



# mundosplurales

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 6, Número 2 - noviembre 2019



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 6, Número 2, noviembre 2019

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

**Imprenta:**

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2019

1ª. edición: noviembre 2019



## Índice

Introducción ..... 5-6

## Artículos

---

**Desigualdades sociales y en salud en adultos  
mayores ecuatorianos** ..... 9-23

William F. Waters, Wilma B. Freire y Julio Ortega

**Economía campesina e intervención estatal en  
contextos de gobiernos progresistas** ..... 25-46

Daniela Pessolano

**Pueblos y comunidades tradicionales, grandes empresas  
y estrategias de territorialización** ..... 47-61

Henri Acselrad

**Análisis de la implementación de las Zonas de Reserva  
Campesina en Colombia como instrumento  
de la política de reforma agraria** ..... 63-86

Maira Cecilia Piscal Cumbal

**La lucha indígena por el agua en las comunidades de Nitiluisa  
y La Moya, Ecuador** ..... 87-109

Luis Alberto Tuaza Castro

**Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador**..... 111-137  
Víctor Hugo Torres Dávila

**Reseñas**

---

**Marco Córdova Montúfar. 2018. Gobernanza y políticas públicas.**  
**La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito**..... 141-144  
Diana Marcela Paz Gómez

**Paolo Gerbando. 2017. The Mask and the Flag: Populism,**  
**Citizenism and Global Protest** ..... 145-147  
Jorge Corral Fierro

Política editorial..... 148-151

# Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador

## *Rise and Wear of Citizen Participation in Ecuador*



Víctor Hugo Torres Dávila\*

Recibido: 02/10/2019 - Aceptado: 05/07/2020

### Resumen

En el texto se analizan los tres momentos del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador. Primero, sus inicios en los años noventa con una frágil institucionalización en la esfera pública no estatal y en los gobiernos locales. Luego, en el período progresista, la institucionalización se expandió en el aparato estatal con una enorme normativa procedimental que derivó en cooptación gubernamental. Por último, con la transición del progresismo vinculada a la corrupción pública, se profundizó la crisis institucional de la participación.

Palabras clave: control social; democracia directa; influencia social; participación ciudadana; transparencia.

### Abstract

The text analyzes the three moments of the process of institutionalization of citizen participation in Ecuador. It began in the 1990s with a fragile institutionalization in the non-state public sphere, in local governments. Then, in the progressive period, institutionalization expanded in the state apparatus with enormous procedural regulations that led to government co-optation. And then with the transition of progressivism, linked to public corruption, the institutional crisis of participation grew deeper.

Keywords: social control; direct democracy; social influence; citizen participation; transparency.

---

\* Doctor Estudios Culturales Latinoamericanos, docente investigador en Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador. vtorres@ups.edu.ec

## Introducción

El propósito de este texto es explicar el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en la acción pública en el Ecuador, distinguiéndole del fenómeno social de la participación que, en cambio, ocurrió en disímiles ámbitos y escalas de la sociedad civil en torno a la acción colectiva. Constituyen dos procesos diferentes, aunque interrelacionados: el primero es de carácter político institucional en el aparato del Estado, mientras que el segundo es de tipo organizativo y cultural en la sociedad, enlazados conforme al alcance de la democracia directa en el régimen político. A la par que se busca institucionalizar la participación ciudadana asegurando transparencia en la gestión pública, también se trata de incorporar a la sociedad civil en las decisiones y acciones públicas, solapándose, a momentos, institucionalización y acción participativa.

En Ecuador, la participación surgió en los años ochenta del siglo XX como un mecanismo intencionado de movilización social, estimulado por las metodologías participativas surgidas en el ámbito de la autogestión popular y los proyectos de desarrollo rural y urbano (Torres 2004b), aunque se pueden rastrear antecedentes en las prácticas campesinas e indígenas de reciprocidad en el denominado “capital social comunitario” (Durstun 2000). Más tarde, durante las décadas de los noventa y los 2000, impulsada por los agentes de desarrollo, la participación escaló a la gestión pública local, dándose un primer momento de institucionalización no generalizado, en los entornos organizacionales de determinados gobiernos locales. Fue un período en el que prevaleció la acción social participativa sobre su institucionalización.

En los albores del siglo XXI, durante el período progresista entre los años 2008 y 2017, auspiciada por las innovaciones constitucionales del Estado de derechos y en medio de una voluminosa normativa participativa, se abrió un segundo momento de amplia institucionalización en la denominada cuarta función del Estado, irradiándose al conjunto de las demás funciones estatales y a los gobiernos central y descentralizados, abarcando un amplio espectro de decisiones gubernamentales, el ciclo de las políticas, la rendición de cuentas de autoridades, hasta la vigilancia ciudadana y el control social. No obstante, en su implementación se priorizó los “procedimentalismos” por sobre la intervención ciudadana, provocando un desbalance que habría contribuido a disminuir su función de control democrático. A diferencia del anterior, este fue un período en que la institucionalización predominó sobre la acción social colaborativa.

Y en la ulterior desactivación del progresismo iniciada con las elecciones presidenciales del 2017, que desató una confusa transición minada de arbitrariedades

gubernamentales, corporativismos empresariales y desmantelamientos públicos, se estaría en un tercer momento marcado por la interferencia en la institucionalidad de la participación que amenaza con reducir sus alcances. Con base en lo anterior se avizora un prolongado escenario de crisis política, económica y movilización popular que acentúa el debilitamiento al mismo tiempo institucional y social de la participación.

Recurriendo a la sistematización de la normativa e información pública, se examinan los tres momentos del proceso de institucionalización de la participación en la acción pública. El primero se refiere a las experiencias de planificación participativa y control social en los gobiernos locales involucrados en procesos de desarrollo local, quienes ensayaron una frágil institucionalidad en el ámbito público no estatal, desmontada con la primera ley de participación que, paradójicamente, la confinó al nivel local. El segundo corresponde a la institucionalización nacional durante la década del gobierno progresista, promovida por las innovaciones constitucionales y un inédito entramado normativo participativo cuyo agenciamiento funcionalizó la participación por encima del hecho social: mientras en una orilla el complejo normativo derivó en un abigarramiento procedimental y la cooptación gubernamental horizontal, en la otra orilla, en tensión con una desgastada sociedad civil, se acentuó la desmovilización de las organizaciones populares y los movimientos sociales. El tercero atañe al incierto escenario de transición posprogresista en el que la participación enfrenta incertidumbres, al estar enredada con la corrupción pública y el descontrol del Estado, y se asiste a una eventual crisis institucional. Son momentos de un ciclo de institucionalización de la participación que abarca más de tres décadas, y en el que experimentó el ascenso de lo local a lo nacional, y pasó del auge al declive.

El texto está organizado en cuatro secciones. En la primera se sintetiza algunos elementos de enfoque sobre la institucionalización de la participación, diferenciándola de su condición de hecho social; tales elementos se interpretan desde la difícil complementariedad entre democracia representativa y democracia directa. En la segunda se reseña el inicio de la frágil institucionalización de la participación en los gobiernos seccionales, enlazada a la movilización de actores colectivos territoriales, y al confinamiento local en que derivó. En la tercera sección se analiza la expansión de la institucionalización de la participación ciudadana con la reforma estatal del período progresista, cuando, ubicada en la cima del diseño constitucional y en la órbita de influencia presidencial, devino la instrumentalización de funciones estatales y políticas públicas, lo cual precipitó su descrédito. La postrera crisis institucional de la participación con la desactivación del progresismo y las presiones políticas por reducir sus atribuciones se examina en la

cuarta sección. Cierran el texto unas breves reflexiones que más que conclusiones plantean nuevas interrogantes sobre el devenir de la participación ciudadana en el país.

## La institucionalización de la participación en la acción pública

En las últimas décadas, constantemente se ha aludido que la participación ciudadana adopta variados significados conforme el contexto y la cultura en la que se ejerce (Merino 2016). Asignarle capacidades de contrapeso desde la sociedad civil para mejorar la gobernabilidad (Lechner 1991), en condiciones de pluralidad, deliberación y asociatividad, puede ampliar la esfera pública (Cunill 1997), y lograr eficiencia y justicia en su acción cuando es incorporada en la gestión de las políticas públicas (Díaz 2017). Estas se consideran dimensiones institucionales de la participación ciudadana, pues los gobiernos centrales y descentralizados suelen apelar a ella en tanto la consideran como una operación políticamente correcta.

Desde la perspectiva de la participación como hecho social, hay quienes arguyen que adecuadamente asumida por el pueblo o los movimientos sociales, la participación tiene la virtualidad de contribuir a ampliar el derecho democrático hacia la emancipación social (De Sousa 2004), o de revertir la hegemonía política hacia la liberación de las opresiones (Dussel 2006). La potencialidad de la participación se proyecta en un amplio arco que incluye dimensiones institucionales, ciudadanas y sociales entramadas en la búsqueda, nada fácil, de coexistencias entre las democracias representativa y directa.

La participación no está enfrentada ni es alternativa a la representación política que en la segunda mitad del siglo XX se generalizó como forma de gobierno en las sociedades modernas, dotadas de sistemas políticos que agregan intensamente la vida colectiva (Bobbio 1976), dentro de los cuales se formaliza la participación entendida, llanamente, como la intervención de los individuos en la acción pública en pro de los intereses sociales (Cunill 1991). El supuesto esencial es el interés de la sociedad civil o la ciudadanía por involucrarse en los asuntos públicos, y la disposición del régimen político para responder y encauzar la intervención ciudadana más allá del voto (Casas 2009, 66); cuestión compleja de implementar en tanto se equipara la autonomía decisional de las autoridades electas en el ejercicio del gobierno respecto del mandato electoral, y la demanda ciudadana de espacios públicos para intervenir en la toma de decisiones en los asuntos que les afectan (Casas 2009, 67). En este sentido, la participación ciudadana podría balancear el peliagudo cumplimiento de las expectativas electorales.

En tanto hecho social, la participación tiene una dimensión cultural que puede verse como una de las “matrices de significados” a las que se refiere Cornelius Castoriadis (2010, 223): no es solo un “sistema funcional” a determinados requerimientos, ni una simple “red simbólica”, contrariamente, podría considerarse –siguiendo al autor– que el imaginario participativo es la “condición de existencia” de historias de gentes que se comunican y cooperan en un medio simbólico creado. La calidad cultural del imaginario participativo ilustra su efectividad como praxis colectiva para el involucramiento ciudadano en los espacios públicos.

En relación con la institucionalización de la participación, los contemporáneos debates sintetizados por Boaventura De Sousa y Leonardo Avritzer (2004, 37) sobre la democracia deseable como sistema de gobierno, o las condiciones estructurales de los países para asumir la democracia, superada por la idea de que los países se organizan a través de la democracia, recogen los principales elementos de lo que los autores denominaron “concepción hegemónica de la democracia” o democracia liberal. Dichos elementos son la contradicción entre movilización e institucionalización, la valoración positiva de la apatía ciudadana para intervenir en las decisiones y elecciones, el énfasis en los diseños electorales, el pluralismo como incorporación partidaria y disputa elitista, y el minimalismo de la participación (De Sousa y Avritzer 2004, 37).

Esta concepción, apuntan De Sousa y Avritzer, está relacionada con tres cuestiones: el vínculo entre procedimiento y forma que condujo al “procedimentalismo” y las reglas en las decisiones; la inevitabilidad de la burocracia ante la pérdida de control ciudadano de las decisiones políticas y económicas, burocracia que se amplía y complejiza con el Estado de bienestar; y la representación como solución a gran escala del ejercicio de autoridad basada en el consenso en tanto mecanismo racional de autorización (2004, 40-45). Las condiciones preceptivas y corporativas de la representación delimitan las políticas de rendición de cuentas, veedurías y control de las autoridades, recursos públicos y excesos en las funciones estatales, al igual que la intervención ciudadana en la acción pública, asunto además desafiante en sociedades de heterogeneidad estructural y diversidad cultural; así, la institucionalización de la participación ciudadana se encuadra en el marco normativo del sistema de representación, mientras el alcance de la acción social colaborativa depende de la cultura asociativa.

Por su parte, la democracia liberal, indica Guillermo O’Donnell (2004, 16), tiende a concentrar la toma de decisiones en las altas esferas del poder, con lo que la desconfianza en el poder coercitivo y en la política es secular a la representación; de ahí surgieron los controles institucionales “basados en la idea de que la división y el balance pueden producir controles mutuos entre los temidos poderes” (O’Donnell

2004, 18). La desconfianza y los controles son tan antiguos como las sociedades, y están en la naturaleza de la participación en los regímenes políticos representativos. Su buen funcionamiento requiere mayor interacción entre representación y participación (Bobbio 2006), sólidas complementariedades en las escalas local y nacional (De Souza y Avritzer 2004), y mejorar la reconexión entre procedimentalismo y colaboración en el ejercicio colectivo del poder político (Cohen 1997, citado por De Souza y Avritzer 2004). El control público se establece en el diseño constitucional de los países, con los arreglos institucionales de las agencias de balance y las asignadas como contraloría, fiscalía, tribunal y otras análogas ante las transgresiones y corrupción pública (O'Donnell 2004, 20-23), y se ejercen por medio de normas y procesos vinculantes al sector público nacional y subnacional.

La participación ciudadana en la toma de decisiones implica el proceso racional de elección de opciones extendido en el tiempo y el espacio, esto es en el ciclo de las políticas públicas (Parsons 2007, 203), e interviene en el diseño, financiamiento, ejecución y evaluación de estas. Cada fase tiene distintos momentos, burocracias y caminos que conllevan desafíos técnicos y políticos dada su complejidad procedimental, afectada además por la tensión entre recursos e influencia que los grupos de presión ejercen en las fases del ciclo de las políticas (Kelly 2004, 64). De ahí que, entre el mandato electoral de las autoridades gubernamentales y la prestación de bienes y servicios público median el juego político (Eslava Gómez 2011) de autonomías decisionales que disminuye la certeza en los resultados esperados, y que la participación ciudadana podría compensar.

Más allá de los minimalismos de escala como las asambleas de barrios, zonas y referéndums señalados por Norberto Bobbio (1985, 68) en calidad de dispositivos de democracia directa, la participación, como se ha dicho, también implica a la gobernanza en el ejercicio del poder, los balances en las presiones de los grupos de interés, el control interestatal horizontal con entidades asignadas y consecuencias jurídicas sancionadoras, y el control social de la acción pública en el marco del derecho ciudadano a la democracia directa.

No obstante, el funcionalismo político puede provocar riesgos de participación, aunque las normas sean claras, como las “brechas entre los discursos y la práctica”, el clientelismo y la manipulación (Renaud 2002, 23); o devenir en pasividad ciudadana por el vertical protagonismo de la tecnocracia estatal que reduce el alcance decisional en los asuntos comunes (Olivé 2009). La institucionalización de la participación ciudadana conlleva desafíos operativos, nuevos arreglos corporativos subestimados por el régimen político, resistencias de las autoridades y descentramientos en las tecnocracias acostumbradas a rutinas burocráticas, que requieren renovarse para facilitar los entramados colaborativos en condiciones de diversidad y

heterogeneidad social, ello cualifica interculturalmente la acción pública. De entre los riesgos participativos, se explican someramente la cooptación gubernamental, el procedimentalismo administrativo y los desequilibrios participativos en las políticas públicas.

El riesgo a la cooptación es secular a la participación, acentuándose cuando ocurre en el Estado, pues la terrenal “desconfianza weberiana” a la burocracia se origina en que esta siempre tiene trazas de abuso y censura (O’Donnell 2008). El Estado, en tanto organización compleja, está compuesto por un “conjunto de burocracias” estratégicas y sobre todo operativas y logísticas, regidas por normas de dirección y acatamiento “jerárquicamente pautadas”, con las que ejercen responsabilidades y funciones legalmente asignadas en torno al interés público (O’Donnell 2008, 8). La cooptación, cercana al clientelismo, está asociada a comportamientos burocráticos controladores emanados desde arriba, con “repartos de rentas menores” que bloquean la autonomía y el “poder de otro distinto al poder central omnipotente” (Valenzuela y Yévenes 2015, 471), con la transgresión elitista y el sometimiento estatal a través de la corrupción pública (Gómez 2016), con la captura del Estado por medio de sobornos económicos y políticos entre empresarios y grupos de presión (Garay Salamanca et al. 2008), y con los afanes presidenciales de influir en las distintas funciones del Estado.

Puede haber cooptación vertical desde la centralidad gubernamental hacia las localidades y la sociedad civil, y cooptación transversal desde el ejecutivo sobre las demás funciones estatales. La participación ciudadana en condiciones institucionales pautadas rígidamente por estamentos burocráticos, puede desembocar en cooptación cuando se busca someter las demandas sociales a las lógicas verticales de gobierno, y autoridades que dispersan en particiones mínimas las rentas públicas; o cuando las entidades de control interestatal alineadas en la misma órbita presidencial, se suman al ejercicio omnímodo del poder extendiendo la coerción y la persuasión en la gestión pública.

Junto con la desconfianza en la burocracia está el procedimentalismo participativo. El Estado como “sistema legal” despliega un entramado de “reglas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales” (O’Donnell 2008, 9), entre ellas la participación, a través del andamiaje de procedimientos estatales reglados por normas y sanciones jurídicas, dentro de las cuales se materializa la participación ciudadana en los balances, controles y decisiones públicas conforme las jerarquías pautadas. No obstante, los procedimentalismos tienden a enfatizar más en el control de los procesos, usos y resultados de los recursos públicos involucrando a autoridades y decisores que se desempeñan en la frontera de los riesgos de corrupción pública y captura estatal; y menos en la promoción de la

intervención ciudadana en los asuntos públicos, el fomento de la asociatividad y la lucha contra la corrupción. La participación no termina con la rendición de cuentas de las autoridades y el control público, está la sección concerniente a las formas de gobernar y sus relaciones con los actores sociales para el fortalecimiento de la democracia y la sociedad civil (Llancar 2008), tanto en el régimen político como en la sociedad.

La coexistencia entre representación y participación presupone una institucionalidad que exhorta a los ciudadanos a ejercer la cultura democrática en diversos ámbitos sociales, para lo cual se requieren de organizaciones y vigencia de valores asociativos cívicos que agreguen los intereses comunes, pues como acertadamente señala Oscar Oszlak (2013, 19) no hay una disposición “natural” de la ciudadanía a la participación en la esfera pública, menos aún en situaciones de escasa afiliación a las organizaciones sociales. En sentido amplio, las asociaciones civiles encauzan la aptitud cívica ciudadana y su “capacidad para organizar, articular y gestionar la atención de sus demandas e intereses” (Casas 2009, 68); aunque, contemporáneamente, con el predominio de los intereses individuales sobre los colectivos, lo cual aminora la influencia de la sociedad civil, la participación puede devenir en desencanto ciudadano que acrecienta la apatía política.

Asimismo, la participación en la toma de decisiones públicas es desigual en alcance e intensidad. Participar en el diseño de las políticas, al menos en lo concerniente a la planeación, es factible a través de la planificación participativa apoyada en la deliberación (Michelini 2015), la planificación situacional (Fortes 2001) y el diálogo de grupos (Cordioli 2001), en la medida en que se busca facilitar la influencia ciudadana en el establecimiento de horizontes programáticos comunes, y los lineamientos estratégicos para lograrlos. Participar en su financiamiento es otra cosa, no solo por los densos procedimientos de las finanzas públicas, sino porque si bien se puede incidir desde la sociedad en el financiamiento plurianual, en tanto son acuerdos sobre la inversión pública, materializarlos en la programación presupuestaria anual de los gastos corrientes y de inversión resulta complicado, por decir lo menos, pese a los presupuestos participativos (Barbosa da Silva 2001) que a escala local han logrado resultados.

En la ejecución, más allá de las veedurías (Ramió 2003) y de la evaluación participativa (Osuna 2003), se requiere del efectivo “encuentro entre la política y las políticas públicas” para asumir esfuerzos compartidos con participación ciudadana, abriendo el gobierno a las decisiones públicas (Lahera 2004). La mayoría de las aludidas formas de participación en el ciclo de las políticas públicas, como lo señala Ernesto Casas, se reducen a consultas temáticas o sectoriales formuladas con parámetros deliberativos restringidos en sus repercusiones, relegando, en la práctica, a la

ciudadanía y a las asociaciones civiles de la efectiva formulación de políticas públicas y del control en la “activación de la agenda pública” (Casas 2009, 73).

Superar los riesgos participativos plantea cambios en el sistema político que enlacen a partidos, grupos de presión, institucionalidad pública y sociedad civil en la búsqueda conjunta de complementariedades entre representación y participación; un propósito difícil de lograr porque no siempre se acoplan expeditamente los procesos constitutivos del sufragio y la acción social. Y la voluntad del régimen político por conseguirlo es un bien escaso.

### **Los inicios: frágil institucionalización en los gobiernos locales**

En Ecuador se acogió tardíamente la participación en la esfera pública. Si bien se registran antecedentes colaborativos en el marco de iniciativas de autogestión popular entre organizaciones campesinas y cooperativas a mediados del siglo XX (Corral Burbano de Lara et al. 2006), la participación pública adquirió notoriedad a fines de los años ochenta. Esto ocurrió al inicio de la ola de desarrollo local impulsada por una combinación de tendencias como la renovación de los gobiernos seccionales protagonizada por el movimiento indígena y fuerzas de izquierda, las iniciativas de convergencia democrática de la sociedad civil, la ayuda internacional que valoró como aliados a los municipios, y los ensayos de servicios descentralizados en los proyectos sociales, todos promoviendo formas de participación social (Torres 2004a, 122). En un escenario nacional signado por el Estado neoliberal que precarizó la prestación de servicios, el desarrollo local surgió en los territorios de mayor condensación organizativa (Carrasco 1993), en las áreas de prioridad de la cooperación internacional y de los proyectos estatales; se estiman 157 casos (Torres 2004a, 141) entre gobiernos locales, organizaciones rurales de segundo y tercer grado, y redes de agentes externos con acciones de alcance territorial y carácter público participativo.

Aproximadamente el 32 % de prefecturas y 22 % de municipios influidos por la ola de desarrollo local, adoptaron la denominación de “gobiernos locales” como expresión de las nuevas alianzas entre actores públicos, privados y comunitarios que asumían colaborativamente el desarrollo territorial (Torres 2004a, 124). Con leves variantes y distintos apelativos, generaron un modelo de gobierno colectivo presidido por una asamblea cantonal o provincial en la que participativamente se formulaba el plan estratégico, convertido en mandato público para el municipio o la prefectura que además de la acción directa, asociaban a las organizaciones y agentes externos en su implementación, mientras el control social se ejercía con veedurías,

y las autoridades rendían cuentas en las asambleas (Ortiz y Tamayo 1997; Hidalgo et al. 1999; Ramírez 2001; Andrade 2003; Ramón y Torres 2004). Algunos de los gobiernos locales participativos empezaban a diferenciarse de los demás municipios y prefecturas que continuaban atrapados en viejas culturas prebendarias.

El inicial modelo participativo se sostuvo principalmente con los recursos de la cooperación internacional, por lo que en cada localidad se estableció una red de ONG y entidades externas que facilitaban soporte financiero, metodologías participativas, capacitación y asistencia técnica. La combinación entre la acumulación de capital social en las organizaciones rurales (Caroll 2002), los liderazgos democráticos y el apoyo de agentes de desarrollo estaba en la base de estas experiencias, en las que adquirieron relevancia las prácticas de planificación y presupuesto participativo (Ruiz 2007). Emergía una inédita colaboración cívica en algunas localidades, vaticinio de nuevas relaciones entre democracia directa y representativa en el país.

Importantes movilizaciones indígenas, campesinas y populares ocurrieron en torno a los gobiernos locales indígenas (Andrade 2003), en los que nuevas relaciones entre autoridades, comunidades y población se establecían no a través de la burocracia municipal o provincial, sino por medio de entramados asociativos que eslabonaban la acción pública. La influencia de los actores sociales se empalmó en paralelo a los aparatos seccionales, por medio de los cuales se encauzaban hibridaciones de derechos colectivos e intereses ciudadanos; y, en los lugares de mayor densidad organizativa (Carrasco 1993), estos se asumían como continuidades de las comunidades rurales.

Respaldata únicamente en la normativa seccional, la participación, aunque contribuyó a revertir la proporción de gastos corrientes a favor de los gastos de inversión, no implicó cambios en la estructura institucional de municipios o prefecturas, ya que funcionó en una suerte de arreglo “público no estatal” (Bresser y Cunill 1998, 48), que canalizaba la influencia de las organizaciones sociales y contribuía a la gobernanza territorial. La motivación participativa no era el cambio organizacional de los gobiernos locales, sino el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales empobrecidas, a través de proyectos de desarrollo local que asociaban a gobiernos seccionales, organizaciones rurales y agentes de desarrollo en la lucha contra la pobreza.

En octubre de 1997, imbuida en una visión minimalista de democracia directa, se expidió la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, que confusamente vinculaba a la participación social con la descentralización. Con la ley se fijó como ámbito de participación a los gobiernos seccionales, barrios, federaciones barriales, como mecanismos a las asambleas barriales y parroquiales, la contratación a organizaciones comunitarias, la consulta popular (Ley 27/ 1997, 6)

impulsando un nuevo nivel de gobierno seccional que profundizó la partición de los insuficientes recursos públicos subnacionales, reconocido luego en la Constitución de 1998 (Ojeda 2000). El horizonte de “ley de descentralización” estuvo más atrás que el de las experiencias participativas, y representó un retroceso político respecto del ejercicio colectivo del gobierno local, de la planificación y presupuestación participativa, y del naciente control social. La normativa confinó la participación al nivel local, no reparó en el alcance nacional, ni en su pertinencia para las decisiones públicas, el control interestatal y la rendición de cuentas; contrariamente, desincentivó los arreglos públicos no estatales, y estimuló el clientelismo en las localidades.

A mediados de los años 2000 surgieron los primeros desencantos de los gobiernos locales participativos en torno a sus propósitos de progreso, expresados en la sensación de que operaban como “eficientes administradores de la pobreza”. Su restringida capacidad para enfrentar las inequidades estructurales mostraba los límites a los que había llegado la participación en su confinamiento local. La participación no se integró en la estructura gubernamental local, irónicamente, devino en una forma de cooptación política por parte de alcaldes y prefectos que convirtieron las asambleas territoriales en entidades administrativas, despojadas de su condición de espacio cívico ciudadano. Muy pronto, los espacios de colaboración se erosionaron conforme, cabe señalar, también se debilitaban los movimientos sociales.

En los tres lustros de las experiencias de desarrollo local, no se logró institucionalizar la participación en los gobiernos seccionales. Al desmontarse los arreglos públicos no estatales, las capacidades participativas se dispersaron, mientras la ley de descentralización tampoco proveyó los engranajes con la participación. En ausencia de una institucionalidad local que sostuviera la participación, los intentos territoriales de coexistencia entre democracia directa y representativa se desgastaron.

## **La expansión: reforma estatal e institucionalización nacional**

La Constitución de 2008, formulada en la Asamblea Constituyente con los aportes de la plural movilización nacional (Echeverría y Montúfar 2008) en respuesta a la crisis política que arrastraba el país, reformó el Estado como garante de derechos y sacó a la participación del confinamiento local convirtiéndola en derecho ciudadano. En el otro extremo del minimalismo, un amplio articulado constitucional norma las múltiples aristas de la democracia directa que aluden a iniciativas populares normativas, fiscalización del poder, revocatoria del mandato, intervención en la definición, presupuesto, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos; en la organización del poder con mecanismos de democracia representati-

va, directa y comunitaria para la toma de decisiones, planificación y gestión pública, control popular del Estado y construcción del poder ciudadano (Constitución 2008).

La norma establece la participación ciudadana en el ciclo de las políticas (Constitución 2008, art. 95), el derecho al protagonismo de las organizaciones sociales (arts. 96-99), y amplía la participación ciudadana en los niveles de gobierno (arts. 100-102). Ratifica al pueblo como primer mandante y fiscalizador del poder público con la creación de la Función de Transparencia y Control Social (art. 204), para promover la participación en la formulación de políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, prevención y lucha contra la corrupción; y está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado (CGE) y las superintendencias (art. 204). Estipula, además, impulsar la deliberación pública, fomentar la formación de ciudadanía, la transparencia y la lucha contra la corrupción (art. 208).

A la Función de Transparencia y Control Social se le transfirió atribuciones de la Función Legislativa para que el CPCCS designe las autoridades de la Procuraduría General del Estado, Superintendencias, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral (CNE), Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (art. 208, incisos 10, 11 y 12). El CPCCS con el poder para designar las autoridades de control, y con bifurcaciones claves en las Funciones Electoral y Judicial, se anunciaba como una pieza estratégica que articularía el control horizontal interestatal, los balances entre las funciones del Estado, y canalizaría la influencia de los actores sociales y la ciudadanía en el control y las decisiones públicas.

Los mandatos constitucionales se materializaron en cinco grandes cuerpos normativos que establecieron en conjunto 24 instancias y 31 mecanismos públicos de participación ciudadana, distribuidos en las cinco funciones del Estado, en los cuatro niveles de gobiernos locales y vinculantes en todos los ámbitos de la esfera pública ecuatoriana (Carrera 2015). Así, tras la fallida institucionalidad local precedente, la Constitución con epicentro en la transparencia y el control social proclamaba la complementariedad entre la democracia representativa y directa, contando con un exhaustivo tramado normativo y una institucionalidad pública en ciernes.

Una cosa fue el diseño normativo del nuevo sistema de participación y otra muy distinta su implementación. El gobierno progresista amparado en los inéditos y sucesivos triunfos electorales presidenciales, y en las victorias de las consultas populares, proyectó una mediática “nacionalización” de su partido Movimiento Patria Altiva i Soberana (MPAIS), basada en que durante la década mantuvo la mayor representación política en el territorio nacional, dejando atrás, aparentemente, los

viejos clivajes electorales regionalistas entre Costa y Sierra que marcaron a la política ecuatoriana (Pachano 2018), y con el que se sobrepuso un esquema de partido único (Freidenberg 2020). También patrocinado por las victorias electorales y embebido del ímpetu “transformista”, el partido gobernante devino en un aparato cuasi estatal que desdibujó las fronteras con la función pública, esta última convertida en zona gris de los flujos y reflujos entre el presidente y las múltiples fracciones de izquierda y derecha contenidas en el MPAIS.

Al diseño constitucional de Estado de derechos se interpuso una ecléctica racionalidad gubernamental que robusteció el presidencialismo de la Función Ejecutiva y ensanchó la centralidad de la esfera pública, pasando del inicial intervencionismo desarrollista del “buen vivir”, al neoliberal y privatizador “cambio de la matriz productiva” (Sánchez 2016). En el período se duplicó el tamaño de la economía nacional acrecentándose enormemente la inversión pública en salud, educación, vías, aeropuertos, puertos marítimos, plantas hidroeléctricas y universidades (Correa 2016, 19), con recursos provenientes de la recaudación tributaria, empresas públicas, renta petrolera y deuda externa.

La imperante recentralización pública requirió extender el mando presidencial hacia las demás funciones estatales, para lo cual el control del CPCCS fue decisivo; más allá de promover la participación social, se buscó cooptar las entidades de control interestatal. Constitucionalmente la designación de los consejeros del CPCCS le corresponde al CNE, que en el 2010 ensayó un confuso procedimiento meritocrático sobrecargado de papelería y avales políticos para designar a los consejeros. Estos, a su vez, replicando la meritocracia invistieron a las primeras autoridades de las entidades correspondientes, con lo que el gobierno consiguió el control de las cinco funciones del Estado.

La Función de Transparencia y Control Social emprendió la conformación de su tecnocracia con los fragmentos de las entidades públicas relegadas a la nueva función, en medio de fricciones entre los consejeros respecto de su misión, estructura organizacional y acción pública, evidenciando afanes de clientela partidaria e inexperiencia en asuntos de participación ciudadana. Se encajó un frágil aparato burocrático subordinado al mando presidencial, al mismo tiempo sometido a las entidades de control estatal, las que operaban siguiendo las directrices centralistas o según su propia inercia tecnocrática, con lo que la nascente institucionalidad apenas adherida entre sí enfrentó dificultades para emprender las políticas de participación ciudadana y control social. Los consejeros iniciaron el registro de veedurías, en un promedio de 150 anuales, surgidas desde la sociedad civil (Gutiérrez 2017), la instalación de asambleas locales, y tras varios ensayos la rendición de cuentas –sin respaldo informático– a través de una Guía elaborada entre el CPCCS y la Defensoría

del Pueblo (Ramón 2016, 14). Un primer sondeo social efectuado por el Consejo señaló que en la sociedad ecuatoriana “falta cultura de solidaridad”, pues prevalece una ciudadanía “no comprometida con el quehacer de las instituciones públicas”, afirmó su presidenta (*El Telégrafo* 2015a).

La segunda nominación de consejeros del CPCCS en el 2014 fue más controvertida (*Plan V* 2015). Esta vez el CNE siguió las directrices presidenciales, manteniendo el mecanismo meritocrático que ahora valoraba la experiencia en la gestión gubernamental, se designaron como consejeros a funcionarios del régimen cercanos al presidente, pasando por encima de las normas, que fueron consideradas por la primera autoridad como un exceso de trámites ineficientes (*El Telégrafo* 2015b). Un reduccionismo instrumental de la participación se evidenció en una de las declaraciones del presidente: “Lo mejor es escoger a los mejores, por notas, títulos y menciones, y luego si necesitamos gente capacitada en participación y control social, capacitarlos en uno o dos meses” (*El Comercio* 2015). La nueva designación de consejeros, y la subsecuente de autoridades electorales, judiciales y de control, consolidó la influencia presidencial en las demás funciones del Estado.

En el segundo período la institucionalidad de la nueva función continuaba subordinada en su rol de articulación de las entidades de control; no obstante avanzó en montar una estructura nacional con delegaciones provinciales, continuó con el registro de veedurías, y estableció un procedimiento anual de rendición de cuentas de las instituciones públicas del tipo “responsabilización”, por el cual se exige a las autoridades la rendición de cuentas como parte de la gestión pública, y no del tipo *accountability* que entraña la iniciativa cívica y voluntaria de las autoridades (Oszlak 2013, 16). Conforme al reduccionismo instrumental, el CPCCS enfatizó más en el procedimentalismo administrativo y menos en el fomento de la cultura cívica ciudadana en la rendición de cuentas de las autoridades públicas, en la cual disminuyeron los mecanismos de participación ciudadana.

En el 2010 se receptaron setenta informes de rendición de cuentas, 870 informes en el 2012, y aumentaron a 7014 informes en el 2013; en adelante con altibajos se generalizó el proceso de rendición de cuentas en el sector público (Ramón 2016, 18). Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) también pasaron de la aislada rendición de cuentas, a la información de sus gastos e inversión pública según el ciclo de la política, con lo que el 87 % de GAD efectuaron la rendición de cuentas en el 2015 (Ramón 2016, 19), la que igualmente tendió, en adelante, a generalizarse.

En suma, entre autoridades electas y de nivel superior nacionales se estima alrededor de 10 830 que tienen que rendir cuentas, a las que hay que añadir las 5656 autoridades locales electas (Maugué 2018, 1). El procedimiento implica —en el me-

nor de los casos— un formulario que genera anualmente un estimado de 36 027 folios con información, tras varios años del ejercicio de rendición de cuentas de las autoridades y entidades públicas, la información crece exponencialmente, sin que existan las tecnologías digitales adecuadas que permitan a la ciudadanía utilizar la enorme cantidad de información derivada de la rendición de cuentas.

Si bien la información está disponible individualmente, cumpliéndose con la ley, es literalmente imposible conocer y explicar el conjunto del proceso público de rendición de cuentas, por su mecánico proceder que provoca desproporción entre el tamaño de la información y el dificultoso acceso ciudadano. No es un tema menor. La perspectiva del “gobierno abierto” —esto es la interacción participativa entre autoridades y ciudadanía en la gestión pública, basada en el flujo de información de calidad (Oszlak 2013, 6)— requiere transparencia y actualización de los sistemas informáticos en la escala cultural del control social y la rendición de cuentas; eso no ocurrió, sino que además de las dificultades en el acceso y uso colectivo de la información pública, se corre el riesgo de perderla por la escasa inversión pública en la actualización informática, ensombreciendo la transparencia y la lucha contra la corrupción, finalidad de la denominada cuarta función estatal.

La participación ciudadana en las decisiones públicas, a pesar del mandato constitucional, ocurrió episódicamente, se limitó a la consulta deliberativa en la planificación nacional y local, y a esporádicas veedurías durante su implementación sectorial y territorial, pese a las orientaciones tecnocráticas que insertaban la participación en el ciclo de las políticas públicas (SENPLADES s.f.). El alcance de las escasas veedurías nacionales y las esporádicas de nivel local nacidas desde la ciudadanía y calificadas por el CPCCS en torno a varias obras públicas emblemáticas, por ejemplo, la realizada al sistema de agua potable en Guayaquil que demoró cuatro años en tener respuesta y reveló las debilidades del control social en condiciones de concentración del poder y de límites a la participación ciudadana (Gutiérrez 2017). El mandato de presupuestos participativos desoído a nivel nacional fue asumido precariamente en la mayoría de prefecturas y municipios como relacionamientos clientelares de las autoridades locales con las parroquias rurales, barrios y comunidades, mostrando igualmente deficiencias en el control social (Aguirre 2016), en medio del centralismo tecnocrático que buscaba alinear las formas de participación, su institucionalidad y la normativa locales (SENPLADES 2011). Los Consejos Nacionales para la Igualdad, acordados para transversalizar los derechos sociales en las políticas públicas, fueron dilatados en su transición y conformación, entrando en neblinosas relaciones con las ya fragmentadas organizaciones sociales.

Pese a la normativa, la institucionalidad y los procedimentalismos participativos se volcaron a la transparencia y el control público, dejando a un lado el fomento

de asociaciones colaborativas, en medio de una tendencia generalizada de desgaste de la sociedad civil (Sorj 2013). En el país, la sociedad civil se muestra débil por la dispersión de las organizaciones de base, y los tenues impulsos en la conformación de asociaciones de nivel federativo y regional que posibiliten la acción colectiva en redes de mayor influencia (Andreotti, Bustamante y Durán 2006). El proyecto de “participación en democracia” del progresismo no se propuso el fortalecimiento de la sociedad civil, menos aún de las organizaciones sociales a las que estigmatizó como “neocorporativas”; contrariamente, implementó un conjunto de tácticas para contrarrestar la influencia de los movimientos sociales “disciplinándoles” (Ortiz 2014, 601-602). Entre ellas, esgrimió una polémica apropiación del concepto de ciudadanía que restringió los espacios de autonomía de la sociedad civil, una suerte de retraimiento del lugar de la ciudadanía (Burbano de Lara 2017, 191), legitimada en los triunfos electorales y con la que denostó a las tradicionales organizaciones sociales, buscando reemplazarles con la creación de organizaciones paralelas y filiales del régimen (Ortiz 2014, 603).

Se institucionalizó progresivamente la rendición de cuentas de las autoridades en todos los niveles de gobierno, al igual que la planificación sectorial y territorial como requisito del financiamiento, pero el minimalismo en el presupuesto participativo local y las veedurías a los proyectos emblemáticos, con los resultados de su mecánica implementación, revelan el déficit del control social (Cantos 2019) y la afectación del principio de transparencia (Jiménez 2017). Junto con el accionar del partido gobernante se erosionaron aún más los espacios de organización y participación popular, convirtiéndose en una manera de confiscar y absorber las fuentes culturales del poder de las agrupaciones sociales (Mann 1993); reeditándose en el período progresista, en prolongación simbiótica con las precedentes prácticas autoritarias, la criminalización de la protesta y la movilización social (Salazar 2010). Así, al contrario de lo ocurrido en los años noventa en que la ley de participación se quedó atrás de las experiencias locales de participación, en el período progresista, la práctica pública de participación ciudadana se quedó rezagada de la avanzada normativa participativa.

La anunciada refundación de los nexos entre democracia representativa y directa no ocurrió. Contrariamente, sujeta al funcionalismo del régimen político y atrapada en el procedimentalismo administrativo, la participación sobrevino en cooptación de las entidades públicas de control horizontal, en clientelismo generalizado de los gobiernos locales, y en tensiones con las organizaciones sociales; de modo que se acentuó la desconfianza ciudadana en las autoridades, así como el descrédito político del entramado participativo de la denominada cuarta función del Estado.

## El desgaste: corrupción y crisis institucional

En el año 2017 nuevamente triunfó en los comicios nacionales el MPAIS y ocurrió lo insólito: el presidente electo, en franca oposición al “transformismo” precedente, encabezó la implosión interna de las facciones políticas alineadas con la desactivación del progresismo, alegando una enorme corrupción anidada en el sector público, y encubierta por el descontrol del CPCCS. Entre las primeras medidas estuvo una consulta popular en febrero de 2018, realizada –según Verdesoto y Ardaya (2019, 52)– en un marco de “continuidad” de algunas instituciones estatales, de “apertura política” a las presiones nacionales e internacionales, y de “transición incierta” desde un gastado autoritarismo hacia un indefinido destino. Con la consulta se destituyó a los consejeros nombrados en el período progresista, se investió un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCST), integrado por representantes de fuerzas opositoras y revestidos de competencias extraordinarias en un régimen de transición en el cual se revertían designaciones y decisiones; todo en función de un mandato: en un año se debía “reinstitutionalizar al Ecuador y luchar contra la corrupción” (CPCCST 2019, 6).

Ágilmente, el consejo transitorio cesó a todas las autoridades correspondientes, habilitó autoridades temporales y conforme un itinerario de concursos públicos de méritos y oposición se designaron a las nuevas autoridades, cortes y consejos de control, justicia y electoral (CPCCST 2019), reeditándose en sus nominaciones la cercanía al gobierno. En la desordenada regresión neoliberal y en medio de una conciliatoria gobernanza, el gobierno nacional, coaligado con el consejo transitorio y las nuevas autoridades designadas, emprendió una campaña política que convirtió a la corrupción en problema público (Pereyra 2013, 13).

Recuérdese que el precursor movimiento anticorrupción gestado en los estamentos altos de la sociedad civil, instituido como Comisión Cívica Contra la Corrupción (CCCC) en la Constitución de 1998, fue reemplazado con el CPCCS en la Constitución del 2008 (Gutiérrez 2017). En paralelo, desde la sociedad civil se formó la Comisión Cívica de Lucha Contra la Corrupción (CCLCC), que antecedió en las denuncias de abusos gubernamentales durante el progresismo (Moscoso 2017), y que sirvió de referencia para la formación del CPCCST.

Los medios de comunicación continuamente propagan escándalos relacionados con sobrepagos y mala calidad en las obras públicas, tráfico de influencias, cobros indebidos y demás abusos en el uso de los recursos públicos; magnificando un entramado de corrupción que se habría desplegado en el gobierno anterior. En poco tiempo se politizó la corrupción, y se tomó medidas de control de la administración pública encabezadas por la Contraloría General del Estado (*El Universo* 2019a), la

que ante la magnitud de la crisis emprendió un proceso interno de reinstitucionalización en proyección a constituirse en el Tribunal de Cuentas del Estado (CGE 2018).

La campaña anticorrupción alcanzó a numerosos exfuncionarios y altas autoridades del anterior y del actual régimen, dejando una estela de encarcelamientos, entre ellos el vicepresidente de la República, así como numerosos expedientes administrativos y penales abiertos, y una dilatada ralea de prófugos de la justicia (*El Mercurio* 2019). No se limitó al examen de las conductas de los funcionarios, sino a develar el entramado de transacciones e interacciones que posibilitan lo que Sebastián Pereyra (2013, 279) denomina “recurrencia de intercambios corruptos”, que habrían instaurado un “patrimonialismo público” en la Función Ejecutiva y desconcentrada, en los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados, y en las empresas públicas durante el decenio progresista (Ardaya 2019); reeditándose los trágicos episodios de corrupción pública que discursivamente fueron declarados como superados.

En el centro de la campaña anticorrupción, el desacreditado CPCCS enfrentó cuestionamientos al rol de los consejeros, cruzadas presiones políticas para eliminar la cuarta función, restringir las atribuciones de sus integrantes, redefinir su estructura competencial, así como apremios por suspender la anunciada elección popular de consejeros que se haría conjuntamente con los comicios seccionales del 2019. Cerca de concluir su período, el consejo transitorio blindó sus decisiones resolviendo la irrevocabilidad de lo actuado, ratificado por el dictamen interpretativo de la Corte Constitucional (*El Comercio* 2019a), pues se buscaba asertivamente que la crisis de la Función de Transparencia y Control Social no afecte al conjunto del Estado.

La creciente deslegitimación del CPCCS se desató en el estamento político y en el ámbito mediático, contribuyendo al vaciamiento de contenidos cívicos de la democracia directa. La campaña electoral de consejeros pautada por el CNE se hizo de modo marginal a los comicios seccionales, con candidaturas sin auspicios políticos, y encapsuladas en las disputas de la coyuntura política que pedían el voto nulo, la eliminación del CPCCS por acumulación de poder y que se devuelvan sus atribuciones al Legislativo (*El Universo* 2019c).

En un ambiente de confusiones electorales e incertidumbres sobre el devenir de la cuarta función, en marzo del 2019 se eligieron a los nuevos Consejeros del CPCCS, quienes en medio de dilaciones a su posesión por cuestionamientos a la idoneidad de algunos de sus miembros (*El Comercio* 2019c), enredados en el descrédito institucional, y sin mayor caracterización de lo que implica la transparencia y el control social, asumieron la difícil tarea de remontar la crisis institucional de la cuarta función. Como era de esperarse, la controvertida elección de consejeros

avivó el ambiente de desprestigio de la participación, algo deslucida ya a mediados del decenio de cooptación gubernamental precedente, ahora asociada con el destape de la corrupción pública que aupó una fulminante tragicomedia.

Apenas conformada la mayoría en el CPCCS, esta se planteó revertir el blindaje de las decisiones del consejo transitorio, pese a que previamente la Corte Constitucional declaró que el CPCCS no “ostenta las competencias extraordinarias que el régimen de transición otorgó al Consejo Transitorio, por lo que no puede revertir las acciones tomadas” (*El Comercio* 2019a). No obstante, la mayoría nombró una comisión para revisar la conformación de la Corte Constitucional, ante lo cual una Jueza ordenó que se abstenga de formar la comisión, al tiempo que en la Fiscalía se presentaron cinco denuncias contra el CPCCS por desacato. A la semana siguiente, en la Asamblea Nacional la Comisión de Fiscalización aprobó realizar tres juicios políticos a los miembros de la mayoría del CPCCS, quienes a mediados de agosto fueron destituidos (*El Comercio* 2019b), posesionándose sus ignotos suplentes.

En medio del descrédito político de la Función de Transparencia y Control Social, la Asamblea Nacional presentó una solicitud de enmienda constitucional ante la Corte Constitucional para reducir las atribuciones del CPCCS en la designación de las autoridades de control y que estas vuelvan al Legislativo; simultáneamente, en el interior de la Asamblea se tramita una propuesta de reforma parcial a la Constitución con los mismos propósitos (*El Universo* 2019b), aunque sin mayores adhesiones políticas. En los estamentos altos de la sociedad civil y con aprobación de la Corte Constitucional, se activaron dos movimientos cívicos que recolectan firmas para convocar a una nueva consulta popular que elimine el CPCCS y pase sus atribuciones a la Asamblea Nacional (*El Universo* 2019d). Así, ante un incierto destino y políticamente sitiado, saltó la inminente crisis del CPCCS, mientras en la otra orilla, en una suerte de ironía democrática, la ciudadanía impasible contemplaba la debacle institucional de la cuarta función del Estado ecuatoriano.

En octubre del 2019 la pasividad ciudadana se alteró con el levantamiento indígena y popular, que con características de insurrección copó la escena pública en contra de la eliminación del subsidio a la gasolina y otras medidas de ajuste fiscal que ratificaron el giro neoliberal del gobierno (Parodi y Sticotti 2020), remeciendo profundamente al desgastado régimen político. El levantamiento indígena y popular mostró que la participación ciudadana no operó con el atribuido rol de válvula de escape a las presiones sociales, las que tienden a encontrar sus propios causes de expresión y resolución al margen de la institucionalidad, en escenarios de crisis social prolongados por la sombra de la corrupción pública que se proyecta también sobre el propio gobierno que la denunció.

## Conclusiones

En Ecuador, durante más de tres décadas, la participación ciudadana en la esfera pública experimentó un ciclo de ascenso desde su estreno en municipios y prefecturas hasta el gobierno central, seguido por la expansión normativa y organizacional en el aparato estatal, y posteriormente por el desgaste derivado de la cooptación gubernamental, su vinculación con la corrupción pública y el desinterés por involucrar a los actores sociales. Normativamente evolucionó del minimalismo de la primera ley de descentralización que confinó la participación al nivel local, hacia una extensa y avanzada normativa constitucional y orgánica vinculante en todos los niveles de gobierno y funciones estatales. Transitó de las iniciales metodologías participativas, a inéditas políticas participativas sectoriales y territoriales dotadas de tecnocracia, instancias consultivas y mecanismos deliberativos. En términos corporativos, creció desde los frágiles arreglos institucionales públicos no estatales hasta el nuevo entramado de entidades y conductas públicas impulsado por la Función de Transparencia y Control Social.

Fue un proyecto de institucionalización de la participación ciudadana promovido durante la década del gobierno progresista, al tenor de las innovaciones constitucionales del reconfigurado Estado de derechos. Sin embargo, su conflictiva implementación no tuvo el mismo alcance que el diseño institucional y fundamento normativo, y en comparación con estos se quedó rezagada. La instrumentalización política con la cooptación del CPCCS extendió la influencia presidencial en la recentralización de la acción pública, convirtiendo la participación en un dispositivo al servicio del gobierno y no en instancia de intervención ciudadana y de las organizaciones sociales. El encasillamiento en los procedimentalismos administrativos en que derivaron la rendición de cuentas de autoridades públicas, el acotado sentido deliberativo de la planificación y los presupuestos participativos, y las esporádicas veedurías ciudadanas afectaron los propósitos de transparencia y control social de la gestión pública.

En la transición posprogresista, la participación fue ligada con el encubrimiento de la corrupción pública engendrada en los años precedentes, lo que acentuó su descrédito y precipitó la crisis institucional del CPCCS con la sucesiva remoción de sus autoridades, y las presiones políticas para revisar las atribuciones de la cuarta función, y restituirlas a la Asamblea Legislativa. Con la mayoría de las fuerzas políticas alineadas en torno a reducir o eliminar los alcances de la Función de Transparencia y Control Social, la institucionalidad participativa enfrenta serios desafíos de continuidad.

La complementariedad entre representación y participación sigue siendo un desafío. Disponer de una normativa avanzada es meritorio, pero insuficiente; se

requiere que la institucionalización iniciada se acople también con la acción social colaborativa, flexibilizando los procedimentalismos administrativos más allá del sector público, orientándolos también a los intereses ciudadanos y de las organizaciones sociales, no en sentido mecánico sino proactivo. La institucionalización de la participación y el fenómeno social de participación son procesos distintos, pero al mismo tiempo interrelacionados, por lo que cabe propender a su convergencia en función del interés común. Los vínculos entre democracia representativa y democracia directa tienen como elementos en común a la gente, la ciudadanía y las organizaciones sociales interviniendo en las decisiones gubernamentales y en los asuntos públicos que afectan sus vidas.

## Bibliografía

- Aguirre, Jonathan. 2016. “Deficiencia de las veedurías ciudadanas en los procesos de contratación de obras en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Mejía durante el año 2014”. Tesis de obtención del título de abogado, Universidad Central del Ecuador.
- Andrade, Susana. 2003. “Gobiernos locales indígenas en el Ecuador”. *Revista Andina* 37: 115-136. <https://bit.ly/3njWVtD>
- Andreotti, Cristina, Fernando Bustamante y Lucía Durán. 2006. *La sociedad civil en Ecuador: una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: Fundación Esquel / Civicus.
- Ardaya, Gloria. 2019. *Corrupción e impunidad en el Ecuador de la década perdida*. Quito: Plataforma para la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en Ecuador.
- Barbosa da Silva, Evanildo. 2001. “Orçamento participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife”. En *Metodologia Participativa*, organizado por Markus Brose, 211-220. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Bobbio, Norberto. 1976. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Ciudad de México: FCE (Fondo de Cultura Económica).
- \_\_\_\_\_. 1985. *El futuro de la democracia*. España: Plaza & Janes.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Promesas democráticas y réplicas de la historia*. Toluca: Instituto Electoral del Estado.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau. 1998. “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”. En *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, editado por Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, 25-56. Buenos Aires: CLAD / Paidós.

- Burbano de Lara, Felipe. 2017. "Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la 'revolución ciudadana' en Ecuador (2007-2016)". *Iberoamericana*, 66: 179-200.
- Cantos, Eduardo. 2019. "El déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada en el Ecuador en el periodo 2007-2017: Análisis con aplicación del seguimiento de procesos y formalización bayesiana". Tesis de Maestría en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador. <https://bit.ly/2UoBhbk>
- Carrasco, Hernán. 1993. "Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena". En *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas* de José Almeida, Hernán Carrasco, Luz María de La Torre, Andres Guerrero, Jorge León, Antonio Males Nina Pacari, Galo Ramón, Alberto Taxo, Jorge Trujillo y León Samozc. Quito: CEDIME /Abya-Yala.
- Carrera, Frankz. 2015. "La participación ciudadana y el control social en Ecuador". *UNIANDES EPISTEME: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación* 2 (1): 47-65. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/99/57>
- Carroll, Thomas F., ed. 2002. *Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesino-indígenas en la Sierra ecuatoriana*. Quito: The World Bank Group / Fondo Sociedad Civil / Danish Trust Fund, Soka University of America / CODENPE-PRODEPINE / Fundación HEIFER Ecuador / Oxfam America.
- Casas, Ernesto. 2009. "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 51 (205): 60-76.
- Castoriadis, Cornelius. 2010. *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- CGE (Contraloría General del Estado). 2018. *El control público en el Ecuador*. Quito: CGE.
- CPCCCST (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio). 2019. *Informe de Rendición de Cuentas 2018*. Quito: CPCCCST.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Cordioli, Sergio. 2001. "Enfoque participativo no trabalho com grupos". En *Metodologia Participativa*, organizado por Markus Brose, 25-40. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Corral Burbano de Lara, Fabián, Vicente Albornoz Guarderas, Simón Pachano Holguín, Diego Pérez Ordóñez, Vladimir Serrano Pérez e Irving Iván Zapater, eds. 2006. *Testigo del siglo: El Ecuador visto a través del Diario El Comercio*. Quito: El Comercio.
- Correa, Rafael. 2016. *Informe a la Nación. La Década Ganada*. Quito: Presidencia de la República del Ecuador.

- Cunill, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y representación social*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad / CLAD.
- \_\_\_\_\_. 1991. *La participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- De Sousa, Boaventura. 2004. *Democratizar la democracia*. Ciudad de México: FCE.
- De Sousa, Boaventura, y Leonardo Avritzer. 2004. "Introducción: para ampliar el canon democrático". En *Democratizar la democracia*, coordinado por Boaventura De Sousa Santos, 35-74. Ciudad de México: FCE.
- Díaz Aldret, Ana. 2017. "Participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas". *Gestión y Política Pública* 25 (22): 346-351.
- Durston, John. 2000. *¿Qué es capital social comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Dussel, Enrique. 2006. *20 tesis de política*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores / CREFAL.
- Echeverría, Julio, y Cesar Montufar, eds. 2008. *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya-Yala / Diagonal.
- El Comercio*. 2015. "Enlace Ciudadano 413 desde Carcelén Alto", 28 de febrero. <https://bit.ly/2Ix60R9>
- \_\_\_\_\_. 2019a. "¿Cuáles son las decisiones del CPCCS-t blindadas por la Corte Constitucional?", 10 de mayo. <https://bit.ly/3nk4pwH>
- \_\_\_\_\_. 2019b. "Pleno de la Asamblea destituyó a Tuárez y tres consejeros del CPCCS", 14 de agosto. <https://bit.ly/3ltrPz8>
- \_\_\_\_\_. 2019c. "Posesión de los siete nuevos consejeros del CPCCS se postergó", 20 de mayo. <https://bit.ly/35qWS9l>
- El Mercurio*. 2019. "Ecuador tiene 22 imputados por corrupción y 15 prófugos de la justicia", 14 de junio. <https://bit.ly/2IBVNmk>
- El Telégrafo*. 2015a. "Los ecuatorianos tiene una calificación de 9 sobre 25 en participación ciudadana", 2 de enero. <https://bit.ly/2UmwTJT>
- \_\_\_\_\_. 2015b. "CNE justifica en la Ley los trámites para concurso del CPCCS", 4 de marzo. <https://bit.ly/36vKfcj>
- El Universo*. 2019a. "Acciones eficientes", 2 de noviembre. <https://bit.ly/3eVvvYj>
- \_\_\_\_\_. 2019b. "Asamblea conoce una cuarta vía para regular al CPCCS", 16 de septiembre. <https://bit.ly/36tpUEJ>
- \_\_\_\_\_. 2019c. "El alto porcentaje de voto nulo incidirá en la legitimidad del nuevo CPCCS", 31 de marzo. <https://bit.ly/35rtb8k>
- \_\_\_\_\_. 2019d. "Julio Cesar Trujillo constituye comité para debatir eliminación de CPCCS", 5 de abril. <https://bit.ly/32EU7zs>
- Eslava Gómez, Adolfo. 2011. *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

- Freidenberg, Flavia. 2020. “Los cambios del sistema de partidos ecuatoriano: desde el multipartidismo extremo al partido predominante, 1978-20141”. En *Antología de la democracia ecuatoriana: 1978-2020*, editado por Instituto de la Democracia, 155-204. Quito: Consejo Nacional Electoral / Instituto de la Democracia.
- Fortes, Alexandre. 2001. “O planejamento estratégico situacional e participativo”. En *Metodologia Participativa*, organizado por Markus Brose, 153-160. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Garay Salamanca, Luis Jorge, Eduardo Salcedo-Albarán, Isaac de León-Beltrán y Bernardo Guerrero. 2008. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método / Fundación Avina / Transparencia por Colombia.
- Gómez Jiménez, Alcides. 2016. “La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Cooptación o democracia’ de Edgar Revéiz Roldán”. *Ensayos de Economía*, 49: 311-315. <https://doi.org/10.15446/ede.v26n49.63828>
- Gutiérrez, Héctor. 2017. “La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 2 (8): 139-164.
- Hidalgo, Mauro, Fernando Guerrero, Ana María Larrea, Fernando Larrea, Juan P. Muñoz, Fernando Ortiz, Betty Tola, Víctor H. Torres y Mario Unda. 1999. *Ciudadanías Emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo local / Abya-Yala / RIAD / COMUNIDEC/ TERRANUEVA / IEE / APN.
- Kelly, Jannet. 2004. “Procesos y prácticas: El ciclo de las políticas públicas”. En *Políticas públicas en América Latina, Teoría y práctica* coordinado por Jannet Kelly, 59-86. Caracas: Ediciones IESA.
- Jiménez, Érika. 2017. “La afectación del principio de transparencia por la indebida aplicación del mecanismo de rendición de cuentas”. Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador. <https://bit.ly/3lwoEXC>
- Lahera, Eugenio. 2004. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lechner, Norbert. 1991. “El ciudadano y la noción de lo público”. *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, 43/44: 107-116.
- Ley 27/ 1997, Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, 1997. *Registro Oficial*, n.º 169, 8 de octubre, Quito.
- Llancar, Carlos Alfonso. 2008. “Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones”. *INTERAÇÕES, Revista Internacional de Desenvolvimento Local* 9 (2): 181-188.

- Mann, Michael. 1993. *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza.
- Maugué Mosquera, René. 2018. "Editorial: Rumbo a las elecciones seccionales del 2019 en el Ecuador". *Opinión Electoral. Gaceta de análisis político electoral*, 20 (enero): 1. <https://bit.ly/35qUS0I>
- Merino, Mauricio. 2016. *La participación ciudadana en la democracia*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Michellini, Dorando. 2015. "Deliberación. Un concepto clave en la teoría de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas Deliberation". *Revista Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* 1 (17): 59-67.
- Moscoso, Arturo. 2017. "¿Otra Comisión?". *El Comercio*, 3 de junio. <https://bit.ly/2IzEd2h>
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, 11: 11-31.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Revista del CLAD*, 42: 5-30.
- Ojeda, Lautaro. 2000. *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: CEPLAES / Abya-Yala / Universidad del Pacífico.
- Olivé Morett, León. 2009. "Riesgo, ética y participación pública". En *Gobernar los riesgos, ciencia y valores en la sociedad del riesgo*, coordinado por José Luis Luján y Javier Echeverría, 289-310. España: Biblioteca Nueva.
- Ortiz, Andrés. 2014. "Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador". *Revista Mexicana de Sociología* 76 (4): 583-602.
- Ortiz, Santiago, y Eduardo Tamayo. 1997. *Participación ciudadana y desarrollo local*. Quito: ACJ.
- Osuna, José. 2003. "La evaluación participativa: Una visión integral y pluralista". En *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, compilado por Rafael Bañón i Martínez, 47-60. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Oszlak, Oscar. 2013. "Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red GEALC / OEA / IDRC / BID.
- Pachano, Simón. 2018. "Ecuador: fin de ciclo y elecciones". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, editado por Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina, 187-202. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Parodi, Camila, y Nicolás Stafotti, eds. 2020. *Ecuador La insurrección de octubre*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3kvDH2i>
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas*. Argentina: FLACSO México / Miño y Dávila.

- Pereyra, Sebastián. 2013. *Política y transparencia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Plan V. 2015. “Consejo de Participación: siete vocales y siete falencias”, 2 de julio. <https://bit.ly/32HUU2G>
- Ramió, Carles. 2003. “Las auditorías de gestión. La evaluación de las dimensiones administrativas en la Administración Pública”. En *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, compilado por Rafael Bañón i Martínez, 101-117. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Ramírez, Franklin. 2001. *La Política del desarrollo local. Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / Serie Ensayos FORUHM n.º 16.
- Ramón, Galo. 2016. *Diagnóstico de la situación de la Rendición de Cuentas en los GAD*. Quito: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social / GiZ Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno.
- Ramón, Galo y Víctor Hugo Torres. 2004. *El desarrollo local en el Ecuador. Historia actores y métodos*. Quito: COMUNIDEC (Comunidades y Desarrollo en Ecuador) / Abya Yala.
- Renaud, Coromoto. 2002. “Beneficios y riesgos de la participación ciudadana en la gestión pública”. En *La participación de la sociedad civil en la Constitución de 1999*, coordinado por Coromoto Renaud, 12-25. Caracas: ILDIS Venezuela.
- Ruiz, Lucia. 2007. *Los presupuestos participativos en Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / CEED / PPD / Inter Cooperation. <https://bit.ly/35rXhbA>
- Salazar, Daniela. 2010. “El derecho a la protesta social en Ecuador. La criminalización de los manifestantes persiste pese a las amnistías”. En *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, compilado por Eduardo Bertoni, 101-144. Buenos Aires: CELE / Universidad de Palermo.
- Sánchez, Jeannete. 2016. “Buen vivir, cambio de la matriz productiva y convergencia interna”. En *Buen vivir y cambio de la matriz productiva. Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Javier Braña, Rafael Domínguez y Mauricio León, 169-214. Quito: FES-ILDIS Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12781.pdf>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). s.f. *La participación ciudadana para la vida democrática*. Quito: SENPLADES.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Guía de participación ciudadana en la planificación de los GAD*. Quito: SENPLADES.
- Sorj, Bernardo. 2013. “La nueva dinámica política de América Latina: temas para una agenda de investigación”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 217 (enero-abril): 61-78.

- Torres, Víctor Hugo. 2004a. "Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en Ecuador". En *El desarrollo local en el Ecuador. Historia actores y métodos*, de Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, 119-166. Quito: COMUNIDEC / Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_. 2004b. "El mejoramiento de la vida es también cuestión de métodos: un recuento de la metodología participativa y el desarrollo local". En *El desarrollo local en el Ecuador. Historia actores y métodos*, de Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, 171-228. Quito: COMUNIDEC / Abya-Yala.
- Valenzuela, Esteban, y Paolo Yévenes. 2015. "Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas". *Polis, Revista Latinoamericana* 14 (40): 469-488.
- Verdesoto, Luis, y Gloria Ardaya. 2019. *Las consultas populares en la democracia ecuatoriana*. Quito: Plataforma para la Defensa de la Democracia y los Derechos Humanos en Ecuador.