo de 2015 en una carta de opinión, Andrea Rivera, entonces consejera el CPCCS, contestó a unas declaraciones de Rafael Correa hechas en una sabatina, donde la calificaba de ser infiltrada en el CPCCS, y que en su selección le habían dado puntos por tirapiédras (Rivera 2015). Que el presidente considere infiltrada a una de las cabezas del CPCCS —otra Función del Estado— muestra dos cosas, una el dominio que tenía sobre aquella institución, y otra la concepción de que las instituciones de las demás Funciones del Estado tengan que rendir cuentas al Ejecutivo. El entonces reglamento para la designación de los consejeros del CPCCS había sido expedido por el CNE, Correa lo cuestionó porque tanto ella y como otro consejero (David Rosero) habían sido seleccionados. Rivera respondió que ese reglamento había sido aprobado con el CNE presidido por Omar Simons, quien en 2014 pasó a ser secretario del Presidente (Rivera 2015) [53]. El Gobierno pretendía también que los reglamentos de selección de autoridades siguieran sus preferencias. Era una lógica de tener control, valga la redundancia, sobre los controles democráticos administrativo, político y social.

Volviendo al control social, como se pudo ver, las OSC estaban regidas por el Ejecutivo bajo decretos presidenciales; esto sería ratificado en la LOPC: "Las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos" (Art. 36) [54]. Esta lógica sigue a la presente fecha, y no se ha puesto en la mesa del debate público, de manera seria, la no sujeción al Ejecutivo de la sociedad civil. Esta lógica se ha mantenido tipificada en el Código Civil y sus reformas: "no son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República" (Art. 565). En el 2015 con el decreto ejecutivo 739 se ratifican las mismas ocho causales de disolución de las OSC y la obligatoriedad del registro en el SUIOS y sus competencias en la SNGP [55]. Se sigue con un tipo de dependencia del sendero que, como se ha visto, convenientemente el Ejecutivo no ha cambiado ni le interesa cambiar. Tampoco otras Funciones o actores políticos han impulsado de manera decisiva una reforma al respecto.

En 2017 cambia el gobierno y el 24 de mayo se posesiona como presidente Lenin Moreno; este se distanció radicalmente del anterior, y para 2008 propuso una consulta popular de siete preguntas. La pregunta 3 proponía reestructurar el modo de selección de las autoridades del CPPCS a elección popular, y además que se destituya a sus consejeros y que se cree un Consejo transitorio que evalúe desempeño de todas las autoridades que el CPCCS había designado [56]. Ganó el sí, y se adoptó lo estipulado en la consulta, lo que significó que el CPCCS se hiciera aún más político. Esto además da cuentas del uso de esta institución para fines políticos y de su debilidad institucional (los efectos del Consejo Transitorio se verán en la entidad final de Resultado).

Al rededor de esos años hay una desacreditación paulatina al CPCCS así como recortes y dilaciones presupuestarias; al respecto las quejas de los consejeros se empezaron a escuchar con mayor frecuencia [57]. La reducción presupuestaria se evidencia a partir de 2015, entre los años 2011 y 2014 el presupuesto superaba los 16 millones, en 2017 el presupuesto codificado era de 12 millones y el 2018 de 10.7 millones [58]. Los recortes presupuestarios producen deficiencias administrativas, bajas en la calidad de los servicios y el limitado cumplimiento de las competencias. El gobierno del presidente Moreno así como los miembros del Consejo de Transitorio del CPCCS eran criticaban esta institución y avalaban incluso su eliminación. Julio Cesar Trujillo entonces presidente del Consejo Transitorio en octubre de

2018 proponía la eliminación o una reforma del CPCCS, sugiriendo que debería volver a los términos previstos en la constitución de 1998 [59].

En julio 2019 mediante decreto 828 el Presidente Moreno separó al CPCCS de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Un mecanismo anticorrupción de la OEA); pasando esa representación a la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia creada en marzo de ese año [60]. Hasta ese entonces el CPCCS era la entidad que representaba a Ecuador ante la Convención. Así el Ejecutivo descreditaba y ejercía presión al CPCCS. El déficit presupuestario del Gobierno y la difusión de la idea del Estado obeso hizo que se valide la reducción del presupuesto al CPCCS. Ya para el 2020 el presupuesto codificado había bajado a poco más de 7 millones (CPCCS 2020).

Se muestra al CPCCS como una institución usada, coaccionada, y desacreditada por el poder político, principalmente por el Ejecutivo y su influencia sobre los consejeros. La falta de autonomía ha sido una de sus principales críticas, desde los primeros consejeros hasta la actualidad y desde las primeras designaciones de autoridades hasta las últimas, llegando incluso a la destitución de muchos consejeros. Documentar todos los casos implicaría una cantidad de información que no se justifica para esta investigación; pero se puede presentar algunos casos —aleatorios— que dan muestra de la influencia política al CPCCS. El 6 marzo de 2015, David Rosero, entonces consejero del CPCCS, hizo pública la influencia del gobierno en los concursos de designación de autoridades y los calificó como “palancocracia”. Expuso que una autoridad del CNE designada por una mayoría oficialista del CPCCS “recibió puntos por participar en la limpieza de la calle en una playa del país”. Se refirió también al concurso del Fiscal General, exponiendo que Correa había anunciado anticipadamente como ganador a Galo Chiriboga, cuando aún faltaba que los participantes dieran las pruebas de conocimiento. En esta prueba Chiriboga sacó 34 de 50 puntos; y según Rosero solo ganó por los cuatro votos de los Consejeros del oficialismo de los siete del CPCCS [61].

El 20 de junio de 2017 Yolanda González, presidenta del CPCCS, compareció ante la Asamblea Nacional. Después de sus declaraciones los legisladores manifestaron que es necesario mejorar todas las etapas del proceso [62]. Al respecto González ratificó los cambios en el reglamento para elegir al contralor en los que se dio ventaja a los funcionarios públicos —en el que Carlos Pólit ganó (El Comercio 2017). Ella había sido miembro de la directiva del Movimiento en Alianza País en Guayas en 2012, y en 2014 trabajó con el Gobierno como Subsecretaria de Pueblos y Nacionalidades (La República 2015). A partir del 2017, con una mayoría en contra, la fiscalización a funcionarios identificados como correístas se hizo

frecuente, si bien este uno de los trabajos de la Asamblea, la inclinación de la balanza fue evidente.

Otro caso fue el de Christian Cruz el 14 de octubre de 2020, en que la Asamblea Nacional resolvió “censurar y destituir al Presidente y Consejero del CPCCS, Ing. Christian Antonio Cruz Larrea, por el incumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su cargo” [63]. La moción del Juicio Político contra Christian Cruz fue iniciada por el asambleísta Henry Kronfle del PSC (Partido Social Cristiano). El PSC⁴⁸ es conocido por su influencia en las cortes de Justicia; y dado el poder del CPCCS en ese respecto, podría haber tras bastidores motivaciones de este tipo en estas destituciones⁴⁹. Cruz había asumido el cargo de presidente del CPCCS en reemplazo del también destituido Consejero José Tuárez en agosto de 2019. La Revolución Ciudadana había votado en contra de esta destitución retirándose del pleno. Un año después se comprobó que Tuárez había gestionado puestos en al menos siete instituciones públicas entre ellas el Consejo de la Judicatura (Primicias 2020).

En mayo 2023 Alembert Vera, ex abogado de Rafael Correa, fue posesionado como Presidente del CPCCS. Y ya en Octubre de ese mismo año fue destituido por la Corte Constitucional por aceptar revisar el proceso del Consejo Transitorio de selección del Fiscal [64]. Alembert había llegado al CPCCS como parte de los cuatro consejeros de la liga azul que el correísmo había hecho campaña (tras el cambio a elección popular de la selección de los Consejeros). El conflicto empezó cuando Alembert Vera con los de la liga azul fueron tras la cabeza de la Fiscal Diana Salazar abriendo el proceso para revisar su tesis y cuestionando su designación como Fiscal. A esto Salazar respondió con una solicitud a la Corte Constitucional para que se diera seguimiento al dictamen constitucional 2-19-IC/19 que había blindado las acciones del Consejo Transitorio. Según el portal de investigación Código vidrio, la aceptación del pedido de un juez de Montecristi de revisar las acciones del Transitorio sería la causal para la destitución del consejero Alembert Vera⁵⁰.

⁴⁸ Según Santiago Basabe el PSC entiende que legislar y fiscalizar, es una forma de presionar a los gobiernos de turno. Así mismo, desde el ámbito legal se pueden resolver problemas inconclusos de la política. Véase nota de prensa en Diario Primicias del 11 de septiembre del 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/partido-social-cristiano-psc-asamblea/>

⁴⁹ Dirimir la influencia del PSC en las Cortes de Justicia corresponde a otra investigación.

⁵⁰ Véase en: <https://www.codigovidrio.com/code/al-correismo-se-le-durmio-el-diablo-en-la-carrera-para-escoger-contralor/>

4.1.5. Afectación en los controles democráticos

En esta sección se verán algunos resultados en los controles democráticos a partir de la institucionalidad creada de la política de participación ciudadana. Empecemos por la SUPERCOM, que bajo la presidencia de Carlos Ochoa se levantaron 550 procesos de oficio y 660 por denuncias particulares, en total 1210 procesos. De estos, derivaron 705 resoluciones sancionatorias, 500 de las de oficio y las otras 205 de las denuncias particulares; era notoria la prioridad a los procesos iniciados desde la SUPERCOM. Respecto a las sanciones, 425 fueron de tipo pecuniario, con las que se recaudó cerca de dos millones y medio de dólares [65]. Fue considerada un instrumento del gobierno para controlar a la prensa, y además una de las causas de la afectación al control social. En 2019 con el nuevo gobierno de Lenin y presión de los medios de comunicación se reformó la ley de comunicación y se eliminó la SUPERCOM [66]. Para los defensores de la libertad de prensa esto fue muy bien recibido; sin embargo, del otro lado, es sabido que muchos de los medios tradicionales tienen como dueños o accionistas a familias poderosas de Ecuador; por esto una regulación que sea independiente y objetiva es necesaria. El auge de la pluralidad de medios digitales ha contribuido tanto al control social como a reducir la brecha de la narrativa oligopólica dominada por el poder (lo cual no se profundizará en esta investigación).

En cuanto a la persecución a periodistas que critican al poder de turno, resultó ser una práctica recurrente también en los gobiernos después del de Correa. En el gobierno de Moreno, Fundamedios registró 793 agresiones contra periodistas, medios de comunicación, ciudadanos o activistas; a través de: restricciones en el acceso a información y en el espacio digital; ataques; amenazas; procesos judiciales; censura y discursos estigmatizantes [67]. Esta fundación en su informe anual publicó que 2023 fue el año de los exilios de periodistas, nueve periodistas se vieron forzados a desplazarse debido a amenazas a la integridad personal. Durante el periodo del gobierno de Lasso (2021-2023) se registraron 737 agresiones a: la libertad de expresión, el acceso a la información y derechos relacionados; superando el promedio anual de todos los años desde el 2007 [68]. Un caso notorio fue el de La Posta en 2023; la Deutsche Welle⁵¹ en un boletín de prensa menciona que los periodistas Andersson Boscán y Mónica Velásquez abandonaron Ecuador y responsabilizaron al Presidente Lasso “por lo que pueda suceder” tanto a ellos como las demás personas de ese medio.

⁵¹ Véase nota de prensa en la cadena Deutsche Welle del 26 de julio del 2023 “Ecuador: periodistas de La Posta huyen por amenaza de muerte” en: <https://www.dw.com/es/ecuador-periodistas-de-la-posta-huyen-por-amenaza-de-muerte/a-66348704>

Este estilo ha sido transversal en todos en los gobiernos, si bien a nivel mediático hay mayor libertad de expresión, en esencia las acciones del Ejecutivo no han variado. En otros reportes, Fundamedios documenta que después del correísmo, si bien ciertas fundaciones u ONG están más cómodas, otras con fines ambientales o de derechos humanos no han dejado de ser coaccionadas. Por otro lado, a pesar de disminuirse las causales de disolución de las OSC con el decreto ejecutivo 193 de 2017, se mantienen las causales: desviarse de los fines y objetivos, y de dedicarse a la política partidista; conservando, el gobierno, un importante margen de maniobra. Asimismo, aunque el registro en el SIUOS dejó de ser obligatorio (quedando como herramienta de recopilación de información), la dependencia en el Ejecutivo es la misma, en cuanto a que se mantiene la potestad de los ministerios de aprobar: la renovación de las OSC, los estatutos y sus reformas [69]. Después hubo cambios de forma sin mayores implicaciones; por ejemplo, con el decreto 718 de 2019 las competencias de la SNGP —algunas absorbidas de la SPMSPC como el SUIOS— pasan al Ministerio del Interior; y en 2022 mediante el decreto 608 se transfiere la competencia del SUIOS al ministerio de Gobierno.

En cuanto al control administrativo, este continúa al servicio del poder político. En 2023 Teleamazonas⁵² publicó un audio filtrado de una conversación entre Aparicio Caicedo (asesor del expresidente Lasso) y Raúl González (candidato a la superintendencia de bancos). En los audios difundidos Caicedo habló sobre un preacuerdo y le reclamaba a González por haber asistido a la última fase del proceso y haber ganado el concurso, y le decía que el presidente no lo quería. El 20 de Julio de 2022, Raúl ganó el concurso, sin embargo, en apenas doce días la Jueza Larissa Ibarra anuló la designación de González como Superintendente de Bancos porque según ella, los criterios de su probidad, en la resolución para el cargo, no eran suficientes [70]. La Asamblea posesionó a Raúl González y tras su destitución el CPCCS seleccionó a Roberto Romero, a quien la Asamblea Nacional no quiso posicionar. El CPCCS en marzo de 2023 declaró nulos todos los actos del anterior pleno entre el 20 de julio y 19 de noviembre⁵³; esto explica que a marzo de 2024 se mantenga la subrogación de la Superintendencia, dejando este problema sin resolver.

Caicedo además estuvo involucrado en otros temas relacionados al CPCCS; Alejandro Gallo —asesor de Sofía Almeida— ante la Asamblea mostró varios chats con funcionarios

⁵² Véase en <https://www.youtube.com/watch?v=U3y6o3yVzpw>

⁵³ Véase nota de prensa en el Diario el Universo del 3 de mayo del 2023 en: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/acabar-con-las-funciones-prorrogadas-de-carlos-riofrio-en-la-contraloria-y-designar-a-raul-gonzalez-como-super-de-bancos-entran-al-debate-del-consejo-de-participacion-ciudadana-nota/>

delegados por Caicedo. Según él, estos intentaban influenciar en los concursos de selección de autoridades. Gallo afirmó que el no acatamiento de lo dispuesto en Carondelet desembocó en la salida de Sofía Almeida del cargo. Elena Nájera —vocal del CNE— también denunció la injerencia del Ejecutivo a través de Caicedo en la sesión del 23 de agosto de 2023; ella confirmó que desde la Presidencia se remitió el instructivo para la calificación de los postulantes a Consejeros del CPCCS [71].

En el periodo investigado (2008-2023) todos los gobiernos han reproducido las mismas lógicas que afectan a los controles democráticos; los actores políticos no han renunciado a influenciar la selección de las autoridades de control. Esta competencia ha creado distorsiones institucionales contrarias a la razón de ser del CPCCS, en un diseño que permite a la política partidista jugar con las permeables reglas y, en muchos casos, lograr sus intereses. Politizado el CPCCS, se usa para pagar cuotas políticas; es común, por ejemplo, que personas de planta entren en el CPCCS por recomendación de los Consejeros y no por meritocracia [72]. En definitiva, ha sido usada como botín político, también porque en Ecuador los problemas políticos no se resuelven políticamente, sino en la arena judicial; precisamente cooptar al CPCCS lo facilita. Por ejemplo si el Presidente tiene un enemigo, desde el gobierno se le envía una indagación previa con el Fiscal, o un informe de responsabilidad penal con el Contralor, aunque no haya evidencias suficientes; y así de muchas otras maneras, todo con el fin de presionar y así “resolver” las disputas políticas. Los organismos de control no han logrado salir de esta lógica, y se han constituido como espacio crucial para ejercer influencia política [73].

La influencia política no es el único desafío, la dependencia presupuestaria del CPCCS y sus reducciones por el Ejecutivo, como ya se mencionó, son un instrumento de presión y son un factor adicional que no ayudan a su debilidad institucional. De los más de 10.5 millones en 2018, el presupuesto se redujo a casi los 7 millones en el 2020 y así se ha mantenido hasta el 2023 [74]. Lo que contribuye a la ralentización de los procesos de selección de las autoridades. Es común escuchar las prorrogaciones, subrogación y los encargos de funciones por problemas en los procesos; a veces motivados por intereses particulares no explícitos, muestra de esto es el abuso de las acciones de protección, por ejemplo —según diario El Universo⁵⁴— en el caso de la Defensoría Pública. A julio de 2022, ocho eran las instituciones

⁵⁴ Véase nota de prensa en el Diario el Universo del 29 de febrero del 2024 “Corte Constitucional analiza el ‘mal uso’ de las acciones de protección que entorpecen los concursos públicos de elección de autoridades de control” en: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/corte-constitucional-concurso-de-meritos-y-oposicion-consejo-de-participacion-ciudadana-y-control-social-defensoria-publica-desnaturalizacion-acciones-de-proteccion-nota/>

con demoras en el proceso de selección de las nuevas autoridades: CNE, TCE, Contraloría, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Super de Bancos, y la Súper de Protección de Datos [75]. De estos, a marzo de 2024, sólo de dos se han cumplido los procesos de selección, del Procurador General en noviembre de 2022 y del Contralor General en noviembre de 2023; seis continúan con dilaciones y trabas según el CPCCS⁵⁵.

En general, las problemáticas prolongadas del CPCCS han comportado que varios políticos propusieran: la eliminación de este organismo o quitarle competencias. En 2023 el gobierno de Lasso propuso una Consulta Popular con el fin de reformar al CPCCS y pasar las funciones de designación las autoridades a la Asamblea Nacional [76]. En esa consulta en ninguna pregunta ganó el sí, de modo que no hubo reformas al CPCCS; no obstante, estos son signos de su debilidad y fragilidad institucional; explicada por un su diseño inmerso en las lógicas del juego de los poderes políticos, a través del cual, de manera constante, intentan capturar los organismos de control.

Para ir cerrando con las últimas evidencias; el control democrático político que pasa a través del CPCCS está explicado por las autoridades que designa y por su relación con la Justicia. Sobre la designación de autoridades, para entender la dimensión de lo que implica esta competencia en el Consejo, basta remitirse a los efectos del Consejo Transitorio creado con la consulta popular del 4 de febrero de 2018. Este tenía como propósito evaluar el desempeño de las autoridades que el CPCCS designa. Al transcurso de 100 días se habían destituido a 5 vocales del CNE, 9 Jueces de la Corte Constitucional, 3 Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, 5 vocales del Consejo de la Judicatura, y 3 titulares de Superintendencias. El principal argumento era la “descorreización” del Estado, lo que hizo al Transitorio blanco de críticas que lo catalogaban como instrumento de revanchismo político; poniendo en duda la objetividad de las destituciones. Estos procesos no pueden ser escrutados por un blindaje que puso la Corte Constitucional a las acciones del Consejo Transitorio [77]. Esto reconfirma dos cosas, una las irregularidades en los procesos de selección de las autoridades del CPCCS, y dos la fragilidad institucionalidad en el sentido de que sin tantas dificultades puede ser cuestionado y reestructurado radicalmente.

El nivel de esta intervención puede quizás equipararse con la reforma a la justicia de 2011. Cuyo efecto fue la destitución de 244 jueces por el Consejo de la Judicatura de Transición; de lo que en 132 se invocó como causal el “error inexcusable”; usada también por el siguiente

⁵⁵ Véase en <https://www.cpccs.gob.ec/designacion-de-autoridades-nuevo-cpccs/>

Consejo de la Judicatura en 88 de las 136 destituciones entre enero y noviembre de 2013 [78]. Un total de 380 destituciones en cerca de dos años —220 con la causal de “error inexcusable”. En retrospectiva, la restructura de la Judicatura y el cambio en la designación de sus autoridades en 2011 se la había hecho para tener un control directo en la Justicia a través del presidente de la Judicatura —Gustavo Yalk de la CNJ, partidario de la Revolución Ciudadana⁵⁶ [79]. Esta reconfiguración de la Judicatura incluyó a un vocal del Ejecutivo otro del Legislativo (política partidista), uno de la Fiscalía, uno de la Defensoría Pública (elegidos por el CPCCS) y uno de la CNJ. El Ejecutivo con dos vocales más tiene mayoría. Esto explica por qué el poder político le interesa incidir en la designación, por ejemplo, del Defensor Público, y demás. Si bien las autoridades de las CNJ no son elegidas por el CPCCS, ni vienen de ternas del Ejecutivo y Legislativo, el proceso de designación es llevado a cabo por la Judicatura. Institución que es apetecida por el poder político; en enero 2023 la CNJ denunció “los atropellos sistemáticos por parte del CPCCS para evitar y boicotear la designación de la o el presidente del Consejo de la Judicatura” [80].

Todas estas evidencias muestran la conexión entre los objetivos estatistas de la participación y la afectación a los controles democráticos, a través de una lógica causal a través de las actividades de la política “institucionalización de la participación ciudadana”. Afectación explicada también por el estilo vertical —bonapartista— en el proceso de la política. El CPCCS, con un diseño centralizado a nivel estatal, da cuentas, no de una institucionalización, sino de una estatización de la participación ciudadana, que a través de la competencia de designación de autoridades se pone en marcha la afectación a los controles democráticos administrativo, político y social; siendo el gobierno de turno el principal beneficiario y no la ciudadanía. Queda pendiente el importante desafío de institucionalizar la participación ciudadana, restructurando las reglas, prácticas y narrativas que guarden coherencia con las causas de la problemática, de modo que sigan una lógica participativa (de abajo-arriba) y una apropiación de la ciudadanía organizada.

⁵⁶ En 2018 Gustavo Yalk fue destituido de la Judicatura por el Consejo Transitorio.

5. Capítulo 5. Conclusiones

Es grato llevar esta investigación a su culmen con tres apartados finales que recogen lo más relevante que el presente estudio ha suscitado. Primero se responderá a la pregunta de investigación y se validará el cumplimiento de la hipótesis en el contexto del marco analítico del DPP y del neoinstitucionalismo. En segundo lugar se presentarán los principales hallazgos derivados del análisis teórico y empírico de las teorías de rango medio, guiados por la retroalimentación y aprendizajes producidos de la aplicación del protocolo de investigación. Finalmente se expone: lo que queda pendiente respecto al caso ecuatoriano —en términos de diseño institucional; posibles casos de estudio; investigaciones que se abren; límites; y temáticas no resueltas.

5.1.1. Aprendizajes de la pregunta e hipótesis de la investigación

Una vez que establecido el problema de investigación se dio inicio al estudio con la pregunta: ¿Cómo la estatización de la participación ciudadana afecta los controles democráticos?, la respuesta a esta pregunta está plantada en contraste con la hipótesis e implica varios factores explicativos, que no siguen una secuencia lineal rigurosa:

1) *Instrumentalización y centralización de la participación ciudadana.* Ante la evidente problemática de representación, de desconfianza en la política, de exigencias de participación, el Ejecutivo propone “institucionalizar” la participación ciudadana. Si bien se escucha a la sociedad organizada, el Gobierno de la Revolución Ciudadana mantiene a la sociedad civil dependiente del Ejecutivo, y diseña una institución estatal con una lógica centralista de arriba a abajo.

2) *Institución de participación con poder sobre controles democráticos.* El gobierno crea institución estatal de participación ciudadana (CPCCS) con influencia sobre los controles democráticos: administrativo, político y social; a través de la incorporación de la competencia de selección de autoridades de control administrativo, las cuales a su vez tienen influencia sobre el control político y sobre el control social.

3) *Coerción sobre la institucionalidad de participación ciudadana.* Los poderes políticos —principalmente del oficialismo— cooptan la institución de participación (CPCCS), e influyen a los organismos de control administrativo con los que se ejerce presión sobre los controles político y social, mientras el gobierno sujeta a la sociedad civil y la regula de manera conveniente bajo decretos ejecutivos.

4) *Se crea una dependencia del sendero*. Los gobiernos y los poderes políticos siguientes aprovechan este diseño y continúan moviendo las fichas para cooptar la institución de participación ciudadana e incidir en el poder administrativo, político y social. Algunos de las reformas llevadas a cabo han acentuado la problemática y no cambiaron la permeabilidad a la influencia política. Los consejeros dedican la mayoría de tiempo y recursos a la selección de autoridades, dejando en segundo plano las demás competencias. Los procesos de selección mantienen la misma estructura, no garantizan pluralidad ni participación —en el sentido de apropiación— de la sociedad organizada. Y por último, la politización del CPCCS, como constante, en algunos casos afecta a los mecanismos de control social de interés político, como las veedurías de selección de autoridades.

Esto no quiere decir que en los diseños anteriores no hubiera influencia política en los organismos de control administrativo e influencia sobre el control político y social; pero sí que ahora se da a través de la nueva institucionalidad de participación ciudadana. Dicho esto se puede concluir que la hipótesis —“La adopción de objetivos y medios estatistas de la participación ciudadana afecta en los controles democráticos a través de un estilo de implementación vertical de la política”— es verdadera y se cumple específicamente en el caso ecuatoriano.

Se puede evidenciar que: el Gobierno, respecto de la institucionalización de la participación ciudadana tenía objetivos estatistas, los medios adoptados siguieron esa lógica y se materializaron en el CPCCS, a la cual se le dio poder sobre los controles democráticos administrativo, político y social; con diseño institucional permeable al poder político. Se evidencia también que el Ejecutivo no ha tenido interés en fortalecer a la sociedad civil, sino que cuando esta se le ha opuesto, el gobierno fácilmente la ha mantenido bajo control a través de; decretos, ministerios, persecución, entre otras. Tal verticalidad responde al tipo de régimen Bonapartista, de manera más evidente entre 2007 y 2017, pero también de 2017 a 2023. La relación causal entre el Detonante y el Resultado es movida por un régimen personalista que se eleva por encima de la Democracia y que logra tener bajo su control a los controles democráticos, mediante un diseño institucional que favorece al Ejecutivo. Se crea una dependencia del sendero y se mantiene el mismo diseño institucional (a marzo de 2024); no se avizoran cambios al respecto, por dos razones: no hay iniciativas importantes de parte de los poderes políticos y de la sociedad civil, y existen muchos otros problemas con mayor relevancia pública; de modo que se espera esto pueda contribuir a la discusión de la construcción de una propuesta seria.

A esto se llegó mediante el Marco Analítico del DPP y el neoinstitucionalismo, que viabilizó estudiar la participación ciudadana como problema de política pública. El DPP como enfoque institucional sentó las bases del mecanismo causal teorizado que permitió conectar la adopción de objetivos estatistas de participación con la afectación a los controles democráticos; causalidad que pasa a través de las actividades de la política; cuyos rastros son detectables (reglas, prácticas y narrativas), y dan cuenta de la existencia del encadenamiento de las fuerzas causales que mueven al mecanismo.

Se determinó así la causalidad con base en las teorías de alcance medio entre la participación ciudadana y los controles democráticos, siguiendo los cinco pasos del método del protocolo de investigación (Fontaine et al. 2020): teorización del mecanismo causal, diseño de pruebas empíricas, selección de caso, análisis de congruencia, y estudio de caso a profundidad. Sobre este último con base en la lógica bayesiana se llegó a una confianza de 0.99, encontrando cuatro evidencias por cada una de las veinte OEE del mecanismo causal. De modo que, tanto el marco teórico como el protocolo de investigación, además de acertados, proporcionaron los elementos necesarios para abordar la complejidad del tema planteado; el lector podrá juzgar el contenido producido, algunos explicados o develados en investigaciones precedentes de manera difusa.

5.1.2. Hallazgos relevantes

A continuación se explican los principales hallazgos producidos a partir de someter a prueba teorías de rango medio y retroalimentarlas en el avance de la investigación. La primera relación teórica que se estableció fue entre la participación ciudadana y los controles democráticos, identificándose una interconexión existente entre ambos, de modo que alteraciones en el uno causarían alteraciones en el otro. Los controles democráticos funcionan como un sistema; así como se refuerzan también se afectan mutuamente. De los cuatro, se trató los controles: administrativo, político y social.

La participación ciudadana es condición *sine qua non* del control social, con base en lo cual se formuló la teoría de rango medio: “a mayor participación ciudadana mayor control social”. Operacionalizando a la participación ciudadana se consideró como un *proxy* a los mecanismos⁵⁷ de participación. Los cuales para ponerse en la agenda e instituirse en los países de América Latina, tuvieron varios antecedentes históricos. Las organizaciones y movimientos sociales tomaron en la lucha contra las dictaduras y se consolidaron tras el

⁵⁷ También se usan los términos instituciones e innovaciones.

retorno a la democracia en la región; contexto del cambio de paradigma del triple descentramiento del Estado (entre los setenta y ochenta); a partir del cual un sin número de nuevos actores no estatales empezó a incidir en la toma de decisiones. La crisis de representatividad, más los agudos conflictos sociales comportaron que la sociedad exija mayor participación; nicho que fue acogido por los gobiernos de izquierda, primero a nivel local en importantes ciudades y luego a nivel nacional. El *momentum* de inclusión de instituciones de participación se dio con el giro a la izquierda en el inicio del nuevo siglo, conocido como la “marea rosa”.

La democracia participativa fue uno de los pilares en las campañas y discursos de estos gobiernos, quienes llegando al poder viabilizaron el establecimiento de un sinnúmero de nuevas instituciones de participación ciudadana; con lo que se esperaba entonces que el control social aumente en sus países. Para verificar esto se midió la variación del año uno al año cuatro del primer gobierno de izquierda en la marea rosa. Corridos los datos se observó que en la mayoría en vez de aumentar redujeron el control social. Si aumentan las instituciones de participación y se reduce el control social entonces la explicación sería una instrumentalización de la participación. Si bien tanto en el discurso como en la práctica hay coherencia en la creación de nuevas instituciones de participación, el gobierno las instrumentaliza en función de sus intereses, y se reduce el control social. Como se pudo corroborar con una revisión de la Literatura con énfasis en el caso ecuatoriano: De La Torre 2017; Torres 2019; Goldfrank 2020; Troncozo 2021; Canto y Esperanza 2022; Paucar 2024; entre otros.

Con esto se planteó la siguiente teoría de rango medio: “a mayor participación ciudadana instrumentalizada menor control social”. Es decir que, en los países que aumentan las instituciones de participación, el control social disminuye por una instrumentalización de la participación. La mayoría de los casos en esta teoría —11 de 17— son típicos, y desviados 6 (Tabla 3.3.). Esta teoría es la que finalmente se sometería a prueba en la reconstitución de procesos; antes de lo cual fue necesario hacer una selección entre los 11 casos típicos. Para lo cual se añadió el criterio del tipo de régimen; determinándose al bonapartismo como pertinente para la teoría en cuestión.

Un subgrupo de tres de los once gobiernos presentó claras características Bonapartistas, los gobiernos de las llamadas repúblicas bolivarianas de: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Que en un contexto de conflicto social crearon una nueva constitución a la medida de sus preferencias; presentándose como la voz del pueblo, centrado la figura personalista del

presidente, gobernaron fundamentalmente bajo plebiscitos. Estos gobiernos se elevan por encima de la democracia y ven con desconfianza a las instituciones de los controles democráticos administrativo, político y social; a los cuales intentarán tener bajo control a través de una configuración estatal legalmente establecida, en función del Ejecutivo. El discurso de establecer una democracia participativa en estos gobiernos fue particularmente potente. En Ecuador se estableció un quinto poder, la FTCS, con a la cabeza el CPCCS; instituciones devenidas de los objetivos del gobierno de institucionalizar la participación ciudadana y el control social. Esto es único a nivel mundial, por lo que Ecuador a más de típico, es un caso crucial para poner a prueba la teoría planteada, de instrumentalización de la participación ciudadana, creación de instituciones de participación, y de reducción de control social; y además llegar a otra categoría de relación más compleja que es la estatización de la participación y la afectación a los controles democráticos.

Antes de pasar a lo importante del estudio caso a profundidad, es pertinente mostrar un par de datos de los gobiernos de la mera rosa sobre el control social que llaman la atención. En los casos más aumentan el control social son en Chile con Lagos y Uruguay con Vázquez; y en los que más se reduce el control social son Venezuela con Chávez, Honduras con Zelaya y Nicaragua con Ortega (Tabla 3.2). Si los resultados fueran inversos quizás las historias de estos países fuera radicalmente diferente. Otro dato revelado es que los dos países con menor número de innovaciones democráticas entre 1990 y 2020 (Tabla 3.4.), son los dos países con menor control social en la región: Venezuela y Nicaragua (Tabla 3.5). Pero los países con mayor número de innovaciones —Brasil, Argentina y Colombia— no son los que tienen mayor control social —Uruguay, Costa Rica y Chile. Con lo cual queda claro que las innovaciones participativas son una condición necesaria pero no suficiente para el control social. Dicho esto, se mostrarán los principales hallazgos del caso de Ecuador.

Frente a al problema de la crisis de representación, una vez electo el gobierno de Correa, puso en la agenda la institucionalización de la participación ciudadana. La principal herramienta usada fue la Asamblea Constituyente; antes de la cual el gobierno delegó la elaboración de un borrador de la nueva Constitución; que incluía la idea de las cinco funciones del Estado. Un diseño muy ecuatoriano que consideraba el sentir de aquel entonces del “pueblo fiscalizador”. En la constitución de 1998 así como en el nuevo Borrador se reconocía a la CCCC, considerada como una institución de control social. Una vez posesionada la Asamblea Constituyente dominada por el partido de gobierno, se estableció el quinto poder, la FTCS, y a la CCCC se la transformó en el CPCCS. A este, el partido de gobierno le añadió la

competencia de selección de las autoridades de control administrativo⁵⁸, que a su vez tienen poder sobre las instituciones de control político y, junto a otras competencias del CPCCS, sobre el control social.

El CPCCS fue permeable al poder político desde su diseño, primero a través del proceso de selección de los consejeros a cargo del CNE, que el gobierno cooptaba para favorecer a los candidatos del oficialismo. En 2018 se cambió el modo de selección de méritos y oposición a elección popular, haciéndola así explícitamente política; ya que los candidatos a consejeros entraron en la dinámica partidista de hacer campaña y de asociarse por debajo de la mesa a los partidos políticos para aumentar las posibilidades de ganar. Además el CPCCS con la competencia de selección de autoridades se convirtió en un gran botín para el poder político; ya que al cooptarlo se tiene acceso a influir al control administrativo y político. La permeabilidad del CPCCS se hace evidente cuando se activan los procesos de selección o reformas motivadas por el ejecutivo. Algunas instituciones son calve al respecto, por ejemplo la Judicatura cuyo alcance se dio a conocer con la reforma a la justicia de 2011; cambiándose la conformación de los vocales y estableciéndose un consejo transitorio que revisara el accionar de los jueces. Este junto con el siguiente consejo elegido por el CPCCS destituyeron a 380 jueces en menos de dos años, la mayoría por “error inexcusable”. La nueva conformación de la judicatura facilitó la influencia por parte del poder político, ahora con cinco vocales de: el Ejecutivo, el Legislativo, la CNJ, la FGE y la Defensoría Pública. De modo que, si el Ejecutivo tiene a favor dos más, entonces ya tiene una mayoría. A quien le corresponde la presidencia de la Judicatura es a la terna de la CNJ, no obstante, esto pasa por la comisión de selección y el CPCCS. Este diseño, en un país como Ecuador, donde el Ejecutivo es preponderante, comporta que el Gobierno tenga poder sobre los controles democráticos administrativo, político y social; los partidos políticos con mayor peso también entran en esta dinámica y compiten por poder, si bien en desventaja versus un ejecutivo con instrumentos y recursos elefantiásicos.

Esto en general favorece al gobierno de turno; en el correísmo fue más evidente por la mayoría en el legislativo y con funcionarios en el CPCCS y en los principales cargos de los organismos de control administrativo afines al partido. El control del Estado bajo la Presidencia. Desde el segundo periodo 2009-2013, fue endureciéndose en varios aspectos: reforma a la justicia, coerción a la prensa, influencia a las otras funciones del Estado, entre

⁵⁸ Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura.

otras; a través un diseño institucional que así lo facilitaba. En el tercer periodo 2013-2017, el estilo coercitivo del gobierno se agudiza y la concentración de poder pasó a ser manifiesta en los controles administrativo político y social: se creó la SUPERCOM, acentuándose la censura a la prensa, se eliminó la SPMSPC y se dio un giro coercitivo hacia la sociedad civil.

En 2017 el nuevo gobierno de Moreno llevó a cabo varios cambios: se eliminó la SUPERCOM, y con la consulta popular en 2018, además de la reforma en la selección de autoridades del CPCCS, se creó un Consejo Transitorio con el mandato de revisar las designaciones del consejo anterior. El transitorio destituyó a autoridades de todas las instituciones con el objetivo de “descorreizar” el Estado; usándose así nuevamente este organismo como instrumento de revanchismo político. La desacreditación al CPCCS fue parte de la narrativa de ese gobierno y de grupos contrarios al correísmo. Mismo proceder seguido por el gobierno de Lasso, que intentó mover la competencia de designación de autoridades a la Asamblea, sin embargo, no lo logró por su baja popularidad y porque no se garantizaba independencia de la política en los procesos de selección. En suma, todos los gobiernos se beneficiaron de esta institucionalidad y continuaron influenciándola tras bastidores.

Asimismo la persecución ha sido transversal contra periodistas, medios de comunicación y activistas; con la SUPERCOM se registraron 705 resoluciones sancionatorias, en el gobierno de Moreno Fundamedios documentó 793 agresiones, y en el corto periodo del gobierno de Lasso 737. Con lo que se confirma que a ninguno le ha interesado fortalecer o favorecer seriamente el control social.

El gobierno, en términos generales, ha aplicado un estilo coercitivo no solo para la prensa y la sociedad civil, sino hacia la institucionalidad de participación ciudadana creada, con el fin de incidir en los controles democráticos administrativos y políticos, a la vez que se tiene sujeto al control social. Se demuestra así que una institución de participación ciudadana estatal que no responde a la ciudadanía sino a los poderes políticos, no corresponde a una institucionalización sino una estatización de la participación ciudadana, a la cual al dársele poderes sobre instituciones de control administrativo y político, afectará y causará déficit en los controles democráticos.

Se concluye diciendo que en el caso ecuatoriano no solo se cumple que: “a mayor participación ciudadana instrumentalizada menor control social”; sino que, la estatización de la participación ciudadana, la competencia de designación de autoridades de control, y el estilo vertical del gobiernos, son condiciones individualmente necesarias pero no suficientes, sin embargo, combinadas sí son suficientes para explicar el déficit de los controles

democráticos en la política de institucionalización de la participación ciudadana. Estas discusiones teóricas, en el marco de los hallazgos dados, son apenas pequeñas luces para investigaciones posteriores a niveles más complejos académica y empíricamente.

5.1.3. Cuestiones pendientes e investigaciones subsecuentes

Aquí se expone: el diseño estatal ecuatoriano de participación ciudadana en términos de la necesidad de una reforma; potenciales casos de estudio; límites en algunos conceptos; finalmente un cierre desde el neoinstitucionalismo histórico.

La institucionalidad alrededor de la participación ciudadana mantiene la misma dinámica desde su diseño inicial, los cambios no han solucionado la problemática y en algunos casos la ha agudizado. No hay una institucionalización de la participación ciudadana en cuanto a que no hay una apropiación —por parte de la sociedad ecuatoriana— de reglas, prácticas, y narrativas que refuercen y retroalimenten una institucionalidad en fusión de la ciudadanía y por ende de la participación y el control social. Queda entonces la deuda de una reforma que apunte corregir de raíz los aspectos específicos que viabilizan la afectación a los controles democráticos administrativo, político y social.

En cuanto al control democrático administrativo, las comisiones de selección de autoridades deben garantizar participación de la pluralidad, donde el ente asignado de esta competencia — sea el CPCCS o la Asamblea— cumpla un rol de secretaría y facilitador logístico y la selección final sea propia de la comisión. La pluralidad de las comisiones puede incluir sectores de la academia, culturales, religiosos, de la sociedad civil y movimientos sociales. Quizás siguiendo una lógica corporativista para salir del juego de la política partidaria; así se le quitaría uno de los pesos políticos a los consejeros del CPCCS —o de quien tenga esta competencia a cargo. Si se subsana la selección de las autoridades de control administrativo entonces estas tendrían menos influencia política y por ende independencia y mayor objetividad en el cumplimiento de sus funciones.

Esto favorecería también al control democrático político, respecto al cual en los procesos de postulación, en la confirmación de las autoridades y la estructura institucional, debería garantizarse y favorecerse los conocimientos técnicos y la trayectoria profesional de planta en tales instituciones. En cuanto a la selección de las autoridades del CPCCS, definitivamente no deberían ser de elección popular, sino garantizar la pluralidad de los consejeros con una lógica corporativista en función de la sociedad organizada. De esta manera instituciones como

la Contraloría, Judicatura, FGE, CNJ, CPCCS, entre otras, non se usarían o sería difícil usarlas como instrumentos del poder político partidista para sus fines e intereses.

Despolitizado el CPCCS, sería más costoso incidir en los mecanismos de participación en temas de interés político, lo cual podría ser impulsor para que la sociedad se apropie más de tales mecanismos. Asimismo, una autonomía e independencia de los organismos de controles administrativo y político daría fuerza al control social, en cuanto a que la confianza hacia las instituciones de control político y administrativo generarían mayor participación y por ende mayor control social.

Sería necesario pensar también en una reestructura en la relación Estado-Sociedad, que apuntaría a combatir las reglas, prácticas y narrativas coercitivas del Gobierno hacia los agentes de control social. En ese sentido se podría pensar en que la existencia de la sociedad no dependa directamente del Ejecutivo, y sea regulada bajo ley y no bajo decretos presidenciales. En cuanto a la prensa, la eliminación de la SUPERCOM no frenó la coerción por parte de los gobiernos de turno; adeudando el establecer frenos al poder, y protección y apoyo a periodistas y medios de comunicación, particularmente a los de investigación y los pequeños; reglas enfocadas a garantizar y fortalecer: la pluralidad de los medios de comunicación, y la transparencia en los asuntos públicos.

El Ejecutivo en Ecuador es preponderante en relación con los demás poderes, entre otras porque todas las instituciones estatales dependen del presupuesto que asigne y entregue el Ejecutivo; el cual eventualmente es usado como herramienta de presión. La recaudación, manejo de recursos, asignación y transferencia presupuestaria, en los distintos niveles de gobierno y funciones del Estado, en términos de transparencia, es algo que debe ponerse en la palestra pública en torno a posibles reformas, de modo que este no sea un instrumento mal usado por el Gobierno.

Una reforma que contemple los aspectos mencionados y que resuelva la problemática en torno a la institucionalidad de la participación ciudadana necesita apropiación de la sociedad organizada. Por ejemplo a través de un congreso entre la academia, la sociedad civil y los distintos estamentos públicos de participación ciudadana, a partir de lo cual ir creando una hoja de ruta con las posibles acciones; en caso de querer abordárselo como política pública debería ser orquestado por el Gobierno, quien mantendría un rol de facilitador y de coordinador de lo acordado, adoptando un estilo colaborativo.

Además de las investigaciones derivadas de estos señalamientos, son algunas las posibles investigaciones que se abren. El estudio por ejemplo de la institucionalización de la participación ciudadana, con una lógica de abajo-arriba (con una fuerte apropiación de la sociedad organizada), que aumente el control social y contribuya a los controles administrativo y político. No necesariamente tendrían que ser primeros gobiernos de la marea rosa, de serlo, los mejores casos serían el de Uruguay de Tabaré Vázquez y el de Chile de Ricardo Lagos. El caso de Bolivia también es interesante ya que tiene movimientos y fuerzas indígenas de base muy cohesionadas que han logrado mantener y posesionarse como la voz del pueblo, lo que comportó una mayor apropiación de la institucionalidad de participación ciudadana dentro incluso de un régimen Bonapartista como el de Morales. Por último se abre la posibilidad de profundizar sobre el bonapartismo en Latinoamérica no solo como regímenes de transición sino como diseños institucionalizados, por ejemplo en Ecuador, las mismas prácticas de polarización se vieron en todos los gobiernos desde 2008 a la presente fecha, todos han beneficiado a sus respectivos grupos de poder, todos han usado la institucionalidad para ejercer coerción sobre los controles democráticos administrativo, político y social, principalmente a través de plebiscitos.

Existieron algunos límites, como el arriesgado postulado de probar una “estatización” de la participación ciudadana, y no se puede, a partir de esta investigación, todavía generalizar lo que es y lo que implica la estatización. Cuya validez en el caso ecuatoriano sí es motivo de discusiones teóricas y empíricas subsecuentes. Tampoco está zanjado totalmente lo que es y lo que implica una institucionalización, que seguro será material para profundizar en otros espacios académicos y de investigación. Así como la relación entre participación ciudadana y control social, y del control social con los controles administrativo, político y por qué no electoral. Queda también por dirimir cuáles son las instituciones que mayor incidencia tienen en el control social y cómo inciden.

Finalizo sintetizando algunos puntos importantes con base en el neoinstitucionalismo histórico: en 2008 se dio una coyuntura crítica, que derivó en un proceso constituyente que reconfiguró el marco institucional del Estado ecuatoriano, y se creó un diseño novedoso de participación ciudadana con el fin de institucionalizarla. Tal institucionalidad fue moldeada y usada por el gobierno para incidir en el control administrativo, político y social. Diseño que siguió una dependencia del sendero consolidado con el pasar de varios gobiernos que convenientemente aprovecharon de esta institucionalidad y no plantearon reformas serias en el sentido de adecuadas. Esto se corroboró a lo largo del estudio de caso a profundidad, donde

se evidencia que no se estableció una democracia participativa, no se resolvió el problema de representación, ni el uso de las instituciones públicas para beneficios de grupos de poder cercanos al poder. Problemas que en la revisión de la literatura, a grandes rasgos, se observan desde hacía varias décadas; con esto podría argüirse la existencia de otros factores más arraigados, que darían cuenta de un tipo de equilibrio puntuado, es decir, periodos largos — con mismas problemáticas de fondo— puntuados por coyunturas críticas que cambian ciertas cosas de forma pero que de fondo siguen iguales. Dicho esto, me permito concluir con la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para que los controles democráticos administrativo, político, social y electoral mejoren sustancialmente?

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Julio Leónidas. 2017. "Mecanismos Causales y Process Tracing: Una Introducción." *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 11 (1): 147–75.
- Arellano, Ángel. 2022. "¿Una Nueva 'Ola Progresista' En América Latina?" *Astrolabio: Revista Internacional de Filosofía*.
<https://raco.cat/index.php/Astrolabio/article/view/402878>.
- Banco Mundial. 2024. "Worldwide Governance Indicators", en World Bank, 23 de enero de 2024, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.
- . 2024. "Voice and Accountability". World Bank Group - International Development, Poverty, y Sustainability. Consultado el 24 de enero de 2024.
<https://www.worldbank.org/content/dam/sites/govindicators/doc/va.pdf>.
- . 2024. "Worldwide Governance Indicators in DataBank", DataBank | The World Bank, consultado el 24 de enero de 2024,
<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.
- Basabe, Nere. 2021. "El Bonapartismo, o La Dictadura Democrática Moderna." *Historia Contemporánea*, no. 67 (October): 833–65. <https://doi.org/10.1387/hc.21470>.
- Bennett, Andrew y Jeffrey T. Checkel. 2014. *Process Tracing*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472>.
- Bennet, Andrew. 2015. "Disciplining our conjectures". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cantilla Peña, Carlos., *et al.* 2017. "Malestar con la representación democrática en América Latina". *Política y Gobierno*, volumen XXIV, número 2, 2do semestre de 2017, pp 245-274 <http://hdl.handle.net/11651/1732>
- Canto, Manuel. 2012. *Participación Ciudadana Las Políticas Públicas*. Siglo 21 editores. Vol. 4. México. www.sigloxxieditores.com.mx
- Cantos, Eduardo y Diego Esparza. 2022. "¿La Política de Participación Ciudadana Incide En El Déficit de Control Social?". *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de La Facultad Jurídica, Social y Administrativa* 9 (17).
<https://doi.org/10.54753/suracademia.v9i17.1251>
- Casas, E. 2009. "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LI: 59–76.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42112421004>.
- Constitución del Ecuador. 1998. "Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de Agosto de 1998" https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. "Decreto legislativo".
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- COOTAD. 2010. "Código orgánico de organización territorial." *Registro Oficial Suplemento*".
<https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- CPCCS. 2009. "Consejo de participación ciudadana y control social". *Ley Orgánica del CPCCS 2009*: Art. 55 <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/1426190841LEY%20ORGANICA%20DEL%20CPCCS%20CON%20NOTA%20DE%202014.pdf>

- Código Civil del Ecuador. 2019. “Registro Oficial Suplemento 46 de 24-jun.-2005”.
<https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2021/02/CODIGOCIVILultmodif08jul2019.pdf>
- De la Torre, Carlos. 2017. “Populist Citizenship in the Bolivarian Revolutions.” *Middle Atlantic Review of Latin American Studies* 1 (1): 4. <https://doi.org/10.23870/marlasv1n1ct>
- Elias, Antonio. 2006. *Los Gobiernos Progresistas En Debate*. Compilación en CLACSO.
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100824124133/gprogre.pdf>
- Escamilla, Alberto, y Ramiro Sánchez. 2016. “Las Facultades Constitucionales Del Ejecutivo En América Latina: Entre La Concentración y La Dispersión de Poder.” *Estudios Políticos* 37 (Enero): 111–41. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.02.005>
- Entrevista a Santiago Basabe. 2023. Realizado por Pablo Recalde, el 29 de septiembre de 2023, Quito.
- Entrevista a Cielito Olivo. 2023. Realizado por Pablo Recalde, el 12 de septiembre de 2023, Quito.
- Entrevista a Franklin Ramírez. 2023. Realizado por Pablo Recalde, el 10 de octubre de 2023, Quito.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. FLACSO Ecuador.
- . 2019. “Cuadernos Del Cendes El Diseño de Políticas Públicas Para El Desarrollo.” *Cuadernos Del Cendes* 36: 1–2018.
- . 2020. “Process Tracing for Comparative Policy Analysis: A Realist Approach.” In *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis*, 276–95. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781788111195.00024>
- Fontaine, Guillaume y Adrián Gurza-Lavalle. 2019. “Presentación Del Dossier. Controles Democráticos y Cambio Institucional En América Latina”. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, no. 65. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano Caviedes e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability*. International Series on Public Policy. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9>.
- Fontaine, Guillaume, Camila Carrasco, y Carlos Rodrigues. 2022. “How Transparency Enhances Public Accountability: The Case of Environmental Governance in Chile.” *The Extractive Industries and Society* 9 (March): 101040.
<https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.101040>.
- Fontaine, Guillaume, Alejandro Hernández-Luis, Taymi Milán, y Carlos Rodrigues de Caires. 2023. *Tackling Corruption in Latin America*. Cham: Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-38085-3>
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2006. “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.”
- Goldfrank, Benjamin. 2011. *Deepening Local Democracy in Latin America*. Penn State University Press. <https://doi.org/10.1515/9780271056777>
- Goldfrank, Benjamin, Lorena Vásquez González, Cecilia Schneider, Julieta Rey, Alberto Ford, Jessica Lanza Butrón, Celene Tonella y William Antonio Borges. 2020. *Instituciones-Participativas En Suramérica ¿del Optimismo al Ocaso?* Universidad de Bogotá. Jorge Tadeo Lozano. <https://doi.org/10.21789/9789587252934>

- Goldfrank, Benjamin, y María Teresa González. 2020. "Sistemas participativos En Brasil y Venezuela: Orígenes y Ocasos de Dos Modelos." *Caderno CRH* 33 (July): 020008. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33251>
- . 2021. Inclusion Without Power?: Limits of Participatory Institutions. En *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*, ed. por Kapiszewski, Diana y Levitsky, Steven. pp. 117–154: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108895835>
- Gutiérrez, Héctor. 2017. "La Institucionalización Del Control Social En Ecuador: Posibilidades y Tensiones de Los Mecanismos Participativos." *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 8 (2): 139–64. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-v8n2-art1289>
- . 2018. "Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías ciudadanas en Ecuador durante el periodo 2012-2016". Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2021. "Trayectorias y Contexto Político de Los Organismos Ciudadanos: El Control de La Corrupción En Ecuador." *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, no. 71 (August): 123–42. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4679>
- Held, David y Adrian Leftwich. 1984. ¿Una disciplina de la política? En *¿Que es la política? la actividad y su estudio*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Hidalgo, Gabriel. 2012. "El Nuevo Traje Del Emperador. Relativismo y Oposición Entre Representación y Participación. Estudio de La Democracia Ecuatoriana En Contexto Comparativo Sudamericano (1978-2011)." Quito. www.flacsoandes.edu.ec.
- Hood, Christopher C. 1983. *The Tools of Government*. London: Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle. 2018. *Controles Democráticos No Electorales y Regímenes de Rendición de Cuentas En El Sur Global*. Editado por Ernesto Isunza y Adrián Gurza. Peter Lang UK. <https://doi.org/10.3726/b11180>
- Jackson, Patrick. T. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics*. Abingdon, New York: Routledge.
- Ley Orgánica de Comunicación. 2013. "Registro Oficial Suplemento 22 de 25-jun.-2013". <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/Ley-Organica-de-Comunicaci%C3%B3n.pdf>
- Lijphart, Arend. 2008. *Thinking about Democracy*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203934685>
- Lanza, Jessica. 2020. *Instituciones-Participativas En Suramérica ¿del Optimismo al Ocaso?* Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Capítulo: Revisando la trayectoria de los Consejos Ciudadanos Sectoriales. Reflexiones sobre los mecanismos de asesoramiento en la gestión local boliviana. <https://doi.org/10.21789/9789587252934>
- Lema, Rauber y Fabricio Fernando. 2021. "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." Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/18112>
- Lowndes, V., y Mark Roberts, M. 2013. "Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science". Palgrave Macmillan.

- Luna, Juan. 2007. "Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda." *Política y Gobierno XIV*: 391–435.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60327293003>
- Mainwaring, Scott, y Christopher Welna. 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 2006. "The logic of appropriateness". *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Robert E. Goodin, Michael Moran, y Martin Rein, 689-708. Oxford: Oxford University Press.
- Niall, Ferguson, y Daniel Lansberg. 2017. "Constituciones Desechables." *Fundación Para El Progreso*. Santiago. <https://fppchile.org/wp-content/uploads/2017/11/Constituciones-desechables-niall-ferguson-2017-fpp-fundacion-para-el-progreso.pdf>
- O'Donnell, G. 2006. "Notes on Various Accountabilities and Their Interrelations" en *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Ed. por Peruzzotti, E y Smulovitz C. 334-342. University of Pittsburgh Press.
- Ostrom, Elinor. 2007. "The Challenge of Crafting Rules to Change Open Access Resources into Managed Resources." *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1936109>
- Pachano, S. 2010. "Democracia Representativa y Mecanismos de Democracia Directa y Participativa." <https://www.flacsoandes.edu.ec/libros/124069-opac>
- Paucar, Christian. 2024. "Déficit de controles democráticos no electorales: la instrumentalización de la participación una de las causas del déficit en el Ecuador". Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Ecuador.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. *Controlando La Política: Ciudadanos y Medios En Las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Grupo editorial. Buenos Aires
- . 2006. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Editado por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Pittsburgh. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qh5t1>
- Peters, Guy. 2005. "The Problem of Policy Problems". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4(4): 349-370. doi:10.1080/13876980500319204
- . 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Edited by Parsons Wayne. Policy Problems and Policy Design. Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781786431356>
- Peters, Guy y Jon Pierre. 2020. *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan. Vol. 2. UK: Palgrave Macmillan, 2000.
- Pogrebinschi, Thamy. 2021a. "Treinta Años de Innovación Democrática En América." *WZB Berlin Social Science Center*, 1–38. www.wzb.eu.
- . 2021b. "Dynamics of Political Systems Democracy and Democratization Codebook for the LATINNO Dataset Technical Report." Berlin. www.wzb.eu.
- Plan Nacional de Desarrollo .2007. "Planificación para la revolución ciudadana 2007-2010"
<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- Plan de Gobierno del Movimiento PAIS .2007. "Un primer paso para la transformación radical del Ecuador 2007-2011"
<http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf>

- Rosanvallon, Pierre. 2007. *La Contrademocracia: La Política En La Era de La Desconfianza*. Manantial.
- Roth, André. 2014. “Los enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas”. En *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Cap. II: Bogotá : Ediciones Aurora. Págs.: 60-116.
- Silva, Eduardo. 2017. “Reorganizing Popular Sector Incorporation: Propositions from Bolivia, Ecuador, and Venezuela.” *Politics and Society* 45 (1): 91–122.
<https://doi.org/10.1177/0032329216683166>
- Tagle, Camila. 2015. “Trotsky y América Latina: Una Aproximación al Concepto de Bonapartismo.” *Anuario de La Escuela de Historia Virtual*, no. 8: 110–24.
<https://doi.org/10.31049/1853.7049.V0.N8.13559>
- Troncozo Montes, Rómulo Paúl. 2021. “La Creación de La Función de Participación Ciudadana y Sus Implicaciones En La Democracia Participativa: Una Aproximación Teórica Para La Comprensión Del Caso Ecuatoriano.” Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8541>
- Torres, Víctor. 2020. “Ascenso y Desgaste de La Participación Ciudadana En Ecuador.” *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública* 6 (2): 111–37.
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4215>
- UNAM. 2019. “Antecedentes Constitucionales de Francia VI.” *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM* 1: 231–44.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/56937?show=full>
- Vega, G. 2010. El CONESUP y la constitución. *Archipiélago. Revista Cultural De Nuestra América*, 16(58). de <https://revistas.unam.mx/index.php/archipelago/article/view/20219>
- Zaremberg, Valeria, Adrián Lavalle y Valeria Guarneros. 2017. *Intermediation and Representation in Latin America*. Edited by Gisela Zaremberg, Valeria Guarneros-Meza, and Adrián Gurza Lavalle. Cham: Springer International Publishing.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-51538-0>

Anexos

Índice de evidencias

Entidad	N °	Evidencia encontrada	Fuente
D Adopción de Objetivos	[1]	<i>Plan Nacional de desarrollo 2007-2010</i> : "El Ecuador arrastra una crisis política desde hace, al menos, una década. Dicha crisis combina la continua inestabilidad institucional y la pugna entre los principales poderes del Estado; la inmensa ilegitimidad de toda la estructura de representación política, fundamentalmente de los partidos y del Congreso Nacional (el índice promedio de reconocimiento de su gestión, en el último año, asciende apenas al 6% según últimas encuestas); los irregulares niveles de transparencia y eficiencia de la gestión pública; un progresivo desprestigio del régimen democrático y una escasa capacidad para incorporar institucionalmente la participación ciudadana en los procesos políticos. La crisis política trasciende la coyuntura y se sitúa en un horizonte de temporalidad que amenaza estructuralmente a la democracia." p. 238	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
	[2]	<i>Plan Nacional de desarrollo 2007-2010</i> : "El deber de un gobierno democrático respecto de la participación social pasa, entonces, por la promoción de la participación ciudadana y la organización social, el fortalecimiento y el rediseño de las instituciones políticas, de los modos de gestión pública y de las formas de coordinar la actividad económica en la perspectiva de institucionalizar mecanismos de participación pública que eleven la capacidad de incidencia y de control popular de la acción estatal y económica de la sociedad." p. 237-238	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
	[3]	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010</i> : "Objetivo 10, meta 3. Busca estimular los mecanismos de co-decisión y co-gestión pública en el Ecuador. Se trata de promover la gobernanza participativa entendida como la gestión pública abierta a la incidencia y al control de redes públicas mixtas (compuestas por actores estatales y sociales), respaldadas por un sistema de información y comunicación fluido y pluralista y orientado hacia los intereses públicos. Se procura, entonces, institucionalizar la participación, la influencia y el control ciudadano a lo largo de todo el ciclo de producción de políticas públicas." p. 241.	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
	[4]	<i>Memoria Biental 2007-2009</i> : "Promover la participación en el Estado implica dotarla de grados de institucionalización, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la ciudadanía" p. 54 "Sin participación ciudadana y control social del Estado	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperación-del-Estado-Nacional-para-

	sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal" p. 28	alcanzar-el-Buen-Vivir-MEMORIA-BIENAL-2007-2009.pdf
[5]	<i>Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011:</i> "Esta Asamblea tendrá como tarea (...) propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos" p. 20 "Proponemos impulsar la reforma política, para superar la democracia formal y construir una democracia participativa radical" p. 22	http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf
[6]	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</i> Una de las tres orientaciones éticas del Plan es: "la justicia democrática participativa: en una sociedad políticamente justa, todos y todas deben contar con el mismo poder para contribuir al control colectivo institucionalizado" p. 44	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
[7]	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</i> "Es importante promover y facilitar el acceso ciudadano a la administración de justicia, para lo cual se deben apoyar las reformas estructurales que impulsa la administración judicial". P. 229	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
[8]	<i>Borrador nueva Constitución:</i> Artículo 121: "Constituyen el sector público: Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, Electoral y de Control".	CONESUP 2007. PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.
[9]	<i>Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011:</i> "Proponemos estimular y crear mecanismos de participación de la ciudadanía, como presupuestos participativos, fiscalización social de la obra pública, veedurías ciudadanas" p.22	http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf
[10]	<i>Borrador nueva Constitución:</i> Art. 263. "La Comisión Cívica Anticorrupción es una persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia presupuestaria, política y administrativa".	CONESUP 2007. PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.
[11]	<i>Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011:</i> "Los presupuestos de todas las instituciones y empresas del Estado deben estar al servicio de la sociedad ecuatoriana y deben contribuir al cumplimiento de los	http://www.latinreporters.com/equateurRafael

		objetivos de desarrollo nacional y de generación de empleo" p.43.	lCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf
	[12]	<i>Decreto Ejecutivo 133, febrero 2007.</i> Disposición General: "El Ministro de Economía y Finanzas transferirá del Presupuesto del Gobierno Central, los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana" p. 6.	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
	[13]	<i>Borrador nueva Constitución:</i> Art. 263. La Comisión Cívica Anticorrupción es el organismo encargado de la prevención y combate a la corrupción.	CONESUP 2007. PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.
	[14]	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</i> "La Comisión de Control Cívico de la Corrupción ha mantenido en funcionamiento diversas veedurías ciudadanas compuestas por organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas en relación a una serie de temas y problemáticas que van desde auditorías de la deuda externa a vigilancia social sobre la contratación de obras públicas. Las observaciones de tales veedurías, sin embargo, no tienen efectos vinculantes sobre los procesos que regulan." p. 246.	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
	[15]	<i>Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011:</i> "Definir instrumentos, normas y procedimientos que controlen y fiscalicen la actuación de la administración pública para que los tribunales electorales, las cortes de Justicia, los organismos de control y el Congreso no sigan siendo cuevas de las mafias políticas vinculadas al poder económico". p. 20	http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf
	[16]	<i>Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011:</i> "Se crearán nuevos mecanismos de control, tanto estatales (Contralorías, Superintendencias), como civiles (veedurías ciudadanas y contralorías sociales)" p. 25	http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf
A Adopción de Medios	[17]	<i>Acta 10 de la Asamblea Constituyente:</i> Conformación de las mesas constituyentes.	http://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/453-MARIA-KRONFLE-PARTE-4.pdf
	[18]	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</i> Estrategia 5 de la política 10.2. "Creación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas con participación e interacción ciudadana." p. 248	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf

[19]	<p><i>Memoria Bienal 2007-2009:</i> "Se ha procurado el rediseño y la readecuación de las instituciones públicas y de los modos cerrados de gestión con modelos de cogestión, de institucionalización de mecanismos permanentes de participación pública, que puedan elevar la capacidad de incidencia ciudadana y de control popular de la acción estatal y económica del país." p. 54</p>	<p>https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Recuperación-del-Estado-Nacional-para-alcanzar-el-Buen-Vivir-MEMORIA-BIENAL-2007-2009.pdf</p>
[20]	<p><i>Enlace ciudadano número 1:</i> Se crea el espacio informativo semanal del enlace ciudadano, con el objetivo de acercar la autoridad a la ciudadanía, y consolidar una narrativa oficial en contraste con lo que dicen los medios.</p>	<p>https://www.youtube.com/watch?v=scDOaI7WxA0</p>
[21]	<p><i>Constitución del Ecuador 2008:</i> Art. 225.- El sector público comprende: Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social (...) Art. 204. "La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias."</p>	<p>Constitución del Ecuador (2008)</p>
[22]	<p>art. 207. "El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley"</p>	<p>Constitución del Ecuador (2008)</p>
[23]	<p><i>Entrevista Franklyn Ramírez:</i> En la Asamblea Constituyente circulaba la idea del pueblo fiscalizador. Se pretendía crear una institucionalidad con menos influencia partidista. Se resolvió que el Consejo elija al Defensor del Pueblo. Después a la mesa le devolvieron el articulado donde el ahora el CPCCS tenía que elegir todas las demás autoridades de control. "¿De dónde salió eso? Salió de la asamblea, salió del Carondelet, salió de los asesores, pero se montaron en una idea que era de otro tipo."</p>	<p>Entrevista Franklyn Ramírez</p>
[24]	<p><i>Entrevista Cielito Olivo:</i> "Nosotros no pedimos que se incluya la competencia de designación de autoridades"</p>	<p>Entrevista Cielito Olivo</p>
[25]	<p><i>Constitución del Ecuador 2008:</i> Art. 204. (...) "Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa."</p>	<p>Constitución del Ecuador (2008)</p>

[26]	<p><i>LOCPCCS.</i> "Art. 3.- Naturaleza.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es un organismo de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa. Forma parte de la Función de Transparencia y Control Social".</p>	<p>https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/1426190841LEY%20ORGANICA%20DEL%20CPCCS%20CON%20NOTA%20DE%202014.pdf</p>
[27]	<p><i>Ley Orgánica de la FTCS:</i> Capítulo V. DISPOSICIONES GENERALES. Segunda.- "El Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para la organización y funcionamiento de la Función de Transparencia y Control Social, de conformidad con el presupuesto aprobado por el Comité de Coordinación".</p>	<p>https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/LOFTCS.pdf</p>
[28]	<p><i>Ley Orgánica del CPCCS:</i> Art. 54.- Fuentes de recursos.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se financiará con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recursos del Presupuesto General del Estado; los mismos que serán suficientes para garantizar el pleno funcionamiento y ejecución de las atribuciones conferidas a este organismo. 2. Los recursos provenientes de convenios con organismos nacionales o internacionales públicos o privados que trabajen temas relativos a la participación ciudadana, control social, transparencia y lucha contra la corrupción, previo informe de la Procuraduría General del Estado. 3. Los demás recursos que le corresponda de acuerdo con la ley. 	<p>https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/1426190841LEY%20ORGANICA%20DEL%20CPCCS%20CON%20NOTA%20DE%202014.pdf</p>
[29]	<p><i>Constitución del Ecuador 2008:</i> Del CPCCS Art. 208. "10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias (...) 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado (...) 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (...)"</p>	<p>Constitución del Ecuador (2008)</p>
[30]	<p><i>Constitución del Ecuador 2008:</i> La fiscalía General del Estado "Art. 195. (...) De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal".</p> <p>"Art. 178. El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial"; "Art. 193. Las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia serán elegidos por el Consejo de la Judicatura".</p>	<p>Constitución del Ecuador (2008)</p>
[31]	<p><i>Constitución del Ecuador 2008:</i> Competencias de: Procuraduría General del Estado Art. 237;</p>	<p>Constitución del Ecuador (2008)</p>

		Superintendencias Art. 213; Defensoría del Pueblo Art. 215; Defensoría Pública Art. 191; Contraloría General del Estado Art. 211-212; Consejo Nacional Electoral Art. 103, 104, 106, 111, 219.	
	[32]	<p><i>RESOLUCIÓN No. 006-075-2011-CPCCS:</i> Se crea la Subsecretaría Nacional de Rendición de Cuentas: "a) Misión.- Sub-coordinar y fortalecer el sistema de rendición de cuentas sobre lo público desde el establecimiento y la institucionalización de mecanismos participativos de rendición de cuentas, que sometan al control y evaluación de la sociedad la gestión de lo público.</p> <p>Responsable: Subcoordinador/a Nacional de Rendición de Cuentas."</p> <p><i>RESOLUCIÓN No. PLE-CPCCS-449-28-12-2016:</i> Se resuelve: "Establecer el mecanismo de rendición de cuentas para los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electora y de Transparencia y Control Social; los medios de comunicación; y, las instituciones de educación superior". p. 3.</p>	<p>http://www.cpccs.gob.ec/docs/Organicoporprocesos.pdf</p> <p>https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/Res449.pdf</p>
B Ajuste del sistema Institucional	[33]	<i>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:</i> "El Gobierno ha creado la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana para aglutinar a diversas organizaciones y promover su participación en las decisiones fundamentales del país." p. 246.	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf
	[34]	<i>Decreto 982 de 2008.</i> Se crea el SUIOS (Sistema Unificado de Información de Organizaciones Sociales) bajo la administración de la Secretaría de Pueblo y Participación Ciudadana.	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
	[35]	(Histórico —dependencia del sendero). Decreto ejecutivo No 339 de 28 de noviembre de 1998: el Presidente delegó a los ministerios para que aprueben los estatutos y sus reformas, de las OSC. Se lo ratifica en el <i>decreto ejecutivo 982 de 2008:</i> Art. 9.- "(...) Las fundaciones o corporaciones están sujetas a los siguientes controles: Control de funcionamiento a cargo del propio Ministerio que le otorgó la personalidad jurídica, el mismo que comprende la verificación de sus documentos, el cumplimiento del objeto y fines (...)".	<p>https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/REGLA_MENTO_DE_PERSONAS_JURIDICAS_SIN_FINES_DE_LUCRO.pdf</p> <p>https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf</p>
	[36]	<i>Decreto ejecutivo 1522 de 2013.</i> "Artículo 3-. Fusióñese por absorción a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, las siguientes instituciones de la Función Ejecutiva: el Ministerio Coordinador de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Secretaría	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

	Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana".	
[37]	<p><i>Decreto 16 de 2013.</i> La rectoría y competencias del SUIOS pasan a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política. Art. 18. aprobación estatutos y otorgamiento personería jurídica de las organizaciones sociales por las Carteras de Estado correspondientes, mediante el portal-web de SUIOS.</p> <p>Art. 26. Entre las causales de disolución están: Desviarse del fin u objetivo, contravenir disposiciones de las autoridades competentes, Dedicarse a actividades de Política Partidista. Las ONG tienen las mismas causales.</p>	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
[38]	<p><i>Ley Orgánica de Comunicación (corte 2013):</i> Se crea la Superintendencia de la Información y Comunicación.</p> <p>Art. 55: "La Superintendencia de la Información y Comunicación es el organismo técnico de vigilancia, auditoría, intervención y control, con capacidad sancionatoria, de administración desconcentrada, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria y organizativa; que cuenta con amplias atribuciones para hacer cumplir la normativa de regulación de la Información y Comunicación".</p>	https://www.gob.ec/sites/default/files/regulaciones/2018-09/Documento_ley-organica-comunicacion.pdf
[39]	<p><i>Ley Orgánica del CPCCS 2009:</i> Art. 55. El CPCCS "para cumplir sus funciones de designación, organizará comisiones ciudadanas de selección que estarán encargadas de realizar el concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría y derecho a la impugnación ciudadana para la designación de las siguientes autoridades".</p>	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/1426190841LEY%20ORGANICA%20DEL%20CPCCS%20CON%20NOTA%20DE%202014.pdf
[40]	<p><i>Consulta popular 2011:</i> Con la pregunta 5 se reformó la Judicatura; de nueve vocales (6 profesionales en derecho y 3 afines a áreas administrativas y económicas) se pasa a 5 vocales: 1 CNJ, 1 FGE, 1 DP, 1 EJE y 1 LEG. (Siempre por un concurso a cargo del CPCCS). Con la pregunta 4 se crea un consejo de la judicatura transitorio para "revisar" las acciones de los jueces.</p>	https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/baselegal/Consulta%20Popular%20y%20Referendum.PDF
[41]	<p><i>Constitución del Ecuador:</i> Art. 280. "El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores".</p>	Constitución del Ecuador (2008)

[42]	<p><i>Constitución del Ecuador</i>: Art. 293.- "La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía".</p>	Constitución del Ecuador (2008)
[43]	<p><i>COOTAD</i>. Art. 297. "Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Las instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público".</p>	Constitución del Ecuador (2008)
[44]	<p><i>Normativa del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas</i>: 2.3.5. Del seguimiento y evaluación presupuestaria: NTP 20. y NTP 21.</p>	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/01/NORMATIVA-TÉCNICA-DEL-SINFIP.pdf
[45]	<p>COPLAFIP (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas). Art. 54. "Planes institucionales.- Las instituciones sujetas al ámbito de este código, excluyendo los Gobiernos Autónomos Descentralizados, reportarán a la Secretaría Nacional de Planificación sus instrumentos de planificación institucionales, para verificar que las propuestas de acciones, programas y proyectos correspondan a las competencias institucionales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo".</p>	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf
[46]	<p><i>Ley Orgánica de Participación Ciudadana</i>. Art. 94. "Mecanismos.- Corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de conformidad con la Ley: establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos para la rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, desarrollen actividades de interés público o manejen recursos públicos y de los medios de comunicación social".</p>	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2021/11/PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA-2020_compressed.pdf
[47]	<p><i>Ley Orgánica de Participación Ciudadana</i>. Art. 86. "Regulación de las veedurías.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social".</p>	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2021/11/PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_PARTICIPACION_

			CIUDADANA-2020_compressed.pdf
	[48]	<i>Ley del CPCCS. Art.8. (...) Si en el informe de la veeduría, se observare que existen indicios de responsabilidad, el CPCCS enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria.</i>	https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/1426190841LEY%20ORGANICA%20DEL%20CPCCS%20CON%20NOTA%20DE%202014.pdf
C Adopción del estilo de implementación	[49]	<i>IDH_CP-108-2021. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional del Estado de Ecuador por la violación a los derechos a la libertad de expresión, el principio de legalidad, la circulación y residencia, la estabilidad laboral, las garantías judiciales y la protección judicial, y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, en perjuicio de Emilio Palacio Urrutia, Nicolás Pérez Lapentti, César Enrique Pérez Barriga y Carlos Eduardo Pérez Barriga".</i>	https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_108_2021.pdf
	[50]	<i>Observaciones Preliminares del Relator Especial de la ONU 2018. "La SUPERCOM castigó a los medios de comunicación y periodistas con multas, disculpas forzadas, "rectificaciones" y procesos judiciales. Su existencia y su papel socavaron la libertad de expresión".</i>	https://www.ohchr.org/es/statements/2018/10/preliminary-observations-un-special-rapporteur-freedom-expression-following-his
	[51]	<i>Observaciones Preliminares del Relator Especial de la ONU 2018. "Durante diez años, el anterior gobierno del Ecuador estigmatizó y persiguió a periodistas, debilitó a las organizaciones de la sociedad civil, y limitó el acceso a la información, tratando a la libertad de expresión como un privilegio en lugar de un derecho individual garantizado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos".</i>	https://www.ohchr.org/es/statements/2018/10/preliminary-observations-un-special-rapporteur-freedom-expression-following-his
	[52]	<i>RELE CIDH 2018 — Observaciones preliminares. "Entre los años 2007 y 2017 la RELE (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión) documentó que el gobierno de Ecuador encabezado por el Presidente Rafael Correa diseñó e implementó una política sistemática para desacreditar, estigmatizar, constreñir y sancionar —mediante el uso del derecho penal y administrativo— a periodistas, medios de comunicación, defensores de derechos humanos y opositores políticos. Fueron objeto de especial persecución por este accionar coordinado desde el aparato estatal, periodistas que investigaban y difundían información que el gobierno entendía falsa o contraria a sus intereses, líderes</i>	https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/observaciones%20preliminares%20visita%20EC%202018.pdf

	<p>sociales, defensores de derechos humanos y opositores que difundían opiniones e ideas contrarias al movimiento político que denominó la 'revolución ciudadana'"</p>	
[53]	<p>La coordinación de comunicación del CPCCS publicó el 4 de marzo de 2015. En una carta de opinión de Andrea Rivera, en ese entonces consejera el CPCCS, se refirió a las declaraciones de Rafael Correa. Este la calificó de ser infiltrada en el CPCCS, y que en su selección le dieron puntos por tirapiedras. Rivera expuso que el reglamento que el exmandatario criticaba había sido aprobado por el CNE presidido por Omar Simons, quien en 2014 pasó a ser Secretario del Presidente. Es decir cuestionaba ese reglamento porque personas críticas al gobierno como ella y David Rosero habían sido seleccionados.</p>	<p>https://www.cpccs.gob.ec/2015/03/andrea-rivera-opina-sobre-expresiones-de-rafael-correa-en-sabatinas/</p>
[54]	<p><i>Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Art. 36.</i> "Las organizaciones sociales que desearan tener personalidad jurídica, deberán tramitarla en las diferentes instancias públicas que correspondan a su ámbito de acción, y actualizarán sus datos conforme a sus estatutos".</p> <p>Código Civil. Art. 565.- "No son personas jurídicas las fundaciones o corporaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley, o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República."</p>	<p>https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2021/11/PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_PARTICIPACION_CIUADANA-2020_compressed.pdf</p> <p>https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2021/02/CODIGOCIVILultmodif08jul2019.pdf</p>
[55]	<p><i>Decreto 739 de 2015.</i> Se mantienen las mismas causales mencionadas para las OSC así como la obligatoriedad del registro en el SIUOS de las OSC. Se ratifica la rectoría de las competencias de SUIOS en la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.</p>	<p>https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf</p>
[56]	<p><i>Convocatoria Consulta Popular CNE 2018.</i> Se convoca a la consulta popular del 4 de febrero de 2018, con el fin de crear un consejo transitorio, destituir a los consejeros del CPCCS y evaluar su desempeño.</p>	<p>https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/sites/19/2021/03/CONVOCATORIA-A-CONSULTA-POPULAR-1.pdf</p>
[57]	<p>El CPCCS demora la ejecución de sus obligaciones por demora en el presupuesto por parte del gobierno.</p>	<p>https://www.youtube.com/watch?v=PKXjV51qIUA</p>

[58]	<i>Informes de rendición de cuentas.</i> El CPCCS solicita el presupuesto al Ministerio de Finanzas, el cual le asigna un valor. La asignación presupuestada tuvo sus picos entre el 2011 y 2014, superando los 16 millones. El presupuesto se ha ido reduciendo, en el 2022 fue poco más de 7 millones.	Informes de rendición de cuentas: 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022. https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/
[59]	El presidente del Consejo Transitorio del CPCCS, Trujillo, propone eliminación o reforma del CPCCS y volver a los términos establecidos en la constitución de 1998.	https://www.cpccs.gob.ec/2018/10/cpccs-t-explico-su-actuacion-y-propuesta-de-eliminacion-de-la-institucion/
[60]	<i>Decreto Ejecutivo 828 de 2019.</i> El Presidente quita la representación del CPCCS ante la Convención Interamericana Contra la Corrupción y la pasa a la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia creada en marzo de 2019.	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf
[61]	<i>Carta del 6 marzo de 2015 de David Rosero.</i> El entonces consejero del CPCCS acusó al gobierno de influenciar en los concursos de selección y dio algunos ejemplos al respecto.	https://www.cpccs.gob.ec/2015/03/carta-abierta-para-el-tira-insultos-de-los-sabados/
[62]	20 de junio de 2017 compareciendo ante la asamblea, Yolanda González expresó que con el reglamento para selección de autoridades daba ventaja los funcionarios públicos.	https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/49784-parlamentarios-sugieren-mejorar-procesos-de-seleccion-de https://www.elcomercio.com/actualidad/cpccs-gasto-designacion-autoridades-asamblea.html
[63]	<i>Resolución RL-2019-2021-085.</i> El 14 de octubre de 2020, la Asamblea Nacional, una vez culminado el juicio político en contra de Christian Cruz Larrea, a través de Resolución RL-2019-2021-085, resolvió “Censurar y destituir al Presidente y Consejero del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Ing. Christian Antonio Cruz Larrea, por el	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/download/12936_e09a0b864d

		incumplimiento de sus funciones en el ejercicio de su cargo”	d1a4b50c4b8c951867b2ff
	[64]	AUTO 2-19-IC/23. 6 Octubre 2023, destitución presidente CPCCS Alembert Vera por aceptar el pedido de un juez de revisar el proceso del Consejo Transitorio de selección del Fiscal. Con el AUTO 2-19-IC/23 "la Corte Constitucional resuelve destituir a Alembert Vera Rivera, en su calidad de consejero y presidente del CPCCS; y, a Ismael Merizalde Núñez, coordinador general de asesoría jurídica del CPCCS".	http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic3MzlkNjI0YS04YWM0LTQ0M2EtYmEzZi1kMTI2YzNmMzI5NTYucGRmJ30=
R Reducción de Controles Democráticos	[65]	<i>Fundamedios.</i> La SUPERCOM; "durante su funcionamiento se levantaron 1210 procesos. De estos: 550 fueron impulsados de oficio desde este organismo que estuvo encabezado por Carlos Ochoa y otros 660 por denuncias particulares. En total, hubo 705 resoluciones sancionatorias: 500 fueron establecidas por oficio y las otras 205 por denuncias particulares. Estas resoluciones derivaron en 776 sanciones: 425 fueron de tipo pecuniario a través de las cuales se recaudó USD 2.416.633,95; 194 amonestaciones escritas; 75 públicas; 35 rectificaciones; 28 réplicas y 29 suspensiones de publicidad".	https://www.fundamedios.org.ec/wp-content/uploads/2021/12/Informe-ec_compressed-1.pdf
	[66]	<i>Suplemento 432 de 20 de Febrero de 2019:</i> Se reforma la ley de comunicación y se elimina la superintendencia de comunicación.	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11370-suplemento-al-registro-oficial-no-432.html
	[67]	"Fundamedios registró durante el Gobierno de Lenin Moreno un total de 793 agresiones contra periodistas, medios de comunicación, ciudadanos o activistas" "En estos cuatro años se registraron restricciones en el espacio digital, agresiones, ataques, amenazas, procesos judiciales, censura, dificultades de acceso a la Información, discurso estigmatizante"	https://www.fundamedios.org.ec/gobierno-de-lenin-moreno-1702-periodistas-y-medios-de-comunicacion-agredidos/
	[68]	Fundamedios presenta su informe anual: 2023, el año de exilios de periodistas	https://www.fundamedios.org.ec/fundamedios-presenta-su-informe-anual-2023-el-ano-de-exilios-de-periodistas/
	[69]	Decreto 193-2017. Disminuyen de 8 a 6 las causales de disolución de las OSC. Se mantienen la de desviarse de los fines y objetivos y de dedicarse a la política partidista. No es obligatorio registrarse al SIUOS, el	https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

	<p>cual pasa a ser solo una herramienta de recopilación de información.</p> <p>Las competencias de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política pasan al Ministerio del Interior con decreto 718 de 2019.</p> <p>Con decreto 608 de 2022 se transfiere la competencia del SUIOS al ministerio de Gobierno.</p>	
[70]	<p>Jueza Larissa Ibarra Lamilla anula designación de Raúl González como Superintendente de Bancos porque la resolución con los criterios, de su probidad para el cargo, no eran suficientes⁵⁹</p>	<p>https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2022/11/SENTENCIA-CAUSA-No.-09333-2022-00895-2.pdf</p>
[71]	<p>Nota de prensa sobre la injerencia de Caicedo en la designación de autoridades.</p>	<p>https://www.primicias.ec/noticias/politica/aparicio-caicedo-consejero-presidencial-polemicas/</p>
[72]	<p>Distorsiones institucionales: Actores políticos intentan captar espacios. Los partidos Juegan con las reglas. Se ven ciudadanos, que tienen detrás a partidos políticos, en veedurías de interés político como las de selección de autoridades. Y personas de planta en el Consejo que entran por recomendación de los consejeros y no por meritocracia.</p>	<p>Entrevista Cielito Olivo</p>
[73]	<p>Entrevista Basabe: El CPCCS ha sido un botín político.</p>	<p>Entrevista Santiago Basabe</p>
[74]	<p>Reducción presupuestaria de 2018 a 2020 y 2023</p>	<p>http://blogs.cpccs.gob.ec/biblioteca/DocumentosCPCCS/Comunicacion/2024/02/Informe_Narrativo_de_Rendición_de_Cuentas_2023.pdf</p>
[75]	<p>Autoridades prorrogadas</p>	<p>https://www.primicias.ec/noticias/politica/procurador-lista-autoridades-prorrogadas-funciones/</p>
[76]	<p><i>Consulta Popular 2023.</i> El Gobierno de Guillermo Lasso intenta reformar el CPCCS con la Pregunta 5.</p>	<p>https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/12/RESOLUCION-PLA-CNE-1-6-12-2022.pdf</p>

⁵⁹ Documento eliminado en marzo de 2024 de la página del CPCCS. Pero en otro documento del CPCCS consta dicha sentencia <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/CPCCS-CPCCS-2022-0230-OF.pdf>

[77]	<p>Con la consulta popular del 4 de febrero de 2018 se creó un consejo transitorio para evaluar el desempeño de las autoridades. En 100 días se destituyó a 5 vocales del CNE, 9 Jueces de la Corte Constitucional, 3 Jueces del Tribunal Contencioso Electoral, 5 vocales del consejo de la judicatura, y 3 titulares de superintendencias. La Corte Constitucional blindó las acciones de este Consejo, imposibilitando que puedan ser revisadas. Este Consejo recibió críticas por ser con el fin político de “descorreización” del nuevo gobierno de Lenin Moreno (Plan V 2023). Esto muestra irregularidades en todos los procesos de selección de autoridades, así como la débil institucionalidad del CPCCS, que puede ser así de radicalmente intervenido, cuestionado y reestructurado.</p>	<p>https://www.planv.com.ec/historias/politica/el-inventario-tropiezos-del-cpccs-la-lucha-contrala-corrupcion</p>
[78]	<p>Pasara (2014): “de los 244 jueces que fueron destituidos por el Consejo de la Judicatura de Transición, en 132 casos se invocó como causal el artículo 109.7 –esto es, el error inexcusable– y que la misma razón fue dada por siguiente Consejo en 88 de las 136 destituciones dispuestas entre enero y noviembre de 2013”.</p>	<p>https://www.dplf.org/es/resources/independencia-judicial-en-la-reforma-de-la-justicia-ecuatoriana</p>
[79]	<p>Se hizo la reforma de la Judicatura —donde el presidente sale de una terna enviada de la Corte Nacional de Justicia— para tener un control directo de la Justicia, a través del control del presidente —Gustavo Yalk— que iba a ser presidente de puro derecho, y era afín a Rafael Correa.</p>	<p>Entrevista Santiago Basabe</p>
[80]	<p>La Corte Nacional de Justicia denuncia "al país los atropellos sistemáticos por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) para evitar y boicotear la designación de la o el presidente del Consejo de la Judicatura (JC)".</p>	<p>https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias-2023/165-enero-2023/441-el-pleno-de-la-cnj-rechaza-las-actuaciones-simuladas-del-cpccs-para-no-designar-al-titular-del-consejo-de-la-judicatura</p>