

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

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

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

Eduardo Andrés Cantos Cortez

Asesor: Iván Narváez Quiñónez

Lectores: Daniel Jurado y Vanessa Montenegro

Quito, octubre de 2019

Mientras más crece el Estado, y más atribuciones se arroga en la vida de una nación, más disminuye el margen de libertad de que gozan los ciudadanos.

La llamada de la tribu

Mario Vargas Llosa

Dedicatoria

A mi amada abuela Antonieta, mi ángel.

A mi amada madre Patricia, por darme el impulso.

A mi amado padre Yuri, por ser un hombre bueno.

A mi eterna María Fernanda, por tener fe en mí cuando muy pocos lo hacían mientras yo le decía que vendrán tiempos mejores.

Tabla de contenidos

| | |
|---|----|
| Resumen | IX |
| Agradecimientos | XI |
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1 | 6 |
| Marco teórico | 6 |
| 1.1. Enfoques analíticos para las políticas públicas | 6 |
| 1.2. El Enfoque neoinstitucional para el análisis de políticas públicas | 8 |
| 1.3. El marco explicativo del diseño de políticas..... | 11 |
| 2. Marco metodológico..... | 15 |
| 2.1. Diseño metodológico | 15 |
| 2.2. Seguimiento de procesos..... | 17 |
| 2.3. Teorización del mecanismo causal | 21 |
| 2.4. Formalización Bayesiana | 23 |
| Capítulo 2 | 26 |
| Mecanismo causal operacionalizado: DABCR..... | 26 |
| 1.1. Detonante | 26 |
| 1.1.1. Hipótesis | 26 |
| 1.1.2. Atributos | 27 |
| 1.1.3. Observaciones empíricas esperadas para el detonante | 29 |
| 1.2. Entidad A | 29 |
| 1.2.1. Hipótesis | 29 |
| 1.2.2. Atributos | 30 |
| 1.2.3. Observaciones empíricas esperadas para la entidad A | 32 |
| 1.3. Entidad B | 32 |
| 1.3.1. Hipótesis | 32 |
| 1.3.2. Atributos | 33 |
| 1.3.3. Observaciones empíricas esperadas para la entidad B | 34 |
| 1.4. Entidad C | 35 |
| 1.4.1. Hipótesis | 35 |
| 1.4.2. Atributos | 35 |
| 1.4.3. Observaciones empíricas esperadas para la entidad C | 37 |
| 1.5. Resultado..... | 38 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 1.5.1. | Hipótesis | 38 |
| 1.5.2. | Atributos | 38 |
| 1.5.3. | Observaciones empíricas esperadas para el resultado R. | 42 |
| 1.6. | Mecanismo causal operacionalizado..... | 43 |
| 2. | Selección de caso..... | 44 |
| 3. | Contextualización del caso en el mecanismo causal | 46 |
| Capítulo 3 | | 50 |
| Presentación de evidencias y formalización bayesiana..... | | 50 |
| 1.1. | Detonante: El gobierno declara de manera explícita el objetivo de..... | 50 |
| | institucionalizar la participación ciudadana..... | 50 |
| 1.2. | Entidad A: El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana...55 | |
| | institucionalizada (H _A)..... | 53 |
| 1.3. | Entidad B: El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva.....59 | |
| | política de participación ciudadana institucionalizada (H _B) | 57 |
| 1.4. | Entidad C: El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H _C)..... | 64 |
| 1.5. | Resultado: La política de institucionalización de la participación ciudadana.....71 | |
| | produce un déficit de control social | 69 |
| Conclusiones | | 78 |
| Anexos | | 81 |
| Lista de referencias | | 88 |

Ilustraciones

| | |
|---|----|
| Ilustración 1.1. Tres diferentes usos de los métodos de seguimiento de procesos..... | 17 |
| Ilustración 2.1. Agencias estatales que canalizan participación institucionalizada..... | 48 |
| Ilustración 3. Estructura orgánica de la FTCS..... | 81 |

Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1.1. Taxonomía de ocho componentes básicos de instrumentos | 14 |
| Tabla 1.2. Cuadro de ontologías | 16 |
| Tabla 1.3. Pruebas de causalidad en el seguimiento de procesos | 20 |
| Tabla 1.4. Mecanismo causal teórico..... | 22 |
| Tabla 2.1. Hipótesis e hipótesis alternativa del detonante..... | 27 |
| Tabla 2.2. Observaciones empíricas esperadas para el detonante..... | 29 |
| Tabla 2.3. Hipótesis e hipótesis alternativa para la entidad “A” | 30 |
| Tabla 2.4. Observaciones empíricas esperadas para la entidad “A”..... | 32 |
| Tabla 2.5. Hipótesis e hipótesis alternativa de la entidad “B” | 33 |
| Tabla 2.6. Observaciones empíricas esperadas para la entidad “B”..... | 34 |
| Tabla 2.7. Hipótesis e hipótesis alternativa de la entidad “C” | 35 |
| Tabla 2.8. Observaciones empíricas esperadas para la entidad “C”..... | 37 |
| Tabla 2.9. Hipótesis e hipótesis alternativa del resultado | 38 |
| Tabla 2.10. Observaciones empíricas esperadas para el resultado..... | 42 |
| Tabla 2.11. Mecanismo causal operacionalizado..... | 43 |
| Tabla 2.12. Selección de caso por suficiencia..... | 46 |
| Tabla 3.1 Formalización bayesiana para el detonante | 52 |
| Tabla 3.2 Normativa de la Función de Transparencia y Control Social | 54 |
| Tabla 3.3 Presupuesto de la política pública de participación ciudadana | 56 |
| Tabla 3.4 Formalización bayesiana para la entidad A | 57 |
| Tabla 3.5 Lineamientos que el CPCCS realiza para el cumplimiento del objetivo 1 del..... | 58 |
| PNBV: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular | 58 |
| Tabla 3.6 Códigos que regulan la participación y el control social | 60 |
| Tabla 3.7 Nombramiento de Autoridades por parte del CPCCS 2010-2012 | 62 |
| Tabla 3.8 Formalización bayesiana para la entidad B..... | 63 |
| Tabla 3.9 Formalización bayesiana para la entidad C..... | 69 |

| | |
|---|----|
| Tabla 3.10 Formalización bayesiana para el resultado | 74 |
| Tabla 3.11 Resumen de evidencias | 74 |
| Tabla 3.12 Aplicación de la formalización bayesiana en el mecanismo causal..... | 76 |

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Eduardo Andrés Cantos Cortez, autor de la tesis titulada “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” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, octubre de 2019



Eduardo Andrés Cantos Cortez

Resumen

El presente trabajo, que se adscribe al análisis de las políticas públicas, postula que existe una relación causal entre la adopción de objetivos de institucionalización de la participación ciudadana y los déficits resultantes en el control social, para lo cual, tiene como fundamento a la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué la institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social?

A nivel teórico esta investigación parte del realismo crítico y se circunscribe al enfoque neoinstitucionalista del diseño de políticas a través de los instrumentos. A nivel metodológico emplea el seguimiento de procesos de comprobación teórica para construir y validar un mecanismo causal que conecta la adopción del objetivo de política de la institucionalización de la participación con el déficit de control social y la formalización Bayesiana como lógica que da valor probatorio a la evidencia.

A nivel de estudio de caso, se toma al caso de Ecuador en el periodo 2007 – 2017, en el que se formuló e implementó una política de participación ciudadana institucionalizada.

Se concluye que en el caso ecuatoriano la adopción de la institucionalización de la participación produjo un déficit de control social, por medio de tres procesos intermedios: la formulación de una nueva política de participación ciudadana institucionalizada, la adaptación a las reglas existentes y el auspicio de una gestión coercitiva de los conflictos con los actores no estatales.

Se plantea el siguiente mecanismo causal: el gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (D), con tres entidades: el gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A), el gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B); y, el gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C), lo que explica el déficit de control social, como resultado (R) de la interconexión de un detonante (Fontaine, 2018b).

Finalmente, se recurre a los instrumentos de las políticas públicas, como las observaciones empíricas que permitirán comprobar o infirmar las distintas hipótesis planteadas en cada una de las entidades que conforman el mecanismo causal.

Agradecimientos

Agradezco a los profesores del Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador por mostrarme otros caminos, y de manera especial, a mis maestros del grupo de investigación en Políticas Públicas Comparadas, Iván Narváez y Guillaume Fontaine, a quienes respeto y admiro.

De igual manera, extendiendo mi agradecimiento a los compañeros estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas cuya labor docente, compañerismo y amistad, me permitieron sobrellevar las clases, especialmente a Daniel Jurado, por su compromiso con nuestro grupo de investigación.

Finalmente, agradezco a mis compañeros de la maestría, porque siempre nos apoyamos con miras a lograr nuestro objetivo, de manera particular, a mi amigo Diego Esparza Aguirre, que fue un gran soporte en este proceso.

Introducción

La democracia nació como un concepto individualista que parte de la hipótesis de que un individuo soberano, en acuerdo con otros individuos también soberanos, crean a la sociedad política, y estos se convierten en los protagonistas de la vida política en la sociedad democrática (Bobbio, 2001).

Sin embargo, para lograr una definición mínima de democracia, se requiere que las alternativas sometidas al proceso de toma de decisión sean reales y realizables. Lo que, a criterio de Bobbio (2001), no ha sucedido, ya que la consolidación de la democracia se ha basado en una serie de falsas promesas, que han contribuido a que los grupos hegemónicos concentren y monopolicen la toma de decisiones que conciernen a la colectividad; además de que ha sido afectada por una serie de obstáculos imprevistos.

Esto ha llevado a que se den una serie de cuestionamientos sobre el rol del Estado, como fue concebido por la modernidad, y especialmente sobre la representación como el principio de agregación de las preferencias individuales que forman a las comunidades políticas, lo que convergió en una crisis del Estado y de su reconocimiento, la que inició en la década de los años 1970's (Jouve, 2004).

A partir de la crisis del Estado, el rol de este se ha transformado para someter al poder público, y así buscar una interrelación entre los actores políticos, sociales y económicos (Fontaine, 2015). La transformación del Estado, se ha dado en función de lo que Pierre y Peters (2000), llaman el triple descentramiento: hacia arriba, con dirección a los actores y organizaciones internacionales; hacia abajo, con destino a los gobiernos locales; y hacia fuera, en torno a las instituciones que funcionan bajo discreción considerable del Estado.

Con este antecedente, se posicionó dentro del debate político a la democracia participativa, entendida como una inclusión cada vez mayor de la ciudadanía en los procesos decisorios, y de manera especial, se puso énfasis en la participación ciudadana, como un eje fundamental para poder llevar un proceso de construcción de gobernabilidad democrática (Ziccardi, 2011).

La inclusión de la participación ciudadana en la agenda pública es un fenómeno que viene de la mano con las nuevas articulaciones de gobernanza o de gobierno en red, que buscan el reconocimiento y la integración de la complejidad al proceso político; incentivar la inserción de actores diversos en el marco de las redes plurales; y una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno (Blanco y Goma, 2003).

En el contexto de América Latina, durante la década de los años 1990 se sufrió de una generalizada crisis política en la que la ciudadanía expresó sus demandas sociales a través de mecanismos informales que superaron a los mecanismos institucionales vigentes (Morales, 2008). En este contexto, durante los primeros años del siglo XXI, y con el advenimiento de gobiernos con rasgos ideológicos de izquierda que empezaron a ocupar varios países latinoamericanos, se inició una etapa en la que se priorizó la inclusión en la agenda política de procesos participativos de la ciudadanía, con el fin de democratizar, tanto a la sociedad, como a las organizaciones gubernamentales (Ziccardi, 2011).

Con el posicionamiento de la participación ciudadana en el debate político en América Latina, y con el afán de lograr implementar modos de gobierno horizontal, para de esta manera alejarse del carácter vertical que solía darse en las relaciones de gobernante-gobernado, se planteó un objetivo que, en razón de las profundas reformas en las estructuras estatales impulsadas por procesos constituyentes, se encaminó a la institucionalización de la participación ciudadana (Pachano, 2010).

El control social es una categoría de análisis que se deriva de la noción de la rendición de cuentas, la que surge en América Latina a partir de la década de los años 1980 cuando se empezó a hablar de la existencia de un desempeño poco satisfactorio de las democracias en varios países de la región, por lo que, se consideró necesario la implementación de una modalidad de interacción entre autoridades y gobernados, más allá de los procesos electorales, haciendo énfasis en la incorporación de la ciudadanía como el actor relevante de este proceso (Ocejo et al, 2014). Esto como una manera de afrontar la debilidad de mecanismos de control social, la ausencia de un sistema eficaz de pesos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado, la falta de un poder judicial autónomo, y la existencia de corrupción en los diferentes niveles de la administración pública (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Es así que, a fines de la referida década de 1980, se posicionó la noción de que los ciudadanos tienen el derecho de

controlar tanto a los representantes electos como a los funcionarios públicos que ocupan distintos cargos en el nivel burocrático (Ocejo et al, 2014).

Con estos antecedentes se formuló la idea de *accountability*, palabra de origen anglonormando que en sus orígenes hacía referencia a la acción de llevar cuentas de la administración pública haciendo un símil con los sistemas contables (Bovens, 2007) la cual, traducida al idioma español como rendición de cuentas o control democrático, se refiere a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos, electos o no, rindan cuentas por sus conductas, y justifiquen e informen sobre sus decisiones; y, de manera adicional, a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Incluso se ha llegado a considerar que, dentro del ámbito del control democrático se debe incluir a los actores privados que se encargan de proveer bienes y servicios públicos, así como también a los actores sociales que participan en la ejecución de políticas y programas públicos (Ocejo et al, 2014).

En relación a la noción de los controles democráticos, se han producido varios aportes académicos que, al tratar sobre la calidad de la democracia, tienen como un punto de convergencia el señalar que los déficits institucionales, especialmente presentes en los países latinoamericanos, están directamente relacionados con el pobre desempeño que han tenido las agencias de rendición de cuentas (Peruzzotti, 2012), lo cual se ha visto reflejado en una creciente preocupación por la implementación de controles y contrapesos, así como por la supervisión y la restricción del poder por parte tanto de actores como de observadores políticos (Schedler, 2008).

Los controles democráticos se clasifican en horizontales y verticales, siendo los primeros aquellos en los que existe una serie de agencias estatales que tiene la misión de controlar a otras agencias del Estado; y, los segundos, en primera instancia, se refieren al control electoral de la ciudadanía a los gobernantes, que se expresa en votos de premio o castigo (O'Donnell, 1999).

Posteriormente, Peruzzotti y Smulovitz (2002) realizaron una subclasificación de los controles verticales en electorales y sociales. El control electoral, en concordancia a lo manifestado por O'Donnell, se refieren a la realización periódica de elecciones; y, los controles sociales, hacen referencia al constante monitoreo de la función pública por parte de la ciudadanía, que se

materializan en denuncias del comportamiento de los funcionarios públicos, con el objeto de activar a las agencias de control horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

El control social se constituye en una forma de supervisión de la legalidad de los actos tanto de los políticos como de los funcionarios públicos, que van más allá de la manifestación del acuerdo o de la desaprobación llevada a efecto en los procesos electorales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002); y, que más bien requiere del esfuerzo ciudadano para exponer y fiscalizar las irregularidades que se presentan en el ejercicio de la función pública (Peruzzotti, 2008).

El control democrático es un eje fundamental en la actuación ciudadana y en su interacción con la función pública, que tiene como fin el fortalecimiento de la calidad democrática de los distintos Estados, por lo que, es preciso destacar que en el ámbito de América Latina, donde los controles democráticos electorales funcionan de manera deficiente, los mecanismos de control social, han llegado a ocupar un lugar importante en el funcionamiento del régimen democrático (O'Donnell, 2004) al ser llevados a efecto por tres tipos de actores que no forman parte del ámbito gubernamental: los movimientos de protesta; las organizaciones no gubernamentales que brindan apoyo a otros actores, especialmente en el ámbito legal; y, los medios de comunicación (Peruzzotti, 2008).

En razón de que el involucramiento de la participación en la rendición de cuentas, permite incorporar al ciudadano como un actor relevante de la discusión en torno al ámbito público, al que se le reconoce el derecho de participar en los asuntos de interés público, superando el limitado ejercicio electoral de sus representantes (Ocejo et al, 2014), se denota la existencia de una clara relación entre la participación ciudadana y el control democrático, ya que, al darse una fuerte participación de los diversos actores sociales en la esfera pública, se fortalece el control social, y su consiguiente impacto en la calidad democrática; y, al contrario, al existir una débil participación ciudadana, se disminuye el control social y se atenúa la calidad de la democracia.

La participación ciudadana institucionalizada, es decir aquella que se da desde el Estado, trae una serie de consecuencias que la afectan: predetermina a los sujetos y privilegia a ciertos actores sobre otros. Es así que el objetivo de política de institucionalizar la participación ciudadana, a cuyo efecto se crean agencias estatales que asumen la representación de la sociedad (Cunill, 2002), las mismas que tienden a ser ocupadas por actores políticos y no por

representantes de la ciudadanía en general (Cameron et al, 2012), y que se materializan en un proceso de descalificación de las organizaciones sociales y la exclusión de actores por medio de una aplicación rigurosa de leyes y reglamentos (León, 2012), da como resultado un déficit en el control social, caracterizado por la restricción a la participación de los actores no estatales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

La pregunta que dirige la presente investigación es: ¿Por qué la institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social? Para responder a esta pregunta se plantea una hipótesis: la institucionalización de la participación ciudadana provoca la formulación de una política de participación ciudadana estatizada, lo cual conlleva a que el Gobierno adapte el sistema institucional, lo cual ocasiona que se favorezca un manejo coercitivo de los conflictos, lo que finalmente causa un déficit de control social.

Se plantea como objetivo general: Explicar por qué la institucionalización de la participación ciudadana provoca un déficit del control social en el caso ecuatoriano. Y como objetivos específicos: 1) Comprobar si el marco neoinstitucional del diseño de políticas públicas permite al investigador contar con elementos teóricos consistentes. 2) Establecer un mecanismo causal teórico basado en el seguimiento de procesos que vincule la institucionalización de la participación ciudadana y el déficit de control social en el caso ecuatoriano. 3) Recolectar la suficiente evidencia empírica que permita comprobar la teorización constante en el mecanismo causal propuesto.

El capítulo 1 se desarrolla en dos partes. Una primera, teórica, en la que se revisan los enfoques de análisis de las políticas públicas y se adopta un enfoque neoinstitucionalista del diseño de políticas públicas y, se realiza una explicación del marco de análisis del diseño de políticas; y, una segunda, metodológica, que parte del realismo crítico, se centra en la explicación del método del seguimiento de procesos; y finaliza con la explicación de la formalización Bayesiana. El capítulo 2 contempla la formulación del mecanismo causal teórico que sustenta la presente investigación, su operacionalización y el diseño de las pruebas empíricas para cada entidad del mismo y la selección del caso y su contextualización. En el capítulo 3 se presentan las evidencias recolectadas, se procede a su análisis y formalización; y, se presentan las conclusiones producto de la presente investigación.

Capítulo 1

Marco teórico

En este capítulo se presentan los enfoques teóricos y las herramientas metodológicas que permiten el desarrollo de la presente investigación. En la primera parte se abordan los enfoques de análisis de las políticas públicas, con énfasis en el enfoque neoinstitucionalista del diseño de políticas. En la segunda parte se trata la metodología, se presenta al seguimiento de procesos como método que permite abordar la investigación, se plantea el mecanismo causal teórico y se realiza una explicación de la formalización Bayesiana.

1.1. Enfoques analíticos para las políticas públicas

Existen varios enfoques teóricos para el análisis de las políticas públicas, que se diferencian unos de otros por sus objetos, los problemas que abordan y los factores que privilegian para formular sus interpretaciones o explicaciones de la realidad. Siguiendo a Fontaine (2015), se puede realizar una tipología simple que agrupe a las distintas teorías en tres tipos de enfoques: los racionalistas, los neoinstitucionalistas y los cognitivistas.

Los enfoques racionalistas consideran central la racionalidad de las conductas (Fontaine, 2015), entre los que se encuentran el conductismo, el cual se basa en la determinación del por qué de los comportamientos con base en su insistencia de que las conductas observables, sean estas individuales o colectivas, se constituyen en el centro del análisis, y también en que todas las explicaciones deben poder ser sometidas a comprobación empírica (Sanders, 1995); las teorías de la elección racional, que se basan en las preferencias individuales como fuente de explicación del comportamiento humano, en el ámbito social, político y económico (Parsons, 2005); y la escuela de la elección pública, o también denominada como de la elección colectiva, que buscó enfrentar los denominados supuestos de *Harvey Road*, según los cuales las políticas públicas en general, y las políticas económicas, en particular, eran diseñadas por grupos élites que se movían en favor de la búsqueda del bien común, al manifestar que los distintos grupos que intervienen en la formulación de las políticas, persiguen algún tipo de interés (Cuadrado et al, 2010).

Dentro de los enfoques racionalistas, destaca el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, propuesto por la premio Nobel de Economía, Elinor Ostrom, el que parte de la tesis de la tragedia de los comunes, según la cual, si cada uno de los sujetos en juego pretenden

maximizar sus intereses, esto conlleva a que, en mayor o menor término, y debido a la escasez de los recursos, no podrán satisfacer sus necesidades a nivel individual y por consiguiente a nivel colectivo (Fontaine, 2015). Este marco ADI tiene como elemento clave la identificación de una situación en la que interactúan actores individuales y colectivos, así como de los patrones de impacto en el entorno resultantes de estas interacciones, para de esta manera, proponer un arreglo institucional específico que permita regular la acción colectiva (Ostrom, 2011).

De igual manera, la teoría del equilibrio puntuado se constituye en un marco de análisis de los que se valen los enfoques racionalistas, el cual, enfocándose en la toma de decisiones como un proceso basado en la racionalidad limitada de los actores, sostiene que los procesos políticos se caracterizan generalmente por ser periodos de equilibrio puntuado ininterrumpido, caracterizados por ser estables y de cambio incremental (True et al, 2007).

Los enfoques cognitivistas son aquellos cuyo énfasis está dado en el papel de las ideas (Muller, 2006) como factor explicativo en el análisis de las políticas, y que consideran que la acción pública se organiza alrededor de marcos, los que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo.

Dentro de los marcos analíticos que utilizan los enfoques cognitivistas, destaca el denominado *advocacy coalition framework* o de las coaliciones promotoras, el que analiza como una variable dependiente a un subsistema de política pública, en el cual operan coaliciones promotoras integradas por actores sociales, políticos y económicos. Estas coaliciones compiten entre ellas para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procura el subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Finalmente, los enfoques neoinstitucionalistas toman como eje de su análisis a las instituciones formales e informales, las cuales se constituyen en un factor estructurante de la sociedad, por cuanto influyen en los comportamientos individuales, gozan de estabilidad en el tiempo, y, por lo general, suelen estar fundamentadas en una serie de valores compartidos (Peters, 2012). Cabe destacar que la noción de institución informal:

Alude a dos aspectos complementarios: la regularidad de las prácticas y de las relaciones, incluido las relaciones de poder, y las reglas que derivan de esta regularidad y la refuerzan. (Fontaine 2015, 109).

El neoinstitucionalismo considera a las instituciones como colecciones de estructuras, reglas y procedimientos operativos estándar que tienen un papel parcialmente autónomo en la vida política (March y Olsen, 2005), al manifestar que las instituciones cuentan porque estructuran las elecciones racionales y las interacciones individuales y colectivas.

De acuerdo con Fontaine (2015), el aporte del neoinstitucionalismo consiste en que realiza un análisis del Estado como un sistema complejo en el que se estructuran los conflictos colectivos, y no como una entidad autónoma, como se lo concibió en el institucionalismo clásico. De esta manera, las instituciones se convierten en el objeto de análisis, las mismas que juegan un rol importante en la determinación de los resultados sociales y políticos (Hall y Taylor, 1996). Este enfoque será abordado de manera más específica en el siguiente epígrafe.

1.2. El Enfoque neoinstitucional para el análisis de políticas públicas

Siguiendo a Guy Peters (2012), fueron James March y Johann Olsen quienes nombraron al enfoque neoinstitucionalista con su propuesta del neoinstitucionalismo normativo, con la cual pretendieron trascender la comprensión imperante de las instituciones, al incluir en ellas a las normas, como modeladoras de comportamientos.

El neoinstitucionalismo surgió como un renacimiento del estudio de las instituciones (Powell y Di Maggio, 1999), después de que el institucionalismo había sufrido una serie de embates, por cuanto su preocupación central estaba alrededor de las estructuras de gobierno (Fontaine, 2015), principalmente desde el conductismo, el cual le formuló la crítica de su incapacidad para proponer explicaciones consistentes sobre las decisiones y comportamientos individuales en política (De la Hoz, 2016).

En este contexto, North (1990) formuló una definición amplia de las instituciones, con la cual pretendió dar una respuesta a la crítica conductista, la misma que permite evidenciar, en un primer plano, a la relación entre institución y comportamiento individual:

(...) las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North 1990, 29).

La investigación a través de los enfoques neoinstitucionalistas, en un inicio se centró en explicar el alto grado de homogeneidad y la convergencia de estructuras y prácticas en el ámbito público, en los países industrializados occidentales, haciendo énfasis, en las instituciones, como difusión de reglas y estructuras estándar; y en un segundo momento, se enfocó en su heterogeneidad y divergencia (Scheuer, 2008).

De acuerdo con Fontaine (2015), los enfoques neoinstitucionalistas permiten abordar los estudios de políticas de manera explicativa, es decir, son útiles para formular explicaciones causales de las relaciones entre instituciones, representaciones y conductas, para lo cual Hall y Taylor (1996), establecieron una división de los enfoques neoinstitucionalistas en tres ramas: histórico, sociológico, y de la elección racional o económico.

El neoinstitucionalismo histórico, de acuerdo con Hall y Taylor (1996), tiene cuatro características que lo distinguen: en primer lugar tiende a conceptualizar la relación entre las instituciones y comportamientos individuales; la segunda característica es que enfatizan las asimetrías de poder asociadas con las funciones y desarrollo de las instituciones; la tercera característica, tiende a visualizar el cambio en las instituciones, haciendo énfasis en el *path dependence* o la dependencia de la trayectoria; y, en cuarto lugar, está especialmente interesado en integrar al análisis institucional, la contribución que otros tipos de factores, como las ideas y cómo estas pueden aportar a resultados políticos.

Los neo institucionalistas sociológicos pretenden dar explicaciones del por qué las instituciones influyen y dan significado a los individuos (Lowndes, 2010). En este contexto, el neoinstitucionalismo sociológico se caracteriza por definir de manera amplia a las instituciones, para lo cual, además de considerar a las reglas formales, los procedimientos y las normas, incluye a los sistemas de símbolos y a las plantillas morales que sirven como marcos de significado para las actuaciones humanas; por resaltar la relación existente entre las instituciones y la acción individual, basada en enfoques culturales; y, por considerar que las

organizaciones abrazan formas o prácticas institucionales específicas, porque estas últimas son ampliamente valoradas dentro de un ambiente cultural más amplio (Hall y Taylor, 1996).

El neoinstitucionalismo de la elección racional, también conocido como económico, concibe que las instituciones surgen para crear condiciones que motiven la cooperación y para incentivar que esta se mantenga (Weingast, 2002), es decir, una institución es un modelo de equilibrio negociado que facilita la acción (Fontaine, 2015).

De acuerdo con Hall y Taylor (1996), el neoinstitucionalismo de la elección racional tiene una serie de rasgos distintivos, que lo caracterizan: primero, emplea un conjunto característico de suposiciones conductuales -que los actores relevantes tienen un conjunto fijo de gustos o preferencias, se comportan de manera instrumental para maximizar el logro de estas preferencias, y lo hacen de una manera altamente estratégica-; en segundo lugar, tienden a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva, entendida como instancias en las que los individuos que actúan para maximizar el logro de sus propias preferencias pueden producir un resultado que es colectivamente inferior al óptimo; su tercera característica es que enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos; y, finalmente desarrolla un enfoque distintivo al problema de explicar cómo se originan las instituciones, al manifestar que el proceso de creación institucional generalmente gira en torno al acuerdo voluntario de los actores relevantes.

Dentro de los marcos analíticos de los que se valen los enfoques neoinstitucionalistas para el análisis de las políticas públicas, destacan el *path dependence* o dependencia de la trayectoria de James Mahoney, y la teoría del cambio propuesta por Peter Hall. La dependencia de la trayectoria trata de explicar los resultados actuales de un proceso político mediante la exploración de decisiones adoptadas en un momento del pasado en el que, debido a un momento crítico, los decisores debieron optar por una opción para afrontar esa coyuntura. Un momento de coyuntura crítica es un evento o suceso clave que se define por la confluencia de dos componentes: la llegada de un momento de elección en que se debe adoptar una opción particular entre al menos dos alternativas; y una vez que se ha seleccionado una opción concreta, es progresivamente más difícil volver al punto inicial de decisión (Mahoney, 2001).

Para Pierson (2000), las políticas públicas que resultan de una dependencia de la trayectoria, deben ser analizadas a la luz de cuatro elementos: el equilibrio múltiple, que postula que bajo

una serie de condiciones iniciales, una serie de resultados son posibles; la contingencia, según la cual los eventos relativamente pequeños, que si ocurren en el momento preciso, pueden acarrear consecuencias duraderas; el rol crítico del momento y la secuencia, que sostiene que existen eventos que pueden ocurrir demasiado tarde, sin tener ningún efecto, pero que podrían haber sido de gran consecuencia en un momento diferente; y, la inercia, que implica que los equilibrios que se alcancen son resistentes al cambio.

Por otra parte, Peter Hall, en su estudio sobre la política económica en el Reino Unido en el periodo de 1970 a 1989, en el que caracterizó el cambio en la concepción macroeconómica de ese país, desde un enfoque keynesiano hacia uno monetarista, concluyó que la formulación de políticas es el resultado de un proceso de aprendizaje social que da lugar a que se produzcan cambios de primer, segundo y tercer orden. Los cambios de primer orden son cambios instrumentales que responden y se justifican con base en la política anterior, lo cual los hace predecibles; los de segundo orden se centran en el desarrollo de nuevos instrumentos como estrategia de acción, sin alterar los objetivos que persiguen las políticas; y, los cambios de tercer orden o paradigmáticos constituyen un cambio radical en la aplicación, objetivos e instrumentos de políticas (Hall, 1993). Estos últimos, no son asimilables a los procesos de aprendizaje, ya que contraponen dos concepciones distintas (Fontaine, 2015).

Para la presente investigación se privilegian los enfoques neoinstitucionales, ya que de acuerdo con ellos las instituciones formales e informales se constituyen en los factores explicativos de las políticas públicas. En este sentido, permiten abordar los estudios de políticas de manera explicativa, es decir, son útiles para formular explicaciones causales de las relaciones entre instituciones, representaciones y conductas (Fontaine, 2015). Los instrumentos de política son un tipo de instituciones, ya que moldean a la acción pública en razón de que organizan las relaciones existentes entre el Estado y los ciudadanos (Lascoumes y Le Gales, 2005), motivo por el cual permiten identificar la existencia de una política pública en el mundo empírico (Romero y Fontaine, 2017).

1.3. El marco explicativo del diseño de políticas

Una vez se ha optado por el neoinstitucionalismo para el análisis de las políticas públicas, como el enfoque que guía la presente investigación, el método que se utilizará corresponde al diseño de políticas a través de los instrumentos.

El diseño de las políticas públicas a través de los instrumentos es un tema central en el análisis de las políticas, que está suscitando un renovado interés, ya que permite lograr una mejora en la comprensión de la formulación de las políticas públicas (Peters et al, 2018). De igual manera, una perspectiva de diseño permite entender tanto a la política pública como un objeto de estudio, como considerar la conveniencia de las intervenciones de política (Peters, 2015).

El marco neoinstitucional de diseño de políticas públicas se compone de tres elementos: un modelo de causalidad, un modelo de intervención y un modelo de evaluación. El modelo de causalidad propone que las políticas se diseñan a partir del establecimiento de una conexión clara entre las causas de un problema que está siendo abordado, los instrumentos que se utilizan para afrontarlo, y la comprensión de cuál debe ser el resultado deseable. El modelo de intervención implica que la elección de un modo de gobernanza y de un conjunto de instrumentos, se seleccionan con base en una manera particular de comprender el problema de política. Y, el modelo de evaluación explica que después de la implementación de una política se requiere de un procedimiento de evaluación de resultados (Peters 2015, 5-6).

El marco neoinstitucional de diseño de políticas tiene una marcada orientación contextual; en razón de que concibe que el proceso de diseño de una política pública tiene lugar dentro de un contexto histórico e institucional específico (Howlett, 2011) razón por la cual, las características del contexto institucional influyen en la estructura que adopta una política en un determinado momento.

De acuerdo con este marco la adopción de un nuevo objetivo de política inicia una secuencia causal que produce un resultado específico (Fontaine, Narváez y Paz, 2017), a través de unas entidades intermedias: la formulación de una política, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas (Fontaine, 2018a).

Los instrumentos, medios o herramientas de política, se constituyen en uno de los componentes fundamentales de una política pública, esto, en razón de que proporcionan la sustancia o el contenido a lo que se planificó en la etapa de formulación y decidió en la etapa de toma de decisiones del proceso de políticas (Howlett y Giest, 2013).

En relación a la definición del instrumento, Hans De Brujin y Hans Hufen (1998) indican que, si la política es descrita como una acción en relación a cierto problema, no habría espacio para

un concepto del instrumento, ya que solo aquellas acciones que tengan ciertas características correspondientes podrían calificar como instrumentos. Afirman que la ausencia de la separación entre política e instrumento de política dirige el concepto de instrumento, llegando a ser algo indefinido y no siempre desmontable de la política.

De acuerdo con Salamon (2000) los instrumentos son métodos de identificación mediante los cuales se estructura la acción colectiva para enfrentar los problemas públicos. Estos tienen tres elementos distintivos: características en común, su aplicación para estructurar las acciones, y la diversidad de actores involucrados en solventar los problemas.

Para Lascoumes y Le Gales (2005), los instrumentos de política se constituyen en un tipo de instituciones, es decir son un conjunto más o menos coordinado de reglas y procedimientos que rigen las interacciones y comportamientos de actores y organizaciones. Este señalamiento es rotundo ya que el rol de los instrumentos, al ser concebidos como instituciones, es que proporcionan un marco estable, dentro del cual la anticipación reduce las incertidumbres y estructura la acción colectiva, y de alguna manera determinan la forma en que los actores tienden a comportarse. Los instrumentos moldean a la acción pública debido a que organizan las relaciones existentes entre el Estado y los ciudadanos, además de que la instrumentación es un camino significativo para la reflexión, principalmente porque produce sus propios efectos.

La preocupación de los gobiernos por los instrumentos que utilizan para alcanzar los objetivos que propendieron la formulación de una política, tiene una relación directa con el interés por el diseño de políticas. En este sentido, Linder y Peters (1989), existen cuatro elementos que son necesarios para desarrollar una correcta elección de instrumentos y el consiguiente diseño de políticas: los instrumentos de política, que son los componentes básicos de una política pública; los atributos de éstos; los contextos dentro de los que normalmente ocurren; y, los usuarios y proveedores de estos instrumentos.

El interés que despiertan los instrumentos de política, tiene que ver con su posición estratégica en el proceso del diseño de las políticas públicas (Linder y Peters, 1989). La selección de los instrumentos se puede hacer en base al establecimiento de tipologías en las que se los clasifica y agrupa de acuerdo a una serie de parámetros, para dotar a los tomadores de decisión de una especie de catálogo del cual valerse al momento de la formulación de una política, o a lo largo

del proceso de la misma. En este contexto, el marco del diseño de políticas permite visualizar si se ha seleccionado una adecuada combinación de los instrumentos, y la relación de esta selección con la coherencia del diseño de la política (Howlett y Rayner, 2007).

Con el objeto de abordar los instrumentos en el marco neoinstitucional de diseño de políticas públicas, se parte de Christopher Hood (1986) quien propuso un modelo de selección de instrumentos, que se conoce por su acrónimo NATO, el mismo que establece una clasificación de éstos en nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Nodalidad se define como la capacidad del gobierno para operar como un nodo de información dentro de una red, autoridad agrupa las herramientas que reflejan el poder legal del gobierno, tesoro se refiere a los activos del gobierno y otros recursos que se consumen con el tiempo, finalmente, organización agrupa el aparataje estatal que permite actuar al gobierno (Hood 2007, 129).

Teniendo como base a la clasificación NATO de los instrumentos de política, Howlett, Kim y Weaver, propusieron realizar una taxonomía de los mismos en la que se distinga su dimensión sustantiva –relación directa con la producción y entrega de bienes y servicios-; y, procedimental –efectos en los procesos políticos, e indirectamente, en los resultados de las políticas-. De esta manera, es posible obtener un set de ocho tipos de instrumentos, los cuales son los componentes básicos de cualquier tipo de mix de política pública (Howlett et al, 2006), los que se encuentran desagregados en la Tabla 1.1:

Tabla 1.1. Taxonomía de ocho componentes básicos de instrumentos

| (Las celdas proporcionan ejemplos de instrumentos en cada categoría) | | | | |
|---|-----------------------------------|--|--|---|
| | Nodalidad | Gobernante principal Autoridad | Recurso usado Tesoro | Organización |
| Dimensión sustantiva - Propósito general del uso del procedimiento | Informes Reportes Registros | Regulaciones Autorregulaciones Licencias Tomas de censo | Subvenciones Cargos de usuario Préstamos Tasas de crédito | Administración Empresas públicas Vigilancias Consultores Registros de datos |
| Dimensión procedimental | Información provisión/retiro | Tratados Comités consultivos/comisiones | Grupos de interés financiamiento/creación | Seminarios Congresos de investigación |

Fuente: Howlett, Kim y Weaver, 2006.

El establecimiento de una taxonomía de los instrumentos de política, como es el caso de la NATO, tiene una doble utilidad: en primer lugar permite determinar la existencia efectiva de

una política pública, ya que esta, se materializa a través de los instrumentos, ya que estos, en una forma u otra, implican la utilización de los recursos estatales, o su limitación consciente, para lograr el cumplimiento de los objetivos de política (Howlett et al, 2006); y, en segundo lugar, son fuentes de información (Hood, 2007) en el diseño de políticas públicas.

Una crítica formulada por Linden y Peters (1989) en contra del diseño de políticas a través de los instrumentos, según la cual este se considera únicamente como un mapa de los instrumentos de política. Sin embargo, aunque este marco analítico tiene un carácter descriptivo, en realidad le permite al investigador tener certidumbre de la existencia misma de la política, ya que los instrumentos evidencian los aspectos particulares de la misma (Beach y Fontaine, 2017).

2. Marco metodológico

2.1. Diseño metodológico

La producción del conocimiento científico implica la generación de explicaciones que pueden ser interpretativas y predictivas. En este proceso, es necesario en el investigador la presencia de una coherencia entre ontología, metodología y teoría, para de esta manera afianzar y fortalecer los resultados de una investigación, esto quiere decir que debe existir una alineación entre la concepción del conocimiento y el medio para adquirir ese conocimiento.

Patrick Jackson (2016), en su propuesta sobre la manera de abordar las investigaciones en las relaciones internacionales, manifiesta que es importante diferenciar la relación que existe entre el investigador y el objeto a ser investigado, y en este sentido expresa que existen dos apuestas: la primera, llamada dualismo mente-mundo, sostiene que existe una separación entre el investigador y su objeto de estudio; la segunda, el monismo mente-mundo, mantiene que el investigador es parte del mundo que pretende estudiar.

De igual manera, una vez que se ha planteado la relación del investigador al mundo, Jackson aborda el problema de la naturaleza del conocimiento, para lo cual establece dos corrientes: fenomenología y transfactualismo. La primera implica que el objeto del conocimiento radica en las realidades observables de manera directa; y, el segundo, asimila el objeto a nuestra posición en el mundo. De esta manera, Jackson introduce la distinción entre observable y detectable, al manifestar que hay dos razones por las que algo no es observable: no existe, o existe, pero no es detectable (Jackson 2016).

Con base en las categorías que se derivan de las relaciones entre ser y mundo, y conocimiento y observación, Jackson (2016) establece cuatro ontologías, que se desagregan en la Tabla 1.2.:

Tabla 1.2. Cuadro de ontologías

| | | | |
|----------------------------|----------|---|-------------------------|
| | | Relación entre conocimiento y Observación | |
| | | Fenomenalismo | Transfactualismo |
| Relación entre ser y mundo | Dualismo | Neopositivismo | Realismo crítico |
| | Monismo | Analiticismo | Reflexivismo |

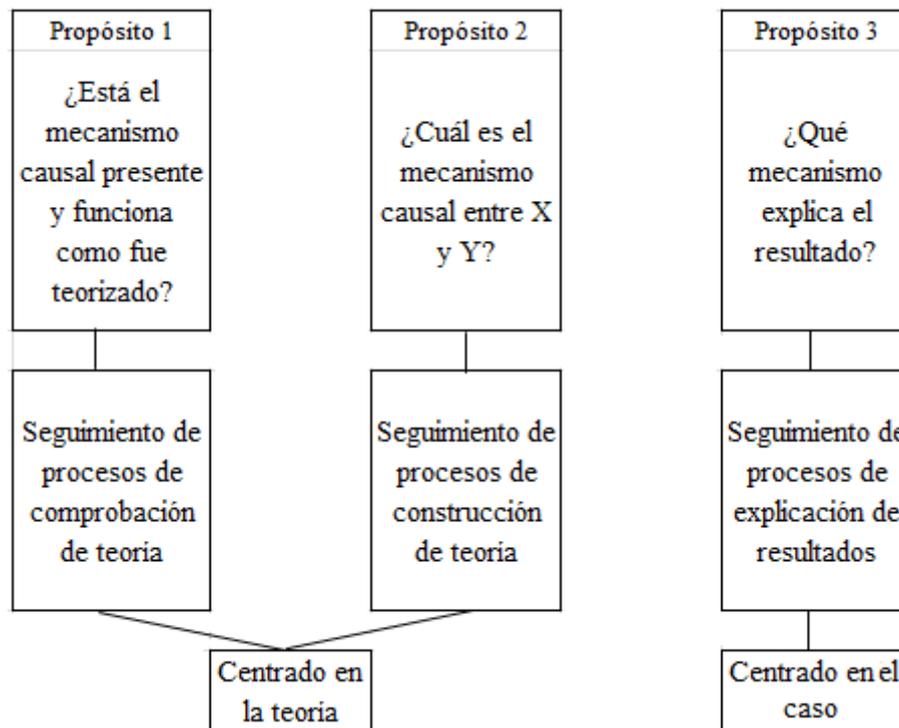
Fuente: Jackson, 2016.

La presente investigación adopta como ontología al realismo crítico el cual combina una ontología filosófica dualista y una ontología científica transfactualista (Jackson, 2016, Fontaine, 2018b), lo que implica que acepta que existe una división mente-mundo, así como la existencia de factores causales detectables, pero no observables (Jackson, 2011:74).

La ontología realista crítica guarda congruencia con una concepción determinista de la causalidad, lo que significa que al analizar relaciones causales el interés recae en conocer si una causa es condición necesaria o suficiente para la explicación de un resultado (Beach y Pedersen, 2016). Desde esta ontología, es posible aplicar al seguimiento de procesos como método de la investigación (Fontaine, 2018b).

De acuerdo con Beach y Pedersen (2016), el seguimiento de procesos tiene una bifurcación en razón de si se centra en la teoría o si se centra en un caso; y, de igual manera, el seguimiento de procesos centrado en la teoría se divide a su vez en seguimiento de procesos de comprobación de teoría y de construcción de teoría. Por lo que, existen tres diferentes usos de los métodos de seguimientos de procesos, como se pueden apreciar en la Ilustración 1.1.

Ilustración 1.1. Tres diferentes usos de los métodos de seguimiento de procesos



Fuente: Beach y Pedersen, 2016

En razón de la necesidad de dotar de coherencia a la investigación a través de la alineación entre ontología, metodología y teoría, se señala que las variantes del seguimiento de procesos que se centran en la teoría pueden ser abordadas desde las posiciones del neopositivismo y el realismo crítico, por cuanto en ambas corrientes el mundo social puede ser dividido en partes manejables para ser estudiadas de manera empírica (Beach y Pedersen, 2016); por lo que, efectivamente existe una alineación ontológica-metodológica entre el realismo crítico y el seguimiento de procesos.

2.2. Seguimiento de procesos

El seguimiento de procesos es un método de aplicación en las ciencias sociales que tiene como fundamento la realización de inferencias causales que permitan al investigador establecer los vínculos entre las posibles causas de unos resultados observados (George y Bennett, 2005), en una doble instancia: implica el examen de las piezas y el diagnóstico de las pruebas que contribuyen a apoyar o dar un vuelco a las hipótesis explicativas alternativas; y, se centra en los pasos intermedios de diagnóstico en un proceso causal hipotético (Bennett, 2010).

El énfasis que el seguimiento de procesos hace en la causalidad se da porque este método se enfoca en determinar cuáles son los factores intermedios que se encuentran entre unas causas estructurales y sus supuestos efectos (Gerring, 2007). En este sentido, el seguimiento de procesos se asimila al procedimiento del que se vale un detective que se encarga de formular una teoría del caso que está investigando, con base en de la cual realiza un examen de la evidencia de un caso, con el que pretende probar su teoría, y en caso de no lograrlo, optar por una hipótesis explicativa alternativa (Bennett, 2010).

El seguimiento de procesos se constituye en un método clave para capturar mecanismos causales en acción. Los mecanismos causales son entidades inobservables que se construyen con bases teóricas que se operacionalizan para casos específicos pero que generan implicaciones observables y comprobables (Bennett y Checkel, 2015).

A pesar de la clara ventaja que presenta el seguimiento de procesos al permitir establecer relaciones de causalidad, se han generado críticas a este método, entre las que destacan las formuladas por Brady y Collier (2010) según las cuales al buscar las causas que expliquen un fenómeno, se puede llegar a una regresión infinita; además de que existe una afectación de los grados de libertad al haber un número mayor de variables que de casos, lo cual es rebatible en razón de que el seguimiento de procesos exige al investigador calidad en lugar de cantidad en la evidencia, ya que esta debe contribuir a afirmar o negar las hipótesis.

El seguimiento de procesos, de conformidad con Beach y Pedersen (2016), tiene tres variantes: se utiliza como método para el estudio de casos con el objeto de elaborar teoría, comprobar teoría y elaborar explicaciones que representen resultados particulares. Las dos primeras se encuentran centradas en la teoría, mientras que la última se centra en los casos de estudio.

En relación con las variantes del seguimiento de procesos centradas en la teoría, el encaminado a la construcción teórica implica la elaboración de una teoría sobre un mecanismo causal entre X y Y que pueda generalizarse a una población de un fenómeno dado, es decir tiene la ambición de construir una explicación teórica a partir de la evidencia empírica de un caso particular. El seguimiento de procesos de comprobación teórica implica la utilización de un mecanismo causal en una población de casos de un fenómeno, esto debido a que el investigador selecciona un caso en el que X y Y están presentes y el contexto permite

que el mecanismo funcione; de esta manera, pretende estudiar más directamente el mecanismo causal por el cual X produce Y (Beach y Pedersen, 2016).

Para el desarrollo de la presente investigación, tomando como base la clasificación de Beach y Pedersen (2016), se adopta como método al seguimiento de procesos en su variable de comprobación teórica, por lo que, es necesaria la construcción de un mecanismo causal que relacione detonante (D) con un resultado (R), para lo cual, en consideración de que los mecanismos causales se construyen como teorías de rango medio, se requerirá de la utilización una teoría de la literatura existente y se encarga de probar si existe evidencia que logre determinar si un mecanismo causal derivado de esta teoría está presente en un determinado caso.

En este contexto, Beach y Pedersen (2016) plantearon un protocolo para la aplicación del seguimiento de procesos en su variable de comprobación teórica como método de investigación, el cual consta de tres pasos: la conceptualización del mecanismo causal, su operacionalización y la recolección de evidencias. El primer paso consiste en conceptualizar un mecanismo causal entre X y Y basado en teorías existentes y hacer explícito el contexto dentro del cual funciona; el siguiente paso se refiere al traducir las expectativas teóricas en predicciones específicas que se deben observar en cada una de las partes del mecanismo causal si el mecanismo se encuentra presente en el caso; y el tercer paso, se recolecta la evidencia empírica que puede ser usada para hacer las inferencias causales tendientes a verificar si el mecanismo hipotético estuvo presente en el caso, y si el mecanismo funcionó como fue planteado o si solo algunas partes del mecanismo estuvieron presentes.

La propuesta metodológica de esta investigación combina la de Beach y Pedersen (2016) y la de Fontaine et al., según las cuales, la aplicación del seguimiento de procesos incluye la teorización del mecanismo, el planteamiento de una hipótesis e hipótesis alternativa, la determinación de los atributos de cada entidad del mecanismo causal, la elaboración de los test en los que consten las manifestaciones empíricas esperadas.

Para la elaboración de las pruebas a los que se someten las evidencias empíricas recolectadas para probar un mecanismo causal teorizado, tanto Bennett (2010) como Bennett y Checkel (2015), se refieren a la clasificación en cuatro tipos de pruebas, realizada por Van Evera, quien distingue cuatro pruebas que se pueden realizar en función de la necesidad y la

suficiencia de una causa: la prueba de la paja en el viento, la prueba del aro, la prueba de la pistola humeante, y la prueba doblemente decisiva (Bennett, 2010), las cuales se desagregan en la Tabla 1.3:

Tabla 1.3. Pruebas de causalidad en el seguimiento de procesos

| Necesario para establecer la causalidad | Suficiente para establecer la causalidad | |
|---|--|--|
| | No | Sí |
| No | <p>Paja en el viento El paso afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma. En su defecto, sugiere que la hipótesis puede no ser relevante pero no la elimina</p> | <p>Pistola humeante El paso confirma la hipótesis. El fallo no elimina la hipótesis</p> |
| Sí | <p>Aro El paso afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma. En su defecto, el fallo elimina la hipótesis</p> | <p>Doblemente decisivo El paso confirma la hipótesis y elimina las otras. El fallo elimina la hipótesis</p> |

Fuente: Bennett, 2010.

La prueba de la paja al viento proporciona información útil que puede favorecer o cuestionar una hipótesis dada, pero no proporciona un criterio suficiente para establecer una hipótesis o para rechazarla (Bennett, 2010). Es la prueba más débil ya que proporciona al investigador un bajo nivel de certeza y un bajo nivel de singularidad (Beach y Pedersen, 2016).

La prueba del aro permite eliminar las hipótesis alternativas, pero no proporciona evidencia de apoyo directo a la hipótesis que no se elimina. De acuerdo a esta, la hipótesis debe *saltar a través del aro* para permanecer en consideración (Bennett, 2010). Implica predicciones que son ciertas, pero no únicas, y en la práctica, las pruebas de aro se utilizan a menudo para excluir hipótesis alternativas (Beach y Pedersen, 2016).

La prueba del humo en el arma de fuego apoya fuertemente una hipótesis dada, pero la falta de dicha prueba no elimina la explicación. Un arma humeante en las manos de una persona después de un asesinato, lo implica fuertemente, pero la ausencia de tal arma no exonera al sospechoso (Bennett, 2010). Es por esto que este test tiene poca o ninguna certeza en sus

predicciones, ya que puede confirmar fuertemente una hipótesis, pero el fracaso de esta no la socava (Beach y Pedersen, 2016).

Las pruebas doblemente decisivas confirman una hipótesis y eliminan otras. Proporcionan un criterio necesario y suficiente para aceptar una hipótesis (Bennett, 2010), ya que que combina altos grados de certeza y singularidad. La prueba puede discriminar fuertemente entre la evidencia que respalda la hipótesis y las alternativas (Beach y Pedersen, 2016).

Para la presente investigación, la prueba que permitirá validar la evidencia empírica recolectada para la comprobación del mecanismo causal teórico, es la prueba del aro –alta certeza y baja exclusividad-, que permite formular predicciones ciertas pero que no son únicas en virtud de que excluye las hipótesis alternativas, haciendo, de esta manera, énfasis en el carácter de necesidad de la evidencia, dándole así un gran valor, esto se puede apreciar en lo manifestado por Beach y Pedersen (2016, 103), que como la prueba posterior es mucho más difícil de superar para la hipótesis, el valor inferencial para la prueba es mayor.

2.3. Teorización del mecanismo causal

El seguimiento de procesos pretende formular mecanismos causales a través de cinco pasos: 1) teorización y operacionalización del mecanismo causal; 2) selección de un caso típico para construir o constatar una teoría; 3) diseño de test empíricos; 4) recolección de evidencias y su evaluación con el análisis bayesiano; y, 5) comparación de casos típicos o desviantes (Fontaine 2018b, 5).

En el primer paso, a fin de formular un mecanismo causal, definido como un sistema de partes entrelazadas que trasmite fuerzas causales desde un detonante X hacia un resultado Y, se debe partir de una teoría, partir de un caso, o tratar de explicar un resultado único (Beach y Pedersen, 2016). Para el presente trabajo, se aplica este método en su variante de comprobación teórica, en razón de que la teoría existente permite conocer la manera por la cual que el detonante y el resultado propuestos se relacionan de manera causal (Fontaine, 2018).

El segundo paso de selección de un caso típico a partir de la relación teórica entre detonante y resultado se encuentra realizado en la introducción de la presente investigación.

En cuanto al tercer paso del protocolo, que consiste en el diseño de test empíricos, se requiere determinar cuáles serán las observaciones empíricas esperadas, es decir aquella evidencia que debería encontrarse en el caso de que la hipótesis sea acertada (Fontaine, 2018). En este sentido, se toma en consideración tanto a la tipología de los instrumentos de política pública propuesta por Hood (1986) como principio organizador, como a la prueba del haro, cuya alta certeza y baja exclusividad, permite formular predicciones ciertas pero que no son únicas en virtud de que excluye las hipótesis alternativas, haciendo, de esta manera, énfasis en el carácter de necesidad de la evidencia (Beach y Pedersen, 2016).

El cuarto paso del protocolo consiste en recolectar las observaciones empíricas esperadas como evidencia, para lo cual se requiere de una recopilación de información, una contrastarla con las observaciones empíricas y el cálculo del valor probatorio de la hipótesis a través de la formalización con el teorema de Bayes (Fontaine, 2018b).

En relación con el quinto paso, que consiste en la comparación entre casos, el protocolo propone la comparación de mecanismos causales a través de casos típicos y desviantes (Fontaine, 2018b). Sin embargo, el alcance de la presente investigación es analizar si el mecanismo causal teorizado se encuentra presente en el caso analizado, por lo que no se va a recurrir a la comparación.

Para el desarrollo de la presente investigación, se adopta el mecanismo causal teórico explicado en líneas anteriores (Fontaine, 2018b), el mismo que será teorizado y operacionalizado en el siguiente capítulo, sin perjuicio de lo cual, ya se enuncian las fuentes teóricas en las que se basa su formulación, el mismo que se desarrolla en la Tabla 1.4.

Tabla 1.4. Mecanismo causal teórico

| Mecanismo causal teórico | Puesta en agenda (T) | Formulación de política (A) | Coordinación intersectorial (B) | Interacciones políticas (C) | Resultado (R) |
|---------------------------------|---|------------------------------------|--|--|----------------------|
| Operacionalización | Adopción de nuevos objetivos de política. | Cambio en la política sectorial. | Cambio en el sistema institucional. | Estilo de implementación en las relaciones Estado-Sociedad | Control social. |

| | | | | | |
|--|---|--|---|--|--|
| Hipótesis <i>h</i> | El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (H_T). | El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A). | El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B). | El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C). | La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social (H_R). |
| Hipótesis alternativa $\sim h$ | El gobierno no declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana ($\neg H_T$) | El gobierno no formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada ($\neg H_A$) | El gobierno no adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada ($\neg H_B$) | El gobierno no auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C) | La política de institucionalización de la participación ciudadana no produce un déficit de control social ($\neg H_O$) |

Fuente: Datos tomados de Fontaine, 2018b

En relación a la hipótesis, Beach y Pedersen (2016) sostienen que para trabajar con mecanismos causales teóricos es necesaria la formulación de hipótesis claras, exhaustivas y cuyo contenido se encuentre especificado, cuyo fin consiste en la descripción de cómo un tipo de resultado se produce, la comprobación de las cuales implica el uso del seguimiento de procesos. Adicionalmente, Fairfield y Charman (2016), ponen de manifiesto que, en lo referente a la definición de las hipótesis alternativas, es necesario que estas no se reduzcan únicamente a ser una negación de la hipótesis, sino más bien que lleguen a definir de manera exhaustiva las demás posibilidades explicativas, y logren ser mutuamente excluyentes.

2.4. Formalización Bayesiana

En razón de que el seguimiento de procesos implica la formulación de inferencias causales que tienen como fin establecer los vínculos entre las posibles causas y los resultados observados, y que, de esta manera, pretende recolectar evidencias que permitan comprobar o rechazar una hipótesis, es necesario determinar la forma en que se consideran y validan las evidencias empíricas que se llegaren a obtener dentro de una investigación.

Bennett y Checkel (2015) ponen de manifiesto que el Bayesianismo es la lógica que más se ha desarrollado en el contexto del seguimiento de procesos, ya que uno y otro coinciden en dos aspectos clave: se valen de evidencia para afirmar unas explicaciones y poner en duda otras;

y, dan valor probatorio a la evidencia en sí y no por el número de piezas que hayan sido recolectadas. De igual manera, ambos advierten contra la confianza al cien por ciento en cualquier teoría o explicación debido a los límites de la evidencia observacional y la posibilidad de que las teorías no descubiertas puedan llegar a ser superiores a las existentes.

El teorema de Bayes fue formulado en primera instancia por el ministro presbiteriano inglés Thomas Bayes, quien buscó crear una fórmula que le permita llegar a la probabilidad de que Dios existe sobre la base de la evidencia que es posible encontrar en la Tierra; y, que posteriormente fue perfeccionado por Pierre-Simon Laplace (Lind et al, 2012). De igual manera, físicos modernos han logrado demostrar de manera matemática que la formalización Bayesiana proporciona la extensión únicamente coherente de la lógica deductiva (Fairfield y Charman, 2016).

El razonamiento de la lógica Bayesiana -confrontar la probabilidad de encontrar cierta evidencia si una teoría es verdadera contra la probabilidad de encontrar esta evidencia si la explicación alternativa es verdadera- se fundamenta en el teorema de Bayes, el cual consiste en una fórmula simple para estimar la probabilidad de que una teoría se sostiene por la evidencia basada en el grado de creencia del investigador de encontrar la misma si la teoría es válida, antes de recolectar los datos. En este sentido, el teorema de Bayes tiene tres elementos: probabilidad anterior, probabilidad y probabilidad posterior (Beach y Pedersen, 2016), por lo que el teorema completo se expresa a través de la siguiente fórmula:

$$p(h|e) = \frac{p(h)}{p(h) + \frac{p(e|\sim h)}{p(e|h)} p(e|\sim h)}$$

Donde el término $p(h)$ es la probabilidad anterior, que mide una creencia en una hipótesis cuando no se conoce la evidencia; y, $p(h|e)$ es la probabilidad posterior, que se traduce como la medida de una hipótesis cuando ya se conoce la evidencia (Howson y Urbach, 2006).

Los valores de confirmación o de invalidación de los resultados de la prueba del aro, pueden ser medidos por la diferencia entre la confianza anterior $p(h)$ y la posterior $p(h|e)$, correspondiendo a la primera –confianza anterior- valores previos, como resultados de pruebas empíricas, de experimentos, regresiones lineales estándar o apreciaciones cualitativas.

En caso de ausencia de datos previos o series estadísticas, se asigna un valor de confianza previa de $p(h) = 0,5$, el cual corresponde a una probabilidad del 50%, igual al que se le puede asignar al lanzamiento de una moneda al aire (Fontaine et al, 2018).

De esta manera, el cálculo de la probabilidad p , en el caso de evidencia positiva, se realiza a través de la siguiente fórmula:

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\sim h)p(e|\sim h)}$$

Y, en caso de evidencia negativa, p se calcula:¹

$$p(h|e) = \frac{p(h)p(e|h)}{p(h)p(e|h) + p(\sim h)p(e|\sim h)}$$

Para llevar a efecto la presente investigación, y en consideración a lo manifestado por Beach y Pedersen (2016), de que ninguna evidencia puede confirmar o invalidar una teoría con una certidumbre del cien por ciento, ya que la confirmación es una cuestión de grados, es preciso asignar, de manera subjetiva, los valores de certeza y exclusividad para estimar la evidencia empírica que se encuentre. En este sentido, y en razón de la utilización de la prueba del aro – alta certeza y baja exclusividad- para la presente investigación, se procede a asignar los valores sobre los que la hipótesis saltará a través del aro: certeza de $p(e|h) = 90$; y de exclusividad de $p(e|\sim h) = 30$. De igual manera, en caso de encontrarse una prueba negativa, los grados de certeza y exclusividad se mantienen en los valores de 90% y 30%; y, para el hecho de no encontrar evidencias se utilizará el valor de $p(h|\sim e)$.

En el Capítulo 1 se presentó al marco neoinstitucional de diseño de políticas públicas a través de los instrumentos, el método del seguimiento de procesos en su variante de comprobación teórica, el mecanismo causal teórico para el cual se desarrollarán las pruebas a las que se someterá la evidencia recolectada, y se explicó la formalización Bayesiana. Ahora, es necesario detallar el mecanismo causal propuesto para el presente trabajo, desarrollo que se propone para el siguiente capítulo.

¹ Ambas fórmulas para el cálculo de p han sido tomadas de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018), p. 13.

Capítulo 2

Mecanismo causal operacionalizado: DABCR

El capítulo 2 presenta el mecanismo causal teórico desagregado en detonante D, entidades A, B y C, y resultado R, con la determinación de los atributos de cada entidad, así como también implica el planteamiento de una hipótesis e hipótesis alternativa. En una segunda parte se diseñan las pruebas empíricas para cada entidad del mismo. Finalmente se procede a realizar la selección del caso de estudio y su contextualización.

La presente investigación propone un mecanismo causal compuesto por cinco entidades que se interconectan a nivel teórico y nivel hipotético. A nivel teórico describe la forma en que la adopción de un nuevo objetivo en la puesta en la agenda causa un resultado de política específico.

A nivel hipotético explica el déficit de control social, como resultado (R) de la interconexión de un detonante: el gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (D), con tres entidades: el gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A), el gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B); y, el gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C) (Fontaine, 2018b).

1.1. Detonante

1.1.1. Hipótesis

De acuerdo con la teorización del mecanismo causal, el detonante (D) consiste en la adopción de nuevos objetivos de política -puesta en agenda-, para el cual se presentan la hipótesis h e hipótesis alternativa $\sim h$, las mismas que constan enunciadas en la Tabla 2.1:

Tabla 2.1. Hipótesis e hipótesis alternativa del detonante

| Detonante (D) | Hipótesis h | Hipótesis alternativa $\sim h$ |
|----------------------|--|---|
| Puesta en agenda (D) | El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana. | El gobierno no declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.1.2. Atributos

Se adoptan los atributos que Pachano (2010) otorga a la institucionalización de la participación ciudadana: colocación de organizaciones sociales o miembros de la sociedad civil en instancias de decisión política; y, desarrollo de una estructura institucional. A continuación, se aborda de forma detallada cada uno de estos atributos:

Colocación de organizaciones sociales o miembros de la sociedad civil en instancias de decisión política

El énfasis de la participación ciudadana en los diferentes procesos políticos se basa en la posibilidad de que los actores sociales sean aceptados en la discusión política, para de alguna manera superar el monopolio gubernamental en las decisiones públicas. De esta manera, el elemento esencial en la participación ciudadana reposa en la mediación que se da entre gobierno y sociedad, a fin de que las personas, de manera particular o agrupadas en organizaciones sociales, influyan en la formulación de políticas públicas e incluso en las estructuras de gobierno (Canto, 2010).

La importancia que las sociedades le asignan a la participación ciudadana radica en el hecho de que ésta realiza claros aportes al fortalecimiento de la democracia –proporcionar información respecto del ambiente social, revelar las preferencias ciudadanas, generar credibilidad y legitimidad sobre las políticas públicas- (Canto, 2010).

Aunque existe un consenso respecto del rol de la participación ciudadana como una herramienta de control por parte de la ciudadanía a las acciones del gobierno, al facilitar un escrutinio sobre éstas (Canto, 2010), existe una tendencia que se está generalizando en

distintos países de América Latina, que pretende incluir a la participación ciudadana como una actividad dirigida desde el gobierno (Pachano, 2010).

Esta institucionalización de la participación ciudadana, de acuerdo con Pachano (2010), tiene como primer atributo la colocación de organizaciones sociales o miembros de la sociedad civil en instancias de decisión política, lo que se traduce en el hecho de que, al adoptar este objetivo, se pretende que la sociedad se integre a la estructura administrativa estatal, dentro de órganos gubernamentales creados para permitir el control de la ciudadanía sobre la gestión del Estado.

Al integrarse la sociedad al Estado por la institucionalización de la participación ciudadana, existe el riesgo de que su autonomía y capacidad de incidencia se vean disminuidas en razón de que debido al abandono de su espacio propio y al hecho de formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar, la participación puede perder el efecto que busca conseguir, que es precisamente el control del Estado (Pachano, 2010).

Desarrollo de una estructura institucional

El segundo atributo de la adopción del objetivo por parte del gobierno de institucionalizar a la participación ciudadana consiste en el desarrollo de una estructura institucional para dicho efecto. En este sentido, Pachano (2010) sostiene que la creación de esta estructura por parte del gobierno se realiza de dos maneras: la instauración de procedimientos y la conformación de instancias estatales.

La primera, la instauración de canales y procedimientos, constituye el reconocimiento de la acción ciudadana y la adaptación de las instituciones estatales para responder a sus demandas y requerimientos. Mientras que la segunda, la conformación de instancias estatales en las que se plasme la participación ciudadana, lleva a convertir a la acción ciudadana en sí misma en una instancia estatal (Pachano, 2010).

Para la definir el presente atributo, se adopta como explicación a la segunda manera de desarrollar una estructura institucional, la cual implica el uso de recursos estatales, tanto financieros para la creación y funcionamiento de los órganos que conformarán la estructura estatal, como administrativos, tendientes a la creación de cargos y a la definición de medidas (Pachano, 2010).

1.1.3. Observaciones empíricas esperadas para el detonante

Con base en la tipología de los instrumentos descrita en el capítulo anterior, la presente investigación propone una tipología de observaciones empíricas esperadas para cada entidad del mecanismo causal. Para el detonante, si el gobierno declaró de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (H_T) esperaríamos encontrar que dicho objetivo aparezca en la propaganda gubernamental (P_{T1}), en las normas del ordenamiento jurídico (P_{T2}), en los planes de desarrollo (P_{T3}) y en el diseño estatal (P_{T4}) (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, Fontaine, 2018b); tal como constan desarrolladas en la Tabla 2.2:

Tabla 2.2. Observaciones empíricas esperadas para el detonante

| Detonante | | |
|--|--|--|
| Hipótesis | | |
| El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana. | Nodalidad: La institucionalización de la participación ciudadana aparece como objetivo en la propaganda gubernamental. | Declaraciones del gobierno; informes de secretarías de Estado. |
| | Autoridad: La institucionalización de la participación ciudadana aparece en las normas del ordenamiento jurídico. | Artículos de la Constitución; leyes; reglamentos. |
| | Tesoro: La institucionalización de la participación ciudadana aparece como objetivo en los planes de desarrollo. | Planes y programas de gobierno; Partidas presupuestarias. |
| | Organización: La institucionalización de la participación ciudadana aparece en el diseño estatal. | Organigramas de estructura estatal. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.2. Entidad A

1.2.1. Hipótesis

La entidad A, la que de conformidad con la teorización del mecanismo causal corresponde a la formulación de la política. Es así que corresponde la presentación de su hipótesis h e hipótesis alternativa $\sim h$, las mismas como se enuncian en la Tabla 2.3:

Tabla 2.3. Hipótesis e hipótesis alternativa para la entidad A

| Entidad A | Hipótesis h | Hipótesis alternativa $\sim h$ |
|-----------------------------|---|--|
| Formulación de política (A) | El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada. | El gobierno no formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.2.2. Atributos

Es preciso desarrollar los atributos que corresponden a la entidad A, para lo cual se atiende a la definición de Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2012), según la cual la formulación de una nueva política de participación ciudadana institucionalizada se evidencia mediante la institucionalización de los mecanismos de participación. De igual manera, Nuria Cunill (2002), sostiene que la formulación de la política que interesa requiere de la creación de agencias estatales.

Institucionalización de los mecanismos de participación

Al desarrollar sus ideas sobre participación y democracia en América Latina, Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2012) ponen de manifiesto que existe una reconfiguración de las instituciones democráticas en el continente, debido a la aparición de instituciones de participación directa y popular, que no existen en Europa Occidental y en Estados Unidos. Estas nuevas formas de participación han sido concebidas con la intención de fomentar una mayor deliberación entre sociedad y gobierno, lo cual, como se mencionó anteriormente, constituye el rol principal de la participación ciudadana.

Ahora bien, en varios países de América Latina -Bolivia, Ecuador, Venezuela- se ha buscado que estas nuevas formas de participación sean características permanentes del nuevo orden jurídico, a fin de que éstas sean llevadas a efecto desde el Estado. La institucionalización de los mecanismos de participación, por ende, implica la inclusión taxativa de formas de participación ciudadana en los textos normativos, es decir la creación de un marco legal que desarrolle canales únicos que permitan la movilización de la ciudadanía (Cameron et al, 2012). Este es el primer atributo de la formulación de una nueva política de participación ciudadana institucionalizada.

Es necesario destacar que en la definición de este atributo, los autores (Cameron et al, 2012) sostienen que la institucionalización de los mecanismos de participación podría constituirse en una herramienta que usen los gobernantes para maximizar su poder sobre sus adversarios en detrimento del fortalecimiento de la autonomía ciudadana, y de esta manera, socavar la rendición de cuentas y los contrapesos de las instituciones políticas, en especial las que requieren de la elección periódica de representantes.

Creación de agencias estatales

El segundo atributo de la formulación de una nueva política de participación ciudadana institucionalizada por parte del gobierno implica la creación de agencias estatales desde las que se dirija la participación ciudadana canalizando a los mecanismos de participación institucionalizados.

Al respecto, Nuria Cunill (2002), en su estudio sobre las ofertas desarrolladas por el Estado con el fin de incrementar el control social sobre la administración pública en América Latina, trata sobre la participación ciudadana, de la que hace un análisis en una triple dimensión: desde su modelo convencional basado en el pluralismo que convoca a los actores sociales a tomar partido en la adopción de políticas y decisiones públicas; entendida como la oposición al poder administrativo vía *poder comunicativo*, que consiste en la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos; y, una participación institucionalizada desde el Estado.

La primera forma de participación trae como resultado una colaboración funcional en el ejercicio de la política, más no la influencia y el control sobre ella. En la segunda, unas asociaciones de carácter voluntario se encargan de la propagación de temas de importancia para el conjunto de la sociedad, los cuales son expuestos de manera convincente y persuasiva para que de esta manera llamen la atención y sean procesados por el sistema político. La tercera forma de participación, que es la institucionalizada, corresponde a la orientación que tiene el Estado para la creación de agencias estatales que se convierten en los órganos específicos que pueden canalizar el control ciudadano de las acciones del gobierno (Cunill, 2002).

De acuerdo con Cunill (2002), el riesgo que trae consigo la institucionalización de la participación desde el Estado, implica que los sujetos quedan predeterminados por éste, lo que puede disminuir su ejercicio de control.

1.2.3. Observaciones empíricas esperadas para la entidad A

Si el gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A) esperaría hallarse un cambio en la planificación sectorial. (P_{A1}), en la regulación sectorial (P_{A2}), en la organización financiera sectorial (P_{A3}) y en la organización administrativa del Estado (P_{A4}) (Fontaine, 2018b). Las observaciones empíricas esperadas constan en la Tabla 2.4:

Tabla 2.4. Observaciones empíricas esperadas para la entidad A

| Entidad A | | |
|---|---|--|
| Hipótesis | | |
| El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada. | Nodalidad: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial. | Planes y programas operativos. |
| | Autoridad: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial. | Artículos de ley que institucionalicen mecanismos de participación y creen agencias estatales. |
| | Tesoro: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial. | Asignación de recursos en partidas presupuestarias. |
| | Organización: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado. | Agencias especializadas; organigramas. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.3. Entidad B

1.3.1. Hipótesis

La entidad B, correspondiente a la implementación de la política, se da mediante la coordinación intersectorial. En este contexto, se presentan la hipótesis h e hipótesis alternativa $\sim h$ de esta entidad, las mismas que se enuncian en la Tabla 2.5:

Tabla 2.5. Hipótesis e hipótesis alternativa de la entidad B

| Entidad B | Hipótesis <i>h</i> | Hipótesis alternativa $\sim h$ |
|------------------------------------|--|---|
| Coordinación intersectorial (B) | El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada. | El gobierno no adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.3.2. Atributos

De acuerdo con Pierre y Peters (2000), existen tres estilos de políticas que se clasifican en función de la forma en que los grupos gobernantes buscan incidir en la realidad: el centralismo burocrático, que consiste en la conducción de las políticas desde la autoridad jerárquica del gobierno; el estilo de política multinivel, asociado con los procesos de descentralización y caracterizado por la participación de gobiernos locales, con la consiguiente movilización de recursos; y, el estilo en redes, basado en la idea de que alrededor de un área de política existen una serie de actores y organizaciones que pueden condicionarla.

El centralismo burocrático, que es el estilo de implementación de las políticas dirigido desde el Estado, tiene tres características fundamentales, que son los atributos que lo definen: dirección, redistribución e intervención.

Dirección

El primer atributo del centralismo burocrático, la dirección, hace referencia al hecho de que dentro de este estilo de política, es el Estado quien asume el liderazgo en la formulación de las políticas públicas, consolidando, de esta manera, su posición como el principal actor en el acto del ejercicio del gobierno. Este atributo tiene que ver con la manera de definir los problemas de políticas en función de las actividades de los gobiernos (Pierre y Peters, 2000).

Redistribución

La redistribución, que se constituye en el segundo atributo del estilo de implementación de las políticas dirigido desde el Estado, se refiere a la definición de problemas en relación con los factores sociales, dentro de los cuales hay tres maneras de hacerlo: por redistribución, por diversificación; y, por gerencia pública. La primera forma de definición –la redistribución– se basa en el hecho de que el Estado, en ejercicio de su atribución legítima de coerción, tiene la

capacidad de imponer costos a todos y cada uno de los segmentos de la sociedad (Pierre y Peters, 2000).

Intervención

Finalmente, la intervención, que es el tercer atributo del centralismo burocrático, tiene que ver con la manera de definir los problemas de políticas en función de los objetivos que éstas persiguen, los cuales son: intervención, participación y eficiencia. La intervención, asociada con las políticas de ideología de izquierda, refieren a un gobierno invasor que busca interferir en la vida social a través de las políticas, con el objeto de solventar los problemas sociales (Pierre y Peters, 2000).

1.3.3. Observaciones empíricas esperadas para la entidad B

Si el gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B) esperaríamos encontrarse que cambió la planificación intersectorial (P_{B1}), la regulación (P_{B2}), el presupuesto (P_{B3}) y la coordinación administrativa (P_{B4}) (Fontaine 2018b). Las observaciones empíricas esperadas constan en la Tabla 2.6:

Tabla 2.6. Observaciones empíricas esperadas para la entidad B

| Entidad B | | |
|--|--|--|
| Hipótesis | | |
| El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada. | Nodalidad: La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial. | Planes nacionales; informes administrativos de implementación. |
| | Autoridad: La adaptación del sistema institucional se refleja en la regulación intersectorial. | Artículos de leyes relacionadas con el área de política. |
| | Tesoro: La adaptación del sistema institucional se refleja en el presupuesto. | Verificación de ejecución de presupuestos por el Ministerio de Finanzas. |
| | Organización: La adaptación del sistema institucional se refleja en la coordinación administrativa intersectorial. | Informes de coordinación administrativa. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017.

1.4. Entidad C

1.4.1. Hipótesis

La entidad C, de acuerdo con la teorización del mecanismo causal propuesta para la presente investigación, es aquella en la cual se trata sobre las interacciones políticas, para la cual, se presentan la hipótesis h e hipótesis alternativa $\sim h$ de esta entidad, las mismas que se encuentran en la Tabla 2.7.

Tabla 2.7. Hipótesis e hipótesis alternativa de la entidad C

| Entidad C | Hipótesis h | Hipótesis alternativa $\sim h$ |
|-----------------------------|--|---|
| Interacciones políticas (C) | El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos. | El gobierno no auspicia una gestión coercitiva de los conflictos. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017.

1.4.2. Atributos

De acuerdo con Pachano (2012), al institucionalizar las formas de participación y convertirlas en entidades estatales, se cierra la posibilidad de que la sociedad se exprese de maneras diferentes a las establecidas en esa institucionalidad. De igual manera, da lugar a que las organizaciones sociales y las personas que actúan en esos campos sean cooptadas por parte de autoridades gubernamentales y de políticos, induciendo de esta forma a tergiversar el papel de la participación ciudadana como elemento de control y observación de la política.

Esta situación conlleva a que se genere un discurso de inclusión participativa en el gobierno, pero para el acceso a esos mecanismos institucionalizados de participación, se privilegia a los actores y organizaciones afines al gobierno o que han sido cooptadas por autoridades gubernamentales (Pachano, 2012), lo que, desemboca en un conflicto entre gobierno y actores y organizaciones excluidas de los procesos participativos.

Para la operacionalización de los atributos que corresponden a la presente entidad, que trata sobre la calibración de la mezcla de los instrumentos de política, se recurre al análisis planteado por León (2012), respecto de la dinámica de la concentración de poder en el gobierno de Rafael Correa en el Ecuador, haciendo énfasis en el rol de la participación ciudadana institucionalizada, como una herramienta utilizada con este fin.

En este sentido, los atributos que definen a la entidad C –manejo del conflicto–, son: la aplicación de la ley para marginar a actores sociales; y la descalificación de actores y organizaciones de la sociedad civil (León, 2012).

Aplicación de la ley

León (2012) señala que, al inicio del gobierno de Rafael Correa en Ecuador, éste logró altos niveles de legitimidad con base en a la idea de la participación ciudadana como su emblema, lo que le permitió incorporar, primero en la constitución, y luego en varias leyes y reglamentos, un sistema institucional de participación ciudadana, tanto a nivel de gobierno central, como en el nivel de los gobiernos seccionales.

De esta manera, al institucionalizarse los mecanismos de participación, éstos se desarrollan de manera taxativa en las normas legales, estableciéndose una serie de requisitos, para poder acceder a los mismos. De igual forma, los mecanismos de participación ciudadana son tutelados por organizaciones gubernamentales, que tienen la competencia para determinar quien forma parte y quien no de la deliberación pública (León, 2012), lo que indefectiblemente desemboca en la generación de conflictos sociales.

El primer atributo del auspicio de una gestión coercitiva de los conflictos por parte del gobierno consiste en una aplicación restrictiva y selectiva de la ley. Esto implica que, debido al hecho de que, al institucionalizarse los mecanismos de participación, el gobierno puede excluir del debate político a actores sociales que pretenden participar del mismo, pero cuya participación no se considera alineada al discurso oficial (León, 2012).

El problema que presenta la aplicación de la ley para la exclusión de actores sociales de los mecanismos de participación ciudadana por parte de las organizaciones gubernamentales creadas para este efecto radica en el hecho de que, de esta manera, por medio de la participación se autorice a unos pocos actores, quienes únicamente llegan a tener un rol de legitimación de las decisiones públicas (León, 2012).

Descalificación de actores y organizaciones

La exclusión de actores sociales, que no guardan una alineación política con el gobierno, de los mecanismos de participación ciudadana para el control del ejercicio del poder público, trae consigo la generación de un conflicto propiciado por los excluidos de esta participación.

León (2012) indica que, en el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, las prácticas de participación llegaron a convertirse en un ejercicio de ratificación de las decisiones oficiales, e incluso pone de manifiesto el hecho de que la participación se cristalizó en reuniones de simple información a un círculo cercano de adherentes al gobierno. En razón de aquello, los excluidos del ejercicio de la participación ciudadana, generalmente agrupados en organizaciones sociales, manifiestan sus inconformidades con la aplicación rigurosa de las normas legales para su exclusión, logrando de esta manera evidenciar los conflictos que se generan alrededor de los mecanismos de participación ciudadana.

El segundo atributo del auspicio de una gestión coercitiva de los conflictos por parte del gobierno consiste en la descalificación de los actores y las organizaciones sociales que se manifiestan en contra de su exclusión de los mecanismos de participación ciudadana, por parte del gobierno. Para esto, el gobierno se vale del descrédito de los mismos, manifestando que los requisitos para acceder a los mecanismos de participación ciudadana se hayan establecidos por ley, y que aquel que no accede a los mismos es por el incumplimiento de aquellos requerimientos (León, 2012).

1.4.3. Observaciones empíricas esperadas para la entidad C

Las observaciones empíricas esperadas constan en la Tabla 2.8.

Tabla 2.8. Observaciones empíricas esperadas para la entidad C

| Entidad C | | |
|--|---|---|
| Hipótesis | | |
| El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos. | Nodalidad: La gestión coercitiva del conflicto aparece en los informativos y declaraciones del gobierno. | Informes de la función ejecutiva, de organizaciones no gubernamentales; y, notas de prensa respecto de protestas. |
| | Autoridad: La gestión coercitiva del conflicto aparece en pronunciamientos judiciales. | Pronunciamientos judiciales; notas de prensa sobre fallos de jueces. |
| | Tesoro: La gestión coercitiva del conflicto aparece en la ejecución de los presupuestos. | Informes sobre elaboración de presupuestos. |
| | Organización: La gestión coercitiva del conflicto aparece en la existencia de organizaciones gubernamentales que impiden la participación | Informes de exclusión de actores no estatales de mecanismos de participación ciudadana. |

| | | |
|--|------------|--|
| | ciudadana. | |
|--|------------|--|

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017.

1.5. Resultado

1.5.1. Hipótesis

De acuerdo con la teorización del mecanismo causal propuesta, el resultado R es el déficit de control social, para el cual, se presentan tanto la hipótesis h como la hipótesis alternativa $\sim h$, las mismas que se constan en la Tabla 2.9:

Tabla 2.9. Hipótesis e hipótesis alternativa del Resultado R

| Resultado R | Hipótesis h | Hipótesis alternativa $\sim h$ |
|----------------------------|---|--|
| Resultado de política (R). | La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social. | La política de institucionalización de la participación ciudadana no produce un déficit de control social. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017.

1.5.2. Atributos

Antes de definir los atributos que caracterizan al déficit de control social, es necesario definir en qué consiste el control social, para lo cual se parte de la noción de *accountability*, rendición de cuentas o control democrático, enunciada en la parte introductoria de la presente investigación, la cual, de acuerdo con Enrique Peruzzotti, (2008) tiene tres características: en primer lugar, esta es externa, es decir la realiza una agencia ajena a aquella que está sujeta a fiscalización; la segunda característica es que se constituye en un proceso de dos vías, en el que se requieren tanto de actores que rindan cuentas y estén sujetos a control, como de quienes se encarguen de fiscalizar; y, en tercer lugar, se supone que la autoridad que se encarga de ejercer el control, esté revestida de esta capacidad por parte de la ley.

Bajo esta línea, los controles democráticos están compuestos por dos elementos esenciales: *answerability*, que es la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar de manera periódica acerca de sus decisiones y realizar justificaciones sobre las causas de estas y sus posibles efectos; es decir, tiene una dimensión informativa y una dimensión argumentativa (Hernandez y Arciniegas, 2011); y *enforcement*, que implica la capacidad de sancionar a los funcionarios públicos que hayan incumplido sus deberes u obligaciones, lo que, de conformidad con Bovens (2007), para la existencia del control democrático no

necesariamente se requiere de la imposición de la sanción, sino que, basta con la posibilidad real de imponerla.

Ahora bien, Guillermo O'Donnell, (1999), en su afán de estudiar en América Latina, a la categoría a la que Robert Dahl denominó poliarquías, profundizó en el análisis y realizó una clasificación seminal de los mecanismos de control democrático en dos: horizontales y verticales, haciendo referencia al eje de operación de las instituciones de control.

Los controles horizontales implican la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad para emprender acciones de control en relación a los actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado. El requisito indispensable para su efectividad es la existencia de agencias estatales que cuenten con la autorización legal para supervisar, controlar y sancionar los actos ilícitos realizados por otras agencias del Estado, las mismas que, además, puedan realizar tareas de coordinación entre ellas (O'Donnell, 1999). Es decir, que se requiere de una fuerte institucionalidad basada en una clara y contundente división de poderes y de la existencia de un mecanismo de pesos y contrapesos que permita a las agencias de control actuar con libertad y bajo ningún tipo de amenaza de las organizaciones estatales sujetas a su control.

El mismo O'Donnell (2004) divide a los controles horizontales, a lo que también llama interinstitucionales, en dos subtipos: de balance y asignados. Los controles horizontales de balance hacen referencia a las competencias de los distintos órganos del Estado, y se da cuando una institución sobrepasa de manera ilegal el ejercicio de sus funciones y transgrede a las de otra institución, la cual reacciona contra esta vulneración de sus competencias. Por controles asignados se entiende al que se ejecuta por parte de una serie de órganos estatales a los que se les ha otorgado por ley, la vigilancia de las acciones de otras instituciones del Estado.

Por controles verticales, O'Donnell (1999), entiende al control ejercido por los electores hacia los gobernantes. Es decir, se constituyen en el premio o castigo que realiza el electorado a los funcionarios que ostentan esa calidad en virtud del voto. Se supone que, si el funcionario ha ejercido sus competencias de acuerdo al perfil deseado por los electores, estos vuelven a premiarlo con su voto, o proceden a sufragar por su partido o su tendencia política; en cambio, cuando el funcionario no ha cumplido con las expectativas de los electores, estos lo castigan no volviendo a depositar su voto por él o por el partido o la tendencia que representa.

Cabe destacar que, existen autores que hacen referencia a la profesionalización de la burocracia o *administrative accountability*, como un tipo adicional de control democrático, que se implementa al interior de las organizaciones estatales para realizar una supervisión del correcto desempeño de las unidades administrativas en el cumplimiento de sus competencias específicas (Bar, 2000).

Tomando como punto de partida la tipología de O'Donnell, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, realizan una clasificación de los controles verticales en dos tipos: electoral y social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Los controles electorales, en sintonía con los elementos básicos de un sistema democrático, implican la realización periódica de elecciones, mediante las cuales, la ciudadanía ejerce un control sobre las autoridades políticas. Mientras que, el control social se basa en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos que tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y, de esta manera, activar la operación de agencias horizontales de control (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Una vez que se ha definido al control social, es necesario operacionalizar los atributos que definen al déficit de control social, para lo cual, se recurre al planteamiento de Peruzzotti y Smulovitz, (2002), en su libro denominado *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, en el cual, como ya se enunció, clasifican a los controles verticales en electoral y social, realizando un análisis de en qué consiste cada una de estas categorías.

En este contexto, se definen los atributos del resultado del mecanismo causal –déficit de control social-, los cuales son: falta de transparencia; y, restricción de la participación a actores no estatales.

Falta de transparencia

La característica fundamental del control social es que requiere de esfuerzos participativos encaminados a la realización de un control selectivo, por lo que, incorpora a una amplia gama de actores, como las asociaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, y los medios de comunicación (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), lo cual conlleva a una interrelación de esta con la noción de democracia participativa, según la cual,

se integra a la ciudadanía en los diferentes grados y etapas del ejercicio de gobierno, para dotar de mayor eficacia y legitimidad a las decisiones del ámbito público (Ziccardi, 2011).

Ahora bien, de acuerdo con Bovens (2007), es preciso realizar una distinción entre los controles democráticos y la transparencia, la cual es un elemento del análisis del control democrático que se enfoca en la publicidad y accesibilidad a la información generada por órganos estatales, pero que no llega a enmarcarse dentro de las características que permiten definir a estos mecanismos (Peruzzotti, 2008).

Un requisito indispensable de la transparencia implica la facilidad que se brinde a la sociedad civil y a los medios de comunicación por parte de los órganos estatales para acceder a la información pública (Bovens, 2007). La institucionalización de la participación ciudadana afecta a la publicidad y accesibilidad a la información, por cuanto las agencias estatales que dirigen la participación ciudadana desde el Estado no son grupos movilizados desde la sociedad civil, ni medios de comunicación, convirtiendo de esta manera a la transparencia en una instancia de cooperación estatal.

Medios de comunicación ignorados y reprimidos

El control social es una herramienta que permite a la ciudadanía ejercer una supervisión no solo sobre los funcionarios públicos que ostenten cargos de elección, sino sobre aquellos que se encuentran en ejercicio de una función pública por otros tipos de nominación (Ríos et al, 2014) y que no están sujetos a las manifestaciones de aprobación o desaprobación que se dan en los eventos electorales.

De acuerdo con Peruzzotti (2008), el control social requiere del esfuerzo de la ciudadanía para monitorear que los funcionarios y órganos estatales respeten la ley en el cumplimiento de sus funciones, denunciar de manera pública los casos de conductas irregulares y activar las agencias de control horizontal que, de otro modo, no podrían conocer de estas irregularidades y fiscalizarlas. Este tipo de control pretende supervisar la legalidad de los procedimientos llevados a cabo por políticos y funcionarios públicos, lo cual se puede hacer en cualquier momento, y no en un calendario específico, como en el caso de los procesos electorales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

En este sentido, según Peruzzotti y Smulovitz (2002) el principal requerimiento para la configuración del control social es la participación de la sociedad civil, con el objeto de exponer y denunciar actos que se presumen ilegales; activar la operación de mecanismos horizontales; y, sobretodo, permitir que los actores imposibilitados o excluidos de acceder al terreno representativo que consigan atraer la atención pública de una manera alternativa.

De igual manera, Peruzzotti (2008), manifiesta que los actores de la sociedad civil son los movimientos de protesta, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Es así que, una política de participación ciudadana institucionalizada cierra de que estos actores se expresen por medio de otras formas que se encuentren fuera de esa institucionalidad, lo que deviene en una restricción de la participación (Pachano, 2010), que se materializa en una o más de las siguientes acciones: represión de las protestas, bloqueo a las organizaciones no gubernamentales, obstrucción del ejercicio periodístico de seguimiento y denuncia, y la consiguiente represión a los medios de comunicación.

1.5.3. Observaciones empíricas esperadas para el resultado R

Si existe déficit de control social esperaríamos encontrarse que el acceso a la información sectorial es limitado (P_{O1}), la existencia de normas jurídicas sancionatorias (P_{O2}), la gestión de recursos carece de transparencia (P_{O3}), y que las agencias de balance y equilibrio son controladas por el gobierno (P_{O4}) (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, Fontaine, 2018b). Las observaciones empíricas esperadas constan en la Tabla 2.10:

Tabla 2.10. Observaciones empíricas esperadas para el resultado R

| Resultado R | | |
|---|---|--|
| Hipótesis | | |
| La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social. | Nodalidad: El déficit de control social aparece en los sistemas de información pública. | Informes de organizaciones no gubernamentales; actos administrativos de agencias estatales. |
| | Autoridad: El déficit de control social aparece en el sistema normativo sancionatorio. | Pronunciamientos sobre relaciones entre funciones del Estado. |
| | Tesoro: El déficit de control social aparece en los informes financieros limitados de las agencias gubernamentales. | Informes técnicos de evaluación de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. |

| | | |
|--|---|---|
| | Organización: El déficit de control social se manifiesta en la disolución de las organizaciones de la sociedad civil. | Informes técnicos de evaluación de la academia y de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. |
|--|---|---|

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.6. Mecanismo causal operacionalizado

La operacionalización el mecanismo causal propuesto, en la que se incluye el planteamiento de la hipótesis e hipótesis alternativa, la definición de los atributos y las observaciones empíricas esperadas en cada de los instrumentos de una política pública, para cada una de las entidades DABCR, se presenta la Tabla 2.11.

Tabla 2.11. Mecanismo causal operacionalizado

| | Puesta en agenda (T) | Formulación de política (A) | Coordinación intersectorial (B) | Interacciones políticas (C) | Resultado (R) |
|---------------------------|--|---|--|--|---|
| Operacionalización | Adopción de nuevos objetivos de política. | Cambio en la política sectorial. | Cambio en el sistema institucional. | Estilo de implementación en las relaciones Estado-Sociedad | Control social. |
| Hipótesis | El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (H _T). | El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H _A). | El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H _B). | El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H _C). | La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social (H _R). |
| Atributos | Colocación de organizaciones sociales o miembros de la sociedad civil en instancias de decisión política. | Institucionalización de mecanismos de participación ciudadana. | Dirección | Aplicación de la Ley. | Falta de transparencia. |
| | Desarrollo de una estructura institucional. | | Redistribución | | |
| | | Creación de agencias estatales. | Intervención | Descalificación de actores y organizaciones. | Medios de comunicación ignorados y reprimidos. |

| | | | | | |
|--|--|--|---|---|--|
| Observaciones empíricas esperadas en nodalidad | Objetivo aparece en la propaganda gubernamental (P _{T1}). | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial (P _{A1}). | La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial (P _{B1}). | La gestión coercitiva del conflicto aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P _{C1}). | El déficit de control social aparece en los sistemas de información pública (P _{O1}). |
| Observaciones empíricas esperadas en autoridad | Objetivo aparece en las normas del ordenamiento jurídico (P _{T2}). | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial (P _{A2}). | La adaptación del sistema institucional se refleja en la regulación intersectorial (P _{B2}). | La gestión coercitiva del conflicto aparece en pronunciamientos judiciales (P _{C2}). | El déficit de control social aparece en el sistema normativo sancionatorio (P _{O2}). |
| Observaciones empíricas esperadas en tesoro | Objetivo forma parte de los planes de desarrollo (P _{T3}). | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial (P _{A3}). | La adaptación del sistema institucional se refleja en el presupuesto (P _{B3}). | La gestión coercitiva del conflicto aparece en la ejecución de los presupuestos (P _{C3}). | El déficit de control social aparece en los informes financieros limitados de las agencias gubernamentales (P _{O3}). |
| Observaciones empíricas esperadas en organización | Objetivo presente en diseño estatal (P _{T4}). | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado (P _{A4}). | La adaptación del sistema institucional se refleja en la coordinación administrativa intersectorial (P _{B4}). | La gestión coercitiva del conflicto aparece en la existencia de organizaciones gubernamentales que impiden la participación ciudadana (P _{C4}). | El déficit de control social se manifiesta en la disolución de las organizaciones de la sociedad civil (P _{O4}). |
| Fuente | Pachano, 2010. | Cunill, 2002. Cameron et al, 2012. | Pierre and Peters, 2000. | León, 2012 | Peruzzotti y Smulovitz, 2002. Peruzzotti, 2008. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017 y Fontaine 2018b.

2. Selección de caso

Una vez que, de manera teórica, se ha logrado formular un mecanismo causal cuyo detonante -la adopción de nuevos objetivos de política- provoca un resultado de política se vuelve

imperativo el poder constatar si el planteamiento teórico que se ha realizado tiene asidero en el mundo real, es decir, si se puede comprobar o infirmar el mecanismo.

Con el objetivo de realizar una selección de caso rigurosa en relación al protocolo de comparación, se debe tener en cuenta que la ontología de la que parte el planteamiento de esta investigación es el realismo crítico y que el método adoptado es el seguimiento de procesos, por lo cual, según Gerring (2007), los casos que se presentan deben ser justificados en función de la causalidad que estamos probando, es decir, comparamos una relación de causa-efecto (Fontaine, 2015). De esta manera, es necesario diferenciar entre los casos típicos y los casos desviantes. Los primeros, son aquellos en los que el mecanismo causal teorizado está presente; mientras que los segundos son aquellos en los que, aunque la causa es diferente a la teorizada, el efecto es el mismo al esperado (Beach y Pedersen 2016).

Una vez que se ha conceptualizado y operacionalizado el mecanismo causal, estableciéndose la relación entre la causa X y el efecto Y, la comparación tiene por objeto el determinar de un universo de casos, cuáles son típicos, es decir aquellos en los que está presente el mecanismo causal, para así justificar la selección de uno de ellos a fin de comprobar o infirmar la teoría planteada.

Existe una clara relación entre la participación ciudadana y el control democrático, ya que, al darse una fuerte participación de los diversos actores sociales en la esfera pública, se fortalece el control social, y su consiguiente impacto en la calidad democrática; y, al contrario, al existir una débil participación ciudadana, se disminuye el control social y se atenúa la calidad de la democracia.

Esta correlación, se puede apreciar en el planteamiento realizado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2012) en el texto *Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina*, en el cual realizan un análisis de la institucionalización de la participación, en diferentes grados, en los siguientes países: Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (p. 14), la que se presenta en la TABLA 2.12., en una tipología simple de causa y efecto esperado, realizada con base en el procedimiento propuesto por Schneider y Rohlfing (2013);

TABLA 2.12. Selección de caso por suficiencia

| | | Membresía de conjunto nítido en el detonante | |
|--|---|--|---|
| | | + | - |
| Membresía de conjunto nítido en el resultado | + | Casos típicos: Venezuela, Bolivia, Ecuador | Casos irrelevantes: Perú |
| | - | Casos desviantes: Brasil, México | Casos individualmente irrelevantes: Uruguay |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en Maxwell et al. 2012.

La membresía en el detonante y en el resultado define tres casos típicos: Ecuador, Bolivia y Venezuela. La membresía en el detonante y la no membresía en el resultado define dos casos desviantes: Brasil y México. La no membresía en el detonante y en el resultado define un caso individualmente irrelevante: Uruguay. Y la no membresía en el detonante y la membresía en el resultado define un caso irrelevante: Perú.

La tipología de casos presentados muestra que existe una relación de causalidad consistente entre la adopción de objetivos de política de institucionalizar la participación ciudadana y el déficit de control social. A fin de probar la relación causal propuesta, el presente trabajo presenta un mecanismo causal que conecta la adopción de la institucionalización de la participación ciudadana como objetivo de política y el déficit de control social. Este mecanismo se analiza en un caso típico: la política de participación ciudadana en el Ecuador en el periodo 2007-2017.

3. Contextualización del caso en el mecanismo causal

El caso seleccionado para realizar la comprobación del mecanismo causal teorizado y operacionalizado objeto de la presente investigación corresponde a la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador como caso típico de la relación causal teorizada. Con el fin de realizar una contextualización del caso, es necesario seguir el protocolo de Falseti y Linch (2009), según el cual se requiere definir la temporalidad de este a través de la narración

histórica de los hechos importantes. En atención al mecanismo causal propuesto, se considera como punto de inicio al detonante y como punto final al resultado.

En este sentido, la temporalidad del análisis para el caso de Ecuador será la del periodo comprendido entre los años 2007 y 2017, en el cual se desarrolla el mandato del economista Rafael Correa Delgado, como Presidente de la República, en razón de que en esta etapa, se realizaron una serie de cambios en todos los niveles, que se tradujeron en una transformación significativa del Estado ecuatoriano.

En su primer periodo, entre 2007 y 2009, impulsó una agenda de gobierno basada en el cambio de la estructura del Estado ecuatoriano. El punto de inicio del periodo de análisis tiene dos eventos importantes: la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, documento con el cual se empieza a delinear el proyecto político del gobierno de Rafael Correa; y, la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, impulsada por la confluencia de actores y movimientos sociales agrupados bajo el liderazgo político del movimiento Alianza País.

Ambos eventos se constituyen en el detonante del cambio en la política de participación ciudadana para su institucionalización, por cuanto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se formula el objetivo de que la participación ciudadana debe darse a través de los órganos del Estado,² y en la Constitución de la República del Ecuador del 2008, se insertó en el organigrama institucional del Estado a una función de Transparencia y Control Social, como aquella encargada de dirigir la participación.³

Estos hechos tienen como antecedente justificativo a la crisis de la democracia ecuatoriana acentuada especialmente entre los años 1996 y 2006, caracterizada por la expresión ciudadana de las demandas sociales a través de mecanismos informales que superaron a los mecanismos institucionales vigentes (Morales, 2008).

² En el acápite “III. ¿Cuál es el sentido del cambio? Principios y orientaciones del Plan de Desarrollo” del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se menciona la necesidad de la institucionalización de los mecanismos de participación a fin de que la ciudadanía tenga capacidad de influencia y control sobre las decisiones políticas.

³ El segundo inciso del artículo 204 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: “La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.”

Los eventos que resaltan en la formulación e implementación de la política de participación ciudadana institucionalizada son la definición de los instrumentos de la política pública, de manera especial los de autoridad y organización. Esto, en razón de la expedición de dos cuerpos normativos: la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento 22 de 9 de septiembre de 2009 con la que se normó la organización y funcionamiento de esta agencia estatal creada a efecto de ser el ente rector de la participación institucionalizada; y, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que fue publicada en el Registro Oficial 175 de 20 de abril de 2010, en la que se establecieron taxativamente los mecanismos de participación, y se crearon otras agencias estatales, a nivel nacional y local, que permiten a la ciudadanía participar de manera institucionalizada, los mismos que constan desagregados en la Ilustración 2.1:

Ilustración 2.1. Agencias estatales que canalizan participación institucionalizada



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Todas las agencias estatales creadas por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, determinan una serie de requisitos a reunirse y de procedimientos de designación, que conllevan a que sean integrado por números limitados de miembros, excluyendo a quienes no pueden conformarlos, de participar y ejercer control social de las decisiones públicas.

Finalmente, cabe mencionar que, de acuerdo con Freidenberg y Pachano (2016), en su análisis respecto de la potenciación del régimen presidencialista llevada a cabo durante el mandato presidencial de Rafael Correa, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, es un

órgano que tiene como características el haber sido creado como una función del Estado, que sus integrantes no son designados en procesos electorales, que asumieron una serie de funciones que por tradición democrática corresponden a la función legislativa, como la de designación de autoridades de organismos de control.

En este último punto, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, para cumplir con su función de designación, conforma veedurías ciudadanas, que son un mecanismo de participación institucionalizada, con el objeto de que la ciudadanía pueda ejercer control social respecto de estos procedimientos, los cuales han sido denunciados de manera reiterativa, al haber permitido que estas veedurías sean cooptadas por actores políticos afines al movimiento de gobierno, y se haya excluido de su conformación a actores sociales, provocando un déficit de control social.

Se debe resaltar que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estuvo integrado por un pleno de transición desde el 26 de enero de 2009, con la promulgación de la Ley Orgánica del CPCCS, se designó un primer pleno, posesionado por la Asamblea Nacional del Ecuador el 18 de marzo del 2010, que duró en sus funciones hasta la posesión del segundo pleno, el 23 de julio de 2015, el cual fue cesado de sus funciones el 28 de febrero del 2018, con la proclamación de los resultados de la consulta popular realizada ese año, habiendo recibido varias críticas por haber sido considerado un brazo político de la presidencia de la república para la cooptación de los demás organismos de control.

Capítulo 3

Presentación de evidencias y formalización bayesiana

El presente capítulo se presentan las evidencias de cada una de las veinte pruebas que se elaboraron en el acápite anterior para todas las entidades del mecanismo causal DABCR, y las mismas se someten a la formalización con base en el teorema de Bayes, a fin de confirmar o invalidar la hipótesis para cada parte del mecanismo.

1.1. Detonante: El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana

1.1.1. Evidencia en nodalidad: Objetivo aparece en la propaganda gubernamental (P_{T1})

Se presenta como primera evidencia de nodalidad al acápite “III. *¿Cuál es el sentido del cambio? Principios y orientaciones del Plan de Desarrollo*” del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, se menciona la necesidad de la institucionalización de los mecanismos de participación a fin de que la ciudadanía tenga capacidad de influencia y control sobre las decisiones políticas.

De igual manera, una segunda evidencia de nodalidad consta en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en el punto 3.2.9 “*Hacia una democracia representativa, participativa y deliberativa*”, se menciona el objetivo de lograr la institucionalización de múltiples dispositivos participativos, todos con el fin de ganar capacidad de influencia y de control sobre las decisiones. A esto se suma la necesidad de una innovación institucional participativa, éste con el fin de democratizar la gestión pública.

1.1.2. Evidencia en autoridad: Objetivo aparece en las normas del ordenamiento jurídico (P_{T2})

En cuanto a los instrumentos de autoridad la principal evidencia es la Constitución de la República del Ecuador, promulgada el 20 de octubre de 2008, en la cual se puede evidenciar, en su Capítulo Quinto, cómo la participación ciudadana se constituye en el eje articulador de una nueva función del Estado, creada a fin de canalizar esta participación: la Función de

Transparencia y Control Social.⁴ Las atribuciones que la Constitución le otorga se encuentran en el Artículo 204:

- *Promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que las realicen con responsabilidad, transparencia y equidad y;*
- *Fomentar e incentivar la participación ciudadana;*
- *Proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos de participación; y*
- *Prevenir y combatir la corrupción.*

1.1.3. Evidencia en tesoro: Objetivo forma parte de los planes de desarrollo (P_{T3})

En el Ecuador, a partir de la Constitución de 2008, se planteó un proyecto de cambio y reconstrucción de la estructura social, política y económica del país, anclado a un nuevo modelo de desarrollo centrado en el Estado y dirigido desde la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como ente de formulación de planes que permitan alcanzar este macro objetivo.

Entre los planes de desarrollo propuestos desde SENPLADES, consta, y se presenta como evidencia, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, que, en su objetivo 10, plantea el garantizar el acceso a la participación pública y política, para tal efecto se pretende estimular la participación de la ciudadanía y la organización social mediante la institucionalización de los mecanismos de participación en el Estado.

Del objetivo del Plan Nacional para el Buen Vivir citado, se aprecia que el garantizar el acceso a la participación forma parte del proyecto de reconstrucción del Estado e integra el modelo de desarrollo adoptado en el gobierno de Rafael Correa en Ecuador.

1.1.4. Evidencia en organización: Objetivo presente en diseño estatal (P_{T4})

Uno de los atributos de la institucionalización de la participación ciudadana es la colocación de organizaciones sociales o miembros de la sociedad civil en instancias de decisión política.

⁴ La Función de Transparencia y Control Social (FTCS) también es llamada: “La quinta Función del Estado” y es la encargada del control de la gestión pública en todos sus niveles: transparencia, eficiencia, equidad y lucha contra la corrupción.

Para tal efecto, una de las instancias creadas es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cuyos integrantes que reciben la denominación de consejeros, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberán ser postulados al concurso público de méritos y oposición para su designación, por organizaciones sociales, o por ciudadanos que vivan en el país o en el exterior (las organizaciones sociales no podrán postular a más de una persona), debiendo acreditar antecedentes participativos.

Con base en la evidencia encontrada para cada uno de los instrumentos de política, la hipótesis del detonante se acepta como verdadera, es decir, se ha evidenciado que el gobierno declara explícitamente los objetivos de institucionalizar la participación ciudadana.

En la Tabla 3.1 se presenta la formalización bayesiana para el detonante, en ésta se puede apreciar cómo a raíz de cada una las evidencias, la confianza en la hipótesis, que en su prior se establece como 0,50 llega a $P(h | e) = 0,99$.

Tabla 3.1. Formalización bayesiana para el detonante

| El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana | | | | |
|--|-----------|-----------|--------|--------------|
| Bayes | Nodalidad | Autoridad | Tesoro | Organización |
| P (h) | 0,5 | 0,75 | 0,90 | 0,96 |
| P(~h) | 0,5 | 0,25 | 0,10 | 0,04 |
| P(e h) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| P(~e h) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| P(e ~h) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| P(~e ~h) | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| P(h e) | 0,75 | 0,90 | 0,96 | 0,99 |
| P(h ~e) | 0,13 | 0,30 | 0,56 | 0,79 |
| C1=P(h e)- pr(h) | 0,25 | 0,15 | 0,06 | 0,02 |
| Σ C1 | 0,25 | 0,40 | 0,46 | 0,49 |

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

Desentrañando la formalización se puede evidenciar cómo a raíz de la primera prueba - nodalidad- la confianza inicial en la hipótesis $P(h) = 0,50$ pasa a ser $P(h | e) = 0,75$; a su vez, dado que la institucionalización de la participación ciudadana aparece en las normas de ordenamiento jurídico, la confianza en la hipótesis pasa a ser de $P(h | e) = 0,90$; cuando se obtiene la evidencia de los instrumentos de tesoro, la confianza sube a $P(h | e) = 0,96$;

finalmente, cuando la institucionalización de la participación aparece en el diseño estatal la confianza final alcanza un 0,99. Este hecho nos permite concluir que el gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana.

1.2. Entidad A: El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A)

Tomando en consideración que la génesis de la política de institucionalizar la participación es a partir del inicio del proceso político encabezado por el presidente Rafael Correa, que se materializó con la promulgación de la Constitución de 2008, es posible encontrar instrumentos de política creados a partir de la mencionada génesis, no obstante, la política también se configuró a partir de instrumentos ya creados⁵.

1.2.1. Evidencia en nodalidad: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial (P_{A1})

Antes de la llegada de Rafael Correa a la Presidencia del Ecuador, la participación ciudadana estaba concebida por fuera del gobierno y era reconocida constitucionalmente, sin que esto implique la existencia de una política. A partir del proceso político del año 2008, se establecieron lineamientos referentes a la participación ciudadana institucionalizada desde el texto de la Constitución de la República.

Con base en estas directrices constitucionales, se puede encontrar como evidencia de los instrumentos de nodalidad al Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, emitido por la Función de Transparencia y Control Social, el cual centra el accionar ciudadano en la coparticipación con la institucionalidad pública como mecanismos para el ejercicio de los derechos de participación, en el que se destacan sus objetivos No. 2, el cual consiste en “Garantizar la realización y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos mediante la aplicación de políticas específicas de participación, transparencia, control social y lucha contra la corrupción, normas y códigos de conducta”; y, No. 3, que versa sobre el incremento de espacios de participación directa mediante la implementación de diversas opciones de control social.

⁵ Un claro ejemplo de instrumentos nuevos son los organizacionales, como por ejemplo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Por otro lado, instrumentos que existían previamente son la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De igual manera, se destaca a la Política No. 2, del plan en mención, que tiene que ver con la generación de espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública, cabe resaltar que la política hace énfasis en los mecanismos institucionales, es por tal que, las evidencias presentadas en los instrumentos de nodalidad, permiten dar una confianza mayor en la hipótesis.

1.2.2. Evidencia en autoridad: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial (P_{A2})

Para los instrumentos de autoridad, la evidencia se basa en encontrar indicios que confirmen que la política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial, no obstante, el hecho de que a partir de la Constitución de 2008 es cuando se realiza la institucionalización, anteriormente existía una escueta regulación de la participación.⁶ En este sentido, existen normas relacionadas a la participación ciudadana que tienen su génesis a partir de la Constitución de 2008, las mismas que se presentan en la Tabla 3.2.

Tabla 3.2. Normativa de la Función de Transparencia y Control Social

| Tipo de Norma | Norma Jurídica | Publicación Registro Oficial | Enlace |
|---|--|---|--|
| Carta Suprema | Constitución de la República del Ecuador | R.O. No. 449 | Constitución 2008 |
| | | 20 de octubre de 2008 | |
| Leyes Orgánicas | Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado | Reforma R.O.S. No. 744 | Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado |
| | | 29 de abril de 2016 | |
| | | R.O.S. No. 595 12 de junio de 2002 | |
| | Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social | R.O. No. 53 | Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social |
| | | 07 de agosto de 2013 | |
| | Ley Orgánica de Servicio Público | R.O.S. No. 294 | Ley Orgánica de Servicio Público |
| | | 06 de octubre de 2010 | |
| | Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social | R. O. S. No. 22 | Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social |
| | | 9 de septiembre de 2009 | |
| | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | R.O.S. No. 395 | Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública |
| 4 de agosto de 2008 | | | |
| Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública | R. O. S. No. 337 | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública | |
| | 18 de mayo de 2004 | | |

⁶ Cabe resaltar que existían instituciones como la Contraloría General del Estado, la cual, con la creación de la Función de Transparencia y Control Social se adscribe a tal función, no obstante, existen reformas en la ley orgánica que la regula, el primero realizado en agosto de 2009.

| | | | |
|---|---|--|--|
| Ley Ordinaria | Ley de Seguridad Pública y del Estado | R. O. S. No. 35 28 de septiembre de 2009 | <u>Ley de Seguridad Pública y del Estado</u> |
| Reglamentos de Leyes | Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público | R.O.S. No. 418 | <u>Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público</u> |
| | | 01 de abril de 2011 | |
| | Reglamento Ley de Seguridad Pública y del Estado | R.O.S. No. 290 | <u>Reglamento Ley de Seguridad Pública y del Estado</u> |
| | | 30 de septiembre de 2010 | |
| | Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública | R.O.S No. 588 | <u>Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública</u> |
| | | 12 de mayo de 2009 | |
| Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública | R.O. 507 | <u>Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública</u> | |
| | 19 de enero de 2005 | | |
| Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado | R. O. No. 119 | <u>Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado</u> | |
| | 07 de julio de 2003 | | |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en la página web de la Función de Transferencia y Control Social

1.2.3. Tesoro: Evidencia en tesoro: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial (P_{A3})

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción⁷ (CCCC), creada en 1997, fue la primera innovación institucional relacionada con el proceso de inclusión ciudadana en el control de lo público (Olivo 2013), y fue eliminada entre el año 2008-2009, no obstante entre esos mismos años recibió un presupuesto total de \$ 1.846.962,19, a partir del 2010 se asignó directamente al CPCCS. A continuación, se presenta La Tabla 3.3 con el presupuesto asignado y donde podemos darnos cuenta de los cambios en el mismo, pues, pasar de un promedio de \$ 940 mil dólares en los años 2008 y 2009 a \$ 9.546.954,30 en el 2010, reflejando así el cambio en la organización financiera sectorial.

⁷ La Comisión de Control Cívico de la Corrupción en adelante (CCCC), fue una institución creada en el año de 1997 por decreto ejecutivo (50631 VII) durante el gobierno del Dr. Fabián Alarcón; la CCCC era un organismo de derecho público, con autonomía e independencia económica, política, administrativa, y actuaba en representación de la sociedad civil. Esta institución estaba conformada por delegados de varios sectores de la sociedad civil, los medios de comunicación, los sectores productivos, los grupos de derechos humanos, consumidores, los movimientos indígenas, sindicalistas y de mujeres.

Tabla 3.3. Presupuesto de la política pública de participación ciudadana

| Periodo | Presupuesto General del Estado destinado al CPCCS | Presupuesto para Promoción de la participación | Presupuesto para Control Social |
|---------|--|---|---------------------------------|
| 2008 | La Comisión de Control Cívico de la Corrupción (Entidad Extinta) entre los años 2008 y 2009 recibió \$1.846.962,19 | | |
| 2009 | | | |
| 2010 | \$ 9.546.954,30 | Proceso de construcción de la política pública de participación | |
| 2011 | \$ 22.955.862,00 | \$ 869.680,00 | \$ 330.720,00 |
| 2012 | \$ 13.378.324,00 | \$ 108.548,00 | \$ 205.134,00 |
| 2013 | \$ 14.322.667,00 | \$ 1.227.060,00 | \$ 654.139,00 |
| Total | \$ 60.203.807,30 | \$ 1.227.060,00 | \$ 654.139,00 |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en la página web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

1.2.4. Evidencia en organización: La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado (P_{A4})

La creación de la Función de Transparencia y Control Social trajo consigo el diseño de un aparataje institucional: Defensoría del Pueblo y sus defensorías provinciales; Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Contraloría General del Estado; Superintendencia de Bancos y Seguros, Superintendencia de Telecomunicaciones; Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria; Superintendencia de Control del Poder del Mercado; Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; Superintendencia de la Información y Comunicación, y el Consejo Nacional de Valores.⁸

Adicionalmente, la Constitución de 2008, en su artículo 207, establece la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como una entidad autónoma que adscribe a la Función de Transparencia y Control Social. Su principal objetivo es promover el ejercicio de los derechos de participación y control social de lo público, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia, y designar u organizar procesos de designación de las autoridades que le corresponda de acuerdo a la Constitución y la Ley.

Hasta febrero de 2018, el consejo se integra por siete consejeras y consejeros principales con sus respectivos suplentes, que son seleccionados de entre representantes de organizaciones sociales a través de un concurso público de méritos y oposición con veeduría e impugnación

⁸ Ver Anexo 1 sobre el organigrama de la Función de Transparencia y Control Social.

ciudadana, llevado a efecto por el Consejo Nacional Electoral. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se encarga de receptor e investigar las denuncias de hechos que pudieran afectar la participación ciudadana, que generen corrupción o vayan en contra del interés social, así como de tramitar pedidos ciudadanos.

Como se puede evidenciar, la creación de entidades que permitan ejecutar la política de institucionalizar la participación ciudadana (Función de Transparencia y Control Social y el Consejo de Transparencia y Control Social) dan cuenta de la existencia de instrumentos de organización.

Tomando en consideración cada una de las evidencias de instrumentos de política se da como válida la hipótesis de acuerdo a los resultados de la Tabla 3.4.

Tabla 3.4. Formalización bayesiana para la entidad A

| El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada. | | | | |
|--|-----------|-----------|--------|--------------|
| Bayes | Nodalidad | Autoridad | Tesoro | Organización |
| P (h) | 0,5 | 0,75 | 0,90 | 0,96 |
| P(~h) | 0,5 | 0,25 | 0,10 | 0,04 |
| P(e h) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| P(~e h) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| P(e ~h) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| P(~e ~h) | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| P(h e) | 0,75 | 0,90 | 0,96 | 0,99 |
| P(h ~e) | 0,13 | 0,30 | 0,56 | 0,79 |
| C1=P(h e)- pr(h) | 0,25 | 0,15 | 0,06 | 0,02 |
| Σ C1 | 0,25 | 0,40 | 0,46 | 0,49 |

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.3. Entidad B: El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B)

De acuerdo a la hipótesis de esta entidad, se pretende demostrar que es el Estado quien lidera la implementación de políticas, para tal efecto, el Estado afirma o reafirma su posición como actor principal en el proceso de gobernar (Pierre y Peters 2000, 202).

1.3.1. Evidencia en nodalidad: La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial (P_B1)

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), expedido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (encargada de la planificación del país), direcciona las políticas, por lo que, cada una de las organizaciones del Estado tienen que enmarcar su planificación y actuaciones en el referido plan.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está alineado al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, lo que consta de manera explícita en el Plan Institucional del CPCCS, el cual se presenta en la Tabla 3.5. De esta manera se puede identificar la incidencia del gobierno en las políticas, que va más allá de las entidades del poder ejecutivo y llegan a la Función de Transparencia y Control Social.

Tabla 3.5. Lineamientos que el CPCCS realiza para el cumplimiento del objetivo 1 del PNBV 2013-2017: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular

| Política | Lineamientos en los que el CPCCS aporta institucionalmente |
|--|--|
| Política 1.4: Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado. | Ejercer efectivamente la facultad de regulación por parte del Estado, para garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. |
| | Fortalecer las capacidades de las entidades e instituciones públicas encargadas de la regulación y el control. |
| | Crear marcos normativos, metodologías y herramientas que mejoren la calidad, la eficiencia y la eficacia de las regulaciones emitidas por las distintas entidades del Estado. |
| | Implementar estrategias de comunicación y promoción ciudadana, para la difusión de los efectos y los beneficios de las regulaciones del Estado. |
| | Establecer un proceso de evaluación de impacto de las regulaciones existentes y nuevas, que incorporen a la consulta pública como parte de las mismas. |
| Política 1.9: Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad. | Consolidar la implementación de mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la articulación del Estado y la sociedad en todos los niveles de gobierno y funciones del Estado, y mejorar los procesos de toma de decisiones |
| | Profundizar procesos de formación, capacitación, difusión, información y sensibilización que promuevan la participación ciudadana y construyan una cultura democrática. |
| | Establecer programas de capacitación para servidoras y servidores públicos que procuren el cumplimiento de los derechos de participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública. |
| | Promover audiencias públicas periódicas y otras formas abiertas y accesibles de participación ciudadana. |

| | |
|---|---|
| Política 1.12: Fomentar la auto organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común. | Promocionar la creación y el fortalecimiento de organizaciones, colectivos, movimientos sociales, asociaciones ciudadanas, redes populares y demás grupos de acción ciudadana |
| | Implementar programas de capacitación y reconocimiento de la asociatividad con respeto a la autonomía política y organizativa |
| | Promover el respeto y el reconocimiento de las formas organizativas de las comunidades, los pueblos y las nacionalidades. |
| | Fomentar los procesos de organización de las trabajadoras y los trabajadores y la sindicalización por ramas de actividad |
| | Promover la formación de asociaciones de defensa de consumidores y consumidoras. |
| | Impulsar el voluntariado de acción social y desarrollo basado en la libre participación. |
| | Fomentar espacios de diálogo y deliberación que promuevan las capacidades reflexivas, críticas y cooperativas de cada persona. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en el Plan Institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

1.3.2. Evidencia en autoridad: La adaptación del sistema institucional se refleja en la regulación intersectorial (P_{B2})

En cuanto a los instrumentos de autoridad, la Constitución de la República, en su artículo 100 determina que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno para: fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. Lo que observamos con esta disposición es que, la política de institucionalizar la participación, permea cada uno de los niveles de gobierno, confirmando así la regulación intersectorial y entre niveles de gobierno.

Asimismo, en el artículo 208 de la Constitución de la República, dispone como una atribución del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el “*Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público y coadyuvar proceso de veeduría ciudadana y control social*”. Dicho de otra forma, una función que le otorga la Constitución al CPCCS, consiste en delinear los mecanismos de rendición de cuentas a cada una de las entidades del sector público.

Otra evidencia de la regulación intersectorial se encuentra en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual, entre sus

principios, contiene uno⁹ que se refiere a la participación, dando la garantía de respetar, promover y prestar, así como todas las entidades del Estado, las facilidades para poder ejercer este derecho.

Finalmente, en la Tabla 3.6 que se presenta a continuación, constan los códigos normativos que regulan la participación y el control social, de esta manera se confirma la existencia de instrumentos normativos de regulación intersectorial.¹⁰

Tabla 3.6. Códigos que regulan la participación y el control social

| Código | Materia de participación |
|--|---|
| Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y descentralización | <ul style="list-style-type: none"> • En materia de participación y control, el COOTAD norma el ejercicio de las competencias que otorgan personería jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro, en el marco del sistema nacional de organizaciones sociales, especialmente de los gobiernos autónomos descentralizados regionales; y que promueven la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de servicios públicos en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales para la consulta sobre estudios, evaluaciones de impacto social, toma de decisiones y vigilancia en temas de recursos naturales. • Enfoca la participación ciudadana en la gestión de las intervenciones de desarrollo del territorio, normando que todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados planifiquen el desarrollo y ordenamiento territorial con la participación protagónica de la ciudadanía, en conexión con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. • Regula el funcionamiento de los Consejos de Planificación Participativa en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de planes y prioridades estratégicas de desarrollo. • Crea el sistema de participación ciudadana en cada nivel de gobierno para deliberar sobre las prioridades del desarrollo, participar en el ciclo de planificación y en las propuestas de inversión pública, en la elaboración de presupuestos participativos, definición de políticas públicas, coordinación temática y sectorial, fortalecimiento de la democracia local con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social, además de promover la participación y formación ciudadana. • Garantiza la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los |

⁹ COOTAD, Art. 3. g) Participación ciudadana. - La participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. El ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones, entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía, así como la gestión compartida y el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos, el diseño y ejecución de presupuestos participativos de los gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la ley.

¹⁰ En el Anexo 2 se presenta un detalle de los principales cuerpos normativos que determinan el andamiaje institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

| | |
|---|--|
| | gobiernos. En virtud de este principio, se garantizan además la transparencia y la rendición de cuentas, de acuerdo con la Constitución y la Ley. |
| Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrolla las normas constitucionales relativas a la implementación de los mecanismos de democracia directa, que son una de las manifestaciones de la participación ciudadana. |
| Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas | <ul style="list-style-type: none"> • Se norma la coordinación de los mecanismos participativos para el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, especialmente la participación ciudadana en la formulación de planes y políticas de nivel nacional, acogiendo los mecanismos de planificación participativa definidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados. • Regula la participación de los cuatro delegados de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Planificación, y de los tres representantes de las instancias de participación en cada uno de los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. • Norma la participación ciudadana en todas las fases del ciclo de planificación y de elaboración de políticas públicas, en relación con la inversión pública nacional y sub nacional. |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en el Plan Institucional Consejo de Participación ciudadana y Control Social 2014-2017.

1.3.3. Evidencia en tesoro: La adaptación del sistema institucional se refleja en el presupuesto (P_{B3})

La evidencia en los instrumentos de tesoro, lo constituye el llamado presupuesto participativo, el cual es un mecanismo que se implementa en un espacio común y compartido para la toma de decisiones entre autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, la ciudadanía y organizaciones sociales en torno a la distribución equitativa de los recursos públicos, dicho de otra manera, es un proceso en el que las autoridades y la ciudadanía definen conjuntamente cómo y en qué invertir los recursos del gobierno local.

La evidencia de que la implementación del presupuesto participativo es dirigida por el Estado, se encuentra en el artículo 70 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual determina que la autoridad competente iniciará el proceso de deliberación pública para la formulación de los presupuestos con anterioridad a la elaboración del proyecto de presupuesto. La discusión y aprobación de los presupuestos participativos serán temáticas, se realizarán con la ciudadanía y las organizaciones sociales que deseen participar, y con las delegadas y delegados de las unidades básicas de participación, comunidades, comunas, recintos, barrios, parroquias urbanas y rurales, en los gobiernos autónomos descentralizados.

1.3.4. Evidencia en organización: La adaptación del sistema institucional se refleja en la coordinación administrativa intersectorial (P_{B4})

Un cambio evidente en la coordinación administrativa intersectorial se encuentra explícito en una de las funciones que de manera constitucional y legal se ha otorgado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la de designación de autoridades de los organismos de control estatal y de otras funciones del Estado. El CPCCS nombra a exfuncionarios del régimen en cargos públicos cuya designación le corresponde. En la Tabla 3.7 se observa que el nombramiento de autoridades tiene un claro favoritismo por personas afines y cercanas al régimen de gobierno del presidente Rafael Correa.

Tabla 3.7. Nombramiento de Autoridades por parte del CPCCS 2010-2012

| Fecha | Institución | Nombramientos | Mecanismo | Resultados |
|------------|--------------------------------------|---|--|---|
| 13-01-2011 | Procurador General del Estado | Diego Patricio García Carrión | Terna presentada por el Presidente de la República | Seleccionado el mismo procurador anterior |
| 7/1/2011 | Superintendencia de compañías | Suad Raquel Manssur Villagrán | Terna presentada por el Presidente de la República | Fue miembro de la Junta Bancaria en representación del Presidente de la República |
| 30-12-2010 | Superintendencia de Bancos y Seguros | Pedro Solines Chacón | Terna presentada por el Presidente de la República | Seleccionado el anterior Superintendente de Compañías |
| 15-07-2011 | Fiscalía General del Estado | Galo Chiriboga Zambrano | Comisiones Ciudadanas de Selección | Exministro de Trabajo en el gobierno de Rafael Correa |
| 15-11-2011 | Consejo Nacional Electoral | Vocales Principales: Paúl Alfonso Salazar Vargas, Magadala María Villacís Carreño, José Domingo Raúl Paredes Castillo, Emma Roxana Silva Chicaiza, Juan Pablo Pozo Bahamonde | Comisiones Ciudadanas de Selección | Todos ellos ocuparon cargos de confianza en el periodo de gobierno de Rafael Correa |
| 7/12/2011 | Defensoría del Pueblo | Ramiro Rivadeneira Silva | Comisiones Ciudadanas de Selección | Asesor en el Ministerio de Justicia cuando Gustavo Jalk ocupó esa cartera de Estado |
| 30-04-2012 | Defensor Público | Ernesto Pazmiño Granizo | Comisiones Ciudadanas de Selección | Fue el defensor público transitorio desde el 2007 |

| | | | | |
|------------|---|--|--|---|
| 14-05-2012 | Superintendencia de Economía Social y Solidaria | Hugo de Jesús Jácome Estrella | Terna presentada por el Presidente de la República | Investigador de FLACSO, fue asesor de la Asamblea Constituyente (Designado por unanimidad) |
| 31-07-2012 | Superintendencia de Control del Poder del Mercado | Pedro Francisco Páez Pérez | Terna presentada por el Presidente de la República | Exministro del gobierno de Rafael Correa |
| 30-10-2012 | Corte Constitucional | Fabián Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinargote, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Manuel Ignacio Viteri Olvera, Antonio José Gagliardo Loor, Wendy Piedad Molina Andrade, Alfredo Tirso Ruiz Guzmán | Mediante comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores. | Se mantiene el mismo presidente de la Corte anterior. Muchos de los jueces constitucionales designados ocuparon cargos de confianza en el gobierno de Rafael Correa |
| 16-04-2012 | Contralor General del Estado | Carlos Pólit Faggioni | Comisiones Ciudadanas de Selección | El mismo Contralor anterior. Se lo designó por unanimidad. |

Fuente: Ospina 2013, 152-153.

En cuanto a la formalización para la presente entidad se puede establecer que la evidencia presentada permite dar una confianza en la hipótesis de 0,99, de acuerdo a la Tabla 3.8.

Tabla 3.8. Formalización bayesiana para la entidad B

| El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada | | | | |
|--|-----------|-----------|--------|--------------|
| Bayes | Nodalidad | Autoridad | Tesoro | Organización |
| P(h) | 0,5 | 0,75 | 0,90 | 0,96 |
| P(~h) | 0,5 | 0,25 | 0,10 | 0,04 |
| P(e h) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| P(~e h) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| P(e ~h) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| P(~e ~h) | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| P(h e) | 0,75 | 0,90 | 0,96 | 0,99 |
| P(h ~e) | 0,13 | 0,30 | 0,56 | 0,79 |
| C1=P(h e)- | 0,25 | 0,15 | 0,06 | 0,02 |

| | | | | |
|-------------|------|------|------|------|
| pr(h) | | | | |
| $\Sigma C1$ | 0,25 | 0,40 | 0,46 | 0,49 |

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.4. Entidad C: El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C)

1.4.1. Evidencia en nodalidad: La gestión coercitiva del conflicto aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P_{C1})

Los medios de comunicación son protagonistas de conflictos cuando seleccionan, incluyen o excluyen acontecimientos en sus agendas mediáticas como: la jerarquización de hechos, actores y el otorgamiento de determinado enfoque (Casado y Sánchez 2018, 83). En este contexto, el Diario Hoy, se constituye en un claro ejemplo de generador de conflicto, el cual tuvo lugar durante el gobierno del presidente Rafael Correa.

Correa, que había buscado regular la labor de los medios y de democratizar el espectro radioeléctrico, se vio en la necesidad de ejercer coerción a este medio impreso. Según Casado y Sánchez (2018), el cierre del diario se debió a dos factores, a nivel inter e intra. Éste último se refiere a los malos negocios, no obstante, el nivel inter, que refiere a la existencia de un boicot por parte del Estado, inicia cuando se retira la publicidad gubernamental al que se le suma supuestas presiones del sistema bancario.

Durante el gobierno del Presidente Rafael Correa, se empleó a los enlaces ciudadanos como medio de información y opinión de las actividades gubernamentales, entre las cuales, se cuenta a la coerción realizada en contra de los medios de comunicación de oposición. Destaca en este campo el segmento «La libertad de expresión ya es de todos», en el cual se criticaba lo expuesto por periodistas y medios privados.

A lo anterior se le sumaba los instrumentos normativos de coerción como la Ley Orgánica de Comunicación (que diezmaba la capacidad investigativa) y la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado, que reglamentaban la inversión en el sector de la comunicación. Finalmente, el gobierno habría cancelado los contratos de impresión de textos escolares, agudizando las pérdidas económicas.

1.4.2. Evidencia en autoridad: La gestión coercitiva del conflicto aparece en pronunciamientos judiciales (P_{C2})

En el periodo analizado se emitieron varias sentencias emitidas por las autoridades judiciales como mecanismo represivo utilizando para ello la Ley Orgánica de Comunicación, la cual tiene como objeto desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente. Los principales artículos que sirvieron de base para esta coerción son el 17,¹¹ que trata sobre el derecho a la libertad de expresión y opinión; el 18,¹² que versa sobre la prohibición de la censura previa; y el 19¹³ y 20, que desarrolla la responsabilidad ulterior del periodista y de los medios de comunicación.

La evidencia lo constituye la denuncia del Presidente Rafael Correa en contra de Emilio Palacio y Diario El Universo, por el supuesto delito de injurias calumniosas (presentada el 22 de marzo de 2011), por el artículo de opinión denominado “No a las mentiras”,¹⁴ publicado el 6 de febrero de 2011. El exmandatario, en su calidad de acusador particular, solicitó una indemnización de 80 millones de dólares y prisión de tres años al articulista y los directivos del diario, Carlos, César y Nicolás Pérez.

El 20 de julio de 2011, el juez Juan Paredes, encargado temporalmente del Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas, dictó sentencia condenatoria en contra de los acusados¹⁵ imponiendo la pena de tres años de prisión y al pago de \$30 millones, más \$10 millones por parte de la Compañía Anónima El Universo. El 16 de febrero de 2012, la Corte

¹¹ Artículo 17. Ley Orgánica de Comunicación. “Todas las personas tienen derecho a expresarse y opinar libremente de cualquier forma y por cualquier medio, y serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley”.

¹² Artículo 18. Ley Orgánica de Comunicación. “Queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desaprobe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, a fin de obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona y/o perjudicar a un tercero. Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa”.

¹³ Artículo 19. Ley Orgánica de Comunicación. “Para efectos de esta ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias administrativas posteriores a difundir contenidos que lesionen los derechos establecidos en la Constitución y en particular los derechos de la comunicación y la seguridad pública del Estado, a través de los medios de comunicación. Sin perjuicio de las acciones civiles, penales o de cualquier otra índole a las que haya lugar”.

¹⁴ En el artículo, Palacio cuestionó la versión de los hechos del 30S y en el párrafo del texto final agregó: “El Dictador debería recordar, por último, y esto es muy importante, que, con el indulto, en el futuro, un nuevo presidente, quizás enemigo suyo, podría llevarlo ante una corte penal por haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente. Los crímenes de lesa humanidad, que no lo olvide, no prescriben”.

¹⁵ Existieron anomalías en la redacción de la sentencia. Para mayor información ver: <https://www.youtube.com/watch?v=PMKNj09FXBY&t=1057s>

Nacional de Justicia, en el tratamiento del recurso de casación, ratificó la condena en casación y finalmente Rafael Correa anuncia el perdón de los acusados.

1.4.3. Evidencia en tesoro: La gestión coercitiva del conflicto aparece en la ejecución de los presupuestos (P_{C3})

Uno de los instrumentos para ejercer coerción fueron los mismos medios de comunicación. El Estado ecuatoriano, hasta el año 2007 contaba con tres medios (la Radio Nacional del Ecuador, AM, Radio Casa de la Cultura y Radio Vigía de la Policía Nacional). No obstante, para enero de 2011 ya contaban con 19,¹⁶ se clasificaban en: medios públicos, los de gobierno, y los incautados (a los hermanos Isaías).

Con el afán de contrarrestar el efecto de la propaganda oficial en los medios de comunicación en manos del Estado, el economista Wilson Chicaiza, Asambleísta por Pichincha, propuso un “Proyecto de Ley Orgánica Para Evitar el Despilfarro de los Recursos Públicos en Propaganda y Publicidad”,¹⁷ el cual en su exposición de motivos, señala que *en el país es común observar cómo determinadas autoridades de elección popular y otros funcionarios de libre nombramiento y remoción, promocionan las obras que ejecutan con fondos públicos, incluyendo colores o determinados logotipos del Régimen, partido o movimiento al que pertenecen, e inclusive sus nombres.*

El hecho de que el Estado ecuatoriano haya tenido propiedad accionaria en diecinueve medios de comunicación, dio fundamento a lo manifestado en la exposición de motivos del proyecto legislativo en mención, el cual, en cumplimiento del trámite regular, fue calificado por parte del Consejo de Administración Legislativa (CAL). No obstante, la comisión que lo analizó determinó que éste atentaba contra expresas disposiciones constitucionales y legales, además que el proyecto no cumple con el objetivo de “evitar el despilfarro de los recursos públicos en propaganda y publicidad” sino que solamente limitaba su ejecución a no utilizar nombres, colores o señales distintivas de la vertiente política o identidad del funcionario.

¹⁶ Entre los principales encontramos a Ecuador TV, El telégrafo, Radio Pública del Ecuador, El Ciudadano, Agencia Nacional de Noticias de Ecuador y Sudamérica, Los tres canales de televisión: Gamavisión, TC Televisión y Cable Noticias.

¹⁷ El proyecto es presentado el 21 de abril de 2016. Mediante oficio No. 022-AN-WCH-2016

Las mencionadas conclusiones permiten la continuación del “despilfarro de recursos” por parte del Estado ecuatoriano, dando como resultado que los recursos son utilizados como medio de coerción y propagandístico.

1.4.4. Evidencia en organización: La gestión coercitiva del conflicto aparece en la existencia de organizaciones gubernamentales que impiden la participación ciudadana (P_{C4})

En cuanto a los instrumentos de organización se encontró que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el marco del “Concurso de oposición y méritos para la selección y designación para la renovación parcial de las y los consejeros de Consejo Nacional Electoral (CNE)” que tuvo lugar en el año 2017, excluyó de la lista de veedores a Carlos Figueroa Figueroa y Óscar Ayerve Rosas.

Con fecha 20 de julio de 2017, la Secretaría Técnica de Promoción de la Participación y Control Social emitió el Informe de verificación de requisitos/inhabilidades para el proceso de conformación de veeduría ciudadana para vigilar el mencionado concurso de oposición y méritos para la renovación parcial del Consejo Nacional Electoral, en el que se concluyó que 361 postulantes fueron admitidos y 63 inadmitidos.

Con fecha 26 de julio de 2017, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, emitió la Resolución No. PLE-CPCCS-688-26-07-2017, en la que resolvió aprobar el Informe de admisibilidad e inhabilidades dentro del proceso de conformación de la mencionada veeduría ciudadana, en el cual, se utilizó como norma supletoria al Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, en el proceso de verificación de requisitos e inhabilidades, el cual era inaplicable para esta situación, por cuanto la norma cuyo uso procedía de manera exclusiva es el Reglamento de Veedurías para los procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Designación de Autoridades.

En este contexto, y bajo el uso de un reglamento que no correspondía, se procedió a excluir de este mecanismo de participación –veeduría ciudadana- a 63 postulantes, bajo el argumento de que habían realizado, tachones, correcciones o enmendaduras en su solicitud, lo cual, al aplicar la norma correcta y correspondiente, no era procedente.

Cabe destacar que en el grupo de postulantes inadmitidos para la conformación de la veeduría ciudadana, se encontraron varios actores adversos al gobierno de Rafael Correa, entre ellos Carlos Eduardo Figueroa Figueroa y Óscar René Ayerve Rosas, quienes acudieron a la administración de justicia¹⁸ para que se revea la decisión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Por otro lado, es importante rescatar que mediante los instrumentos organizacionales se ejercía coerción de manera constante ya que el Estado creó sus propios espacios de participación y rendición de cuentas, es así que en el 2013 se crea la Secretaría Nacional de Comunicación¹⁹ (SECOM) encargada del programa “Enlace ciudadano”,²⁰ este programa, dirigido por el ex presidente Rafael Correa, permitía rendir cuentas de su gestión a todos los ecuatorianos. Dada su importancia política, este espacio se convirtió en referente mediático y fundamental para la opinión pública, esto se debe a que el programa abordaba temas que no solo eran competencia del ejecutivo, sino que, incluía temas de otras funciones del Estado.

En un inicio, el programa estaba conformado por tres segmentos: agenda semanal, entrevistas con periodistas y un espacio de ciencia y tecnología. Inclusive se habilitó una línea telefónica para que los ciudadanos puedan dialogar con el presidente. No obstante, en el enlace ciudadano del 19 de mayo de 2007, en temas referentes a la libertad de expresión, el presidente Correa, hizo expulsar de la mesa de diálogo a Emilio Palacio²¹ (editorialista del periódico El Universo).

A la siguiente semana, el segmento “Diálogo con los periodistas” fue eliminado. En el 2009 el segmento de “ciencia y tecnología” fue reemplazado por “la libertad de expresión ya es de todos” segmento desde el cual el ex presidente legitimaba su proyecto y deslegitimaba a la prensa privada, sus editorialistas, periodistas y académicos.

¹⁸ Ver Anexo 3 sobre las “Acciones de protección presentadas por Carlos Eduardo Figueroa Figueroa y Óscar René Ayerve Rosas”.

¹⁹ La Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM) se crea mediante Decreto Ejecutivo 3, publicado en el Registro Oficial Suplemento 14 de 13-jun.-2013

²⁰ El programa era comandado por el ex presidente Rafael Correa, en primera instancia el programa era transmitido por 53 estaciones radiales, al final llegaron a transmitirse con más de 400 estaciones y 100 canales de televisión. Duró poco más de 10 años, desde enero 2007 a mayo 2017, dando un total de 523 episodios.

²¹ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=yANBg7fY1QE>

Por último, en la formalización bayesiana de la Tabla 3.9 se puede evidenciar cómo la confianza llega a 0,99. Este hecho nos permite concluir que el gobierno auspicia una gestión coercitiva del conflicto.

Tabla 3.9. Formalización bayesiana para la entidad C

| El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos | | | | |
|--|-----------|-----------|--------|--------------|
| Bayes | Nodalidad | Autoridad | Tesoro | Organización |
| P (h) | 0,5 | 0,75 | 0,90 | 0,96 |
| P(~h) | 0,5 | 0,25 | 0,10 | 0,04 |
| P(e h) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| P(~e h) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| P(e ~h) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| P(~e ~h) | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| P(h e) | 0,75 | 0,90 | 0,96 | 0,99 |
| P(h ~e) | 0,13 | 0,30 | 0,56 | 0,79 |
| C1=P(h e)- pr(h) | 0,25 | 0,15 | 0,06 | 0,02 |
| Σ C1 | 0,25 | 0,40 | 0,46 | 0,49 |

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

1.5. Resultado: La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social

1.5.1. Evidencia en nodalidad: El déficit de control social aparece en los sistemas de información pública (P_{O1})

La teoría sobre la rendición de cuentas social establece que el trabajo de medios de comunicación es el medio con el cual se activan mecanismos horizontales de rendición de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz 2002). Dicho de otra forma, sin la activación o el bloqueo del trabajo periodístico no se activarán los mecanismos horizontales. En este sentido, la evidencia del déficit de rendición de cuentas versa sobre el déficit per sé y de los bloqueos a los medios.

El instrumento de nodalidad encontrado como evidencia es presentado por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), el informe de 2017, en lo referente a la libertad de expresión, evidencia el bloqueo a los medios de comunicación, así como la persecución por personas del gobierno y entidades públicas. Según el mismo, las profundas transformaciones de las leyes y políticas gubernamentales convirtieron al Ecuador en uno de los países de la región con más restricciones a la libertad de prensa.

Adicionalmente, el informe en mención señala que el gobierno habría acumulado un historial alarmante de censuras oficiales y acosos a la prensa que incluía el recurso a querrelas civiles y penales por difamación para silenciar a los críticos, utilizando como instrumento al poder político. Un caso emblemático fue lo ocurrido durante la jornada del 30 de septiembre de 2010, cuando oficiales de policía amotinados sitiaron al Presidente en un hospital y cinco personas murieron en el tiroteo subsiguiente. En respuesta a las protestas nacionales que este hecho provocó, el Secretario de Comunicaciones ordenó a las emisoras de radiodifusión que dejaran de difundir sus propias noticias y radiaran únicamente los noticieros oficiales durante seis horas.

Según el informe, la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos (AEDEP) señaló que en el Ecuador se vivía un ataque sistemático contra la prensa escrita privada, en general, y en contra de ciertos medios, en particular. En particular, AEDEP se refirió a la demanda penal que, en marzo de 2011, había presentado el presidente Correa en contra del diario El Universo, sus directivos y editor de opinión por injurias calumniosas.

La interferencia del gobierno va más allá de callar a los periodistas, pues, según el informe, la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) señala que, en abril de 2011, durante un enlace sabatino, el Presidente había rechazado un pronunciamiento de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH relacionado con el caso de El Universo, por considerar que "interfiere en los asuntos internos del país".

El informe presentado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas permite evidenciar la existencia de una restricción a la libertad de prensa y expresión, motivo por el cual se establece que la confianza en la hipótesis pasa de $P(h) = 0.50$ a $P(h | e) = 0,75$.

1.5.2. Evidencia en autoridad: El déficit de control social aparece en el sistema normativo sancionatorio (P₀₂)

Con respecto a la evidencia en los instrumentos de autoridad encontramos la demanda de inconstitucional de la Ley Orgánica de Comunicación²² (0014-13-IN, 0023-13-IN, 0028-13-IN y acumulados), interpuesta por el asambleísta Luis Fernando Torres Torres el 28 de junio de 2013. La demanda es interpuesta por la forma y por el fondo a algunos de los artículos que

²² La Ley Orgánica de Comunicación fue aprobada por la Asamblea Nacional el 14 de junio de 2013 y publicada en el Registro Oficial tercer suplemento N.º 022 del 25 de junio de 2013.

comprenden la Ley.²³ Según Torres no existió un oportuno debate de su contenido, aduce que en la sesión de 14 de junio de 2013 debió abrirse a un segundo debate como ordena la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no obstante, se violó el procedimiento (que exige dos debates).

Cabe destacar que el asambleísta Torres argumentó que el artículo 1 de la Constitución de la República, ubica a los derechos como fuente integradora de la actividad constitucional, siendo indispensable su reconocimiento y protección. En lo referente a los derechos de comunicación, precisó que las normas constitucionales forman lo que se podría llamar “ideario constitucional de la comunicación libre”, de esta forma señaló que los artículos de la ley establecen restricciones desproporcionadas al ejercicio de los derechos de comunicación y expresión. Establece que la distorsión conceptual de la referida norma coloca a los medios privados de comunicación en calidad de prestadores de un servicio público y por tal, en la difícil posición de asumir responsabilidades civiles extracontractuales, lo que resulta ajeno al esquema de la Constitución.

Finalmente, es preciso mencionar que la Corte Constitucional, luego de varias sesiones de trabajo, resolvió con 8 votos a favor lo siguiente:

- Negar las demandas de inconstitucionalidad por razones de forma de la LOC (Ley Orgánica de Comunicación)
- Negar las demandas de inconstitucionalidad por razones de fondo de los artículos: 1,3,5,6,17,18,20,21,22,24,26,30,38,40,42,48,55,59,61,63,64,71,84,90 y 96 de la LOC
- 3. Declarar en el artículo 2 de la LOC, la inconstitucionalidad de la frase “que residen de manera regular”, sustituyéndose por la frase: “que se encuentren;” por tanto, el artículo permanecerá vigente en el ordenamiento jurídico de la siguiente forma: “Art. 2: Titularidad y exigibilidad de los derechos.- son titulares de los derechos establecidos en esta Ley, individual o colectivamente, todas las personas ecuatorianas y extranjeras que se encuentren en el territorio nacional, sin importar su cargo o

²³ Los artículos demandados son: Art. 4, 6, 10 numeral 4 e inciso final; 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 53, 55, 56, 58, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 88, 93, 94, 96, 97, 98, 110 y 112: disposiciones transitorias primera, sexta, undécima, décima octava, décima novena, vigésima, vigésima primera, vigésima segunda, vigésima tercera, vigésima cuarta: disposiciones reformativas cuarta, quinta y sexta y la disposición derogatoria segunda; y por el fondo: artículos 1, 2, 3, 5, 6, 10 numeral 3 literales a y f, numeral 4 literales e, i, j e inciso al. 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 30, 38, 40, 42, 48, 55, 56, 59, 61, 63, 64, 71, 84, 90 y 96. mismos que serán transcritos en el desarrollo de los problemas jurídicos.

función en la gestión pública o la actividad privada, así como las nacionales que residen en el exterior en los términos y alcances en que sea aplicable la jurisdicción ecuatoriana.”

- Declarar la inconstitucionalidad aditiva en el artículo 56 numeral 3 de la LOC, debiendo incorporarse la siguiente frase: “respecto de la actividad comunicacional y de conformidad con la ley”, por tanto, el artículo permanecerá vigente en el ordenamiento jurídico con el siguiente texto: “Requerir a los ciudadanos, instituciones y actores relacionados a la comunicación, información sobre sí mismos, respecto de la actividad comunicacional y de conformidad con la ley, que fuere necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones.”
- Se declara constitucionalidad condicionada del artículo 10 numeral 4 literal i de la LOC, por lo que se deberá interpretar de la siguiente manera. “El Asumir la responsabilidad de la información y opiniones que se difundan debe entenderse en función de lo establecido en el artículo 20 y 21 de la misma ley, que en su orden contemplan los casos en que los medios de comunicación serán responsables directa o solidariamente por la información que difundan.”

Con esta evidencia se puede aseverar el ejercicio de coartar la actividad de los medios de comunicación lo que finalmente conlleva a evitar la activación de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. Dicho esto, la confianza en la evidencia que previo a las evidencias de autoridad era de $P(h) = 0.75$ pasa a $P(h | e) = 0,90$.

1.5.3. Evidencia en tesoro: El déficit de control social aparece en los informes financieros limitados de las agencias gubernamentales (P_{O3})

En la Tabla 3.3 sobre el presupuesto de la política pública de participación se puede observar que existe un rubro correspondiente a promoción de la participación y otro para el control social. No obstante, los datos, tomados de los informes de rendición de cuentas, reflejan el presupuesto asignado, mas no cómo se ha promocionado la participación.

En una entrevista realizada el 22 de febrero de 2019 a la abogada María Isabel Merizalde Ocaña, quien ostentó el cargo de Secretaria de la Función de Transparencia y Control Social entre enero del 2017 y septiembre del 2018, supo manifestar que los recursos no eran destinados a organizaciones de la sociedad civil, sino que, servían como gasto corriente.

De la inspección a las páginas web, tanto de la Función de Transparencia y Control Social como del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no se puede verificar las erogaciones realizadas bajo este rubro. Con la evidencia presentada se puede observar la falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.

1.5.4. Evidencia en organización: El déficit de control social se manifiesta en la disolución de las organizaciones de la sociedad civil. (P_{O4})

El déficit de control social se refleja en la disolución de organizaciones de la sociedad civil, esta medida se materializó a través de la emisión del Decreto 16,²⁴ el cual tiene por objeto establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos, y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales - SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad.

En este sentido, también se puede citar la emisión del Decreto 739²⁵ que tenía por objeto homologar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales y ciudadanas. Los decretos mencionados fueron creados supuestamente para organizar mejor al sector civil, empero, éste se convirtió en un instrumento del ejecutivo para controlar, acallar y limitar a las organizaciones de la sociedad civil, lo que lleva a la vulneración del derecho fundamental de libre asociación (suscrito en tratados internacionales y en la misma Constitución).

El fin de la emisión de ambos decretos era disolver algunas organizaciones sociales, para lo cual se establecieron tres causales de disolución: desviarse de los fines para los que fueron constituidas, dedicarse a actividades políticas partidistas, y atentar contra la seguridad del Estado. Entre las organizaciones disueltas llaman la atención la Fundación Pachamama (en 2013) y la Unión Nacional de Educadores (en 2016), esta última disuelta por un tema formal de “no registrar la directiva”.

Para finalizar, se da por hecho que la hipótesis de que la institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de rendición de cuentas es verdadera. En la Tabla

²⁴ Expedido el 4 de junio de 2013.

²⁵ Expedido el 3 de agosto de 2015.

3.10 se presenta la formalización bayesiana para el resultado, en ésta se puede evidenciar cómo cada evidencia presentada permite aumentar la confianza inicial de P (0,50) hasta llegar a $P(h | e) = 0,99$.

Tabla 3.10. Formalización bayesiana para el resultado

| La política de institucionalización de la participación ciudadana produce déficit de control social | | | | |
|--|-----------|-----------|--------|--------------|
| Bayes | Nodalidad | Autoridad | Tesoro | Organización |
| P (h) | 0,5 | 0,75 | 0,90 | 0,96 |
| P(~h) | 0,5 | 0,25 | 0,10 | 0,04 |
| P(e h) | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 |
| P(~e h) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| P(e ~h) | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| P(~e ~h) | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| P(h e) | 0,75 | 0,90 | 0,96 | 0,99 |
| P(h ~e) | 0,13 | 0,30 | 0,56 | 0,79 |
| C1=P(h e)- pr(h) | 0,25 | 0,15 | 0,06 | 0,02 |
| Σ C1 | 0,25 | 0,40 | 0,46 | 0,49 |

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

Una vez que se ha realizado la presentación de las evidencias por cada una de las entidades del mecanismo causal propuesto para la presente investigación y se ha realizado su formalización, estas evidencias se resumen en la Tabla 3.11, y el resumen de la formalización para todo el mecanismo causal se presenta en la Tabla 3.12.

Tabla 3.11 Resumen de evidencias

| Hipótesis | Prueba | Evidencia | Resultado |
|--|---|---|-----------|
| El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana. | La institucionalización de la participación ciudadana aparece como objetivo en la propaganda gubernamental. | Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; | + |
| | La institucionalización de la participación ciudadana aparece en las normas del ordenamiento jurídico. | Constitución de la República del Ecuador 2008 | + |
| | La institucionalización de la participación ciudadana aparece como objetivo en los planes de desarrollo. | Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 | + |
| | La institucionalización de la participación ciudadana aparece en el diseño estatal. | Organigrama del Estado Ecuatoriano | + |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Adopción de nuevos medios de política (Formulación) | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial. | Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción; Plan Institucional 2014-2017 del CPCCS | + |
| | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial. | Tabla 3.3 que recoge la Normativa de la FTCS | + |
| | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial. | Tabla 3.4 sobre el Presupuesto de la política pública de participación ciudadana | + |
| | La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado. | Creación de la Función de Transparencia y Control Social | + |
| Adaptación a las reglas existentes (Implementación) | El cambio hacia un estilo de implementación dirigido desde el Estado se refleja en la planificación intersectorial. | Tabla 3.6. sobre los lineamientos que el CPCCS realiza para el cumplimiento del objetivo 1 del Plan Nacional para el Buen Vivir | + |
| | El cambio hacia un estilo de implementación dirigido desde el Estado se refleja en la regulación intersectorial. | Anexo 2. sobre los principales cuerpos normativos que determinan el andamiaje institucional del CPCCS | + |
| | El cambio hacia un estilo de implementación dirigido desde el Estado se refleja en los presupuestos del Estado. | Presupuestos participativos | + |
| | El cambio hacia un estilo de implementación dirigido desde el Estado se refleja en la coordinación administrativa. | Tabla 3.8 sobre los nombramiento de autoridades por parte del CPCCS 2010-2012 | + |
| Calibración de la mezcla de instrumentos de política (Manejo del conflicto) | La gestión coercitiva del conflicto aparece en los informativos y declaraciones del gobierno. | Estudio de la coerción a los medios de comunicación. | + |
| | La gestión coercitiva del conflicto aparece en pronunciamientos judiciales. | Ley Orgánica de Comunicación | + |
| | La gestión coercitiva del conflicto aparece en la ejecución de los presupuestos. | Proyecto de Ley Orgánica Para Evitar el Despilfarro de los Recursos públicos en Propaganda y Publicidad | + |
| | La gestión coercitiva del conflicto aparece en las organizaciones. | Con fecha 26 de julio de 2017, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, emitió la Resolución No. PLE-CPCCS-688-26-07-2017; https://www.youtube.com/watch?v=yANBg7fY1QE | + |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Resultado de política (Cambio de la política) | El déficit de control social aparece en los sistemas de información pública. | informe de la Organización de Naciones Unidas | + |
| | El déficit de control social aparece en el sistema normativo. | Sentencia de la demanda de inconstitucionalidad de las demandas 0014-13-IN, 0023-13-IN, 0028-13-IN y acumulados | + |
| | El déficit de control social aparece en los informes financieros de las agencias gubernamentales. | Entrevista a Ma.Isabel Merizalde | + |
| | El déficit de control social aparece en los informes de las agencias de equilibrio. | Decreto 16 expedido el 4 de junio de 2013; y Decreto 739 expedido el 3 de agosto de 2015 | + |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo

Tabla 3.12. Aplicación de la formalización bayesiana en el mecanismo causal

| Test | Resultado | P(H) | P(-H) | P(E/H) | P(-E/H) | P(E/-H) | P(-E/-H) | P(H/E) | P(H/-E) |
|-----------------|-----------|------|-------|--------|---------|---------|----------|--------|---------|
| P _{D1} | + | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,75 | 0,13 |
| P _{D2} | + | 0,75 | 0,25 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 0,3 |
| P _{D3} | + | 0,9 | 0,1 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,96 | 0,56 |
| P _{D4} | + | 0,96 | 0,04 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,99 | 0,79 |
| P _{A1} | + | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,75 | 0,13 |
| P _{A2} | + | 0,75 | 0,25 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 0,3 |
| P _{A3} | + | 0,9 | 0,1 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,96 | 0,56 |
| P _{A4} | + | 0,96 | 0,04 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,99 | 0,79 |
| P _{B1} | + | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,75 | 0,13 |
| P _{B2} | + | 0,75 | 0,25 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 0,3 |
| P _{B3} | + | 0,9 | 0,1 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,96 | 0,56 |
| P _{B4} | + | 0,96 | 0,04 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,99 | 0,79 |
| P _{C1} | + | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,75 | 0,13 |
| P _{C2} | + | 0,75 | 0,25 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 0,3 |
| P _{C3} | + | 0,9 | 0,1 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,96 | 0,56 |
| P _{C4} | + | 0,96 | 0,04 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,99 | 0,79 |
| P _{O1} | + | 0,5 | 0,5 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,75 | 0,13 |
| P _{O2} | + | 0,75 | 0,25 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,9 | 0,3 |
| P _{O3} | + | 0,9 | 0,1 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,96 | 0,56 |
| P _{O4} | + | 0,96 | 0,04 | 0,9 | 0,1 | 0,3 | 0,7 | 0,99 | 0,79 |

Fuente: Datos tomados del trabajo investigativo con base en Fontaine et al. 2017

La Tabla 3.12 muestra el resumen de los resultados obtenidos después de la formalización bayesiana a cada una de las cinco entidades del mecanismo causal teórico. Las cinco entidades del mecanismo obtuvieron una confianza posterior de 0.99, la misma que abarca a la totalidad del mecanismo causal propuesto en la presente investigación.

Conclusiones

Los 20 test empíricos diseñados a efectos de la presente investigación tienen resultado positivo, lo que implica la existencia de las cinco entidades que conforman el mecanismo causal, el cual alcanza una confianza posterior de 0,9, por lo que, es posible afirmar que, durante el periodo analizado 2007-2017 el mecanismo causal se encontraba presente en el caso analizado y funcionaba tal y como fue teorizado.

La confianza posterior alcanzada en el mecanismo, permite probar que, en el caso analizado, la adopción del objetivo de política de institucionalizar la participación ciudadana, causó un déficit de control social a través de tres procesos intermedios: la formulación de una nueva política de participación ciudadana, la adaptación del sistema institucional para afianzar la nueva política y el auspicio de una gestión coercitiva de los conflictos.

Se comprueba que el mecanismo causal que vincula la adopción de un nuevo objetivo de política con el control social de un resultado de política, a través de tres entidades intermedias: cambio en la política sectorial, cambio en el sistema institucional, estilo de implementación en las relaciones Estado-Sociedad, es eficiente para describir el proceso que conduce a la mejora o al déficit del control social.

La relación causal entre la puesta en agenda de la institucionalización de la participación ciudadana y el déficit de control social muestra que, durante el proceso de diseño de una política, pueden producirse efectos no deseados por un distanciamiento entre los instrumentos de política elegidos y el objetivo que motivó la formulación que originalmente perseguían (Howlett 2011), por lo que, es posible afirmar que el proceso de diseño de una política explica un resultado de política.

El marco neoinstitucional del diseño de políticas públicas permite al investigadores contar con elementos teóricos consistentes para elaborar un mecanismo causal que describa los componentes implícitos dentro del proceso de diseño de una política, a la vez que posibilita contar con un protocolo para ordenar las observaciones empíricas, en base a las categorías de instrumentos de política propuestas por Hood (1986).

En lo referente al método, el seguimiento de procesos de comprobación teórica es consistente con una posición ontológica realista crítica y con el marco neoinstitucional de diseño de políticas, por lo que se constituye en un marco teórico-metodológico coherente que permite analizar distintos problemas teóricos de política pública.

De manera contextual, para el caso ecuatoriano, existe una deficiente separación entre las cinco funciones del Estado y un hiperpresidencialismo lo que favorece la instrumentalización de las políticas públicas, pues brinda incentivos para que los actores excedan los límites previstos en la ley sin temor de ser sancionados.

El caso propuesto para el análisis muestra que la adopción de un objetivo no garantiza que la política diseñada responda a las directrices que dicho objetivo propone, ni garantiza la obtención de los resultados esperados, pues, el resultado de una política depende mayoritariamente de la estructura y contenido de la política formulada, así como del estilo de implementación con el que se resuelven los conflictos propios de la etapa de implementación.

La adopción de objetivos de institucionalizar la participación, como detonante, provoca que se formule una política. Un hecho llamativo en la formulación es que el Ecuador en 2008 aprueba una nueva Constitución y en esta crea la Función de Transparencia y Control Social, con los objetivos de: promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y fomentar e incentivar la participación ciudadana.

La formulación de una política institucionalizadora de la participación ciudadana genera que el gobierno adopte un estilo de política dirigido desde el Gobierno para su implementación, pues, la institucionalización tiene una connotación *per sé* de que el gobierno sea el eje central en la política, de esta manera el gobierno afirma o reafirma su posición como actor principal en el proceso de gobernar (Pierre y Peters 2000, 202).

En este sentido, la política implementada se reflejará intersectorialmente y en los niveles de gobierno, esto lo podemos comprobar principalmente mediante el instrumento de autoridad y organización, en el primero su alcance es tal que llega hasta los niveles de gobierno, pues existe en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización formas de institucionalizar la participación, entre los mecanismos a destacar es el presupuesto participativo y la silla vacía. En la parte organizativa se puede evidenciar cómo el Consejo de

Participación Ciudadana y Control Social designa autoridades que no se encuentran dentro de su función.

De manera posterior a la implementación, se encuentra la entidad referente a la calibración de la mezcla de instrumentos, aquí se evidencia cómo la coerción es la forma de afianzar la política institucionalizadora. Un ejemplo es la utilización de los órganos del Estado con el fin de favorecer a personas afines al gobierno o limitar la participación de ciertas personas que criticaban al régimen.

La política de participación ciudadana institucionalizada muestra la inclusión de instrumentos que se distanciaron del objetivo inicialmente adoptado en un entorno institucional caracterizado por un estilo de gobernanza jerárquico que condujo a la instrumentalización de la política a favor de los actores que detentaban el poder estatal y la consecuente falla en el control social, el cual está reflejado desde instancias internacionales. Un pronunciamiento de la ONU sobre cómo existen ciertas políticas que restringen el trabajo de los medios de comunicación, claves para el ejercicio de rendición de cuentas social, asimismo, en el afán de mitigar este ataque, se demandó la inconstitucionalidad de la mencionada Ley, la cual fue rechazada por la Corte Constitucional.

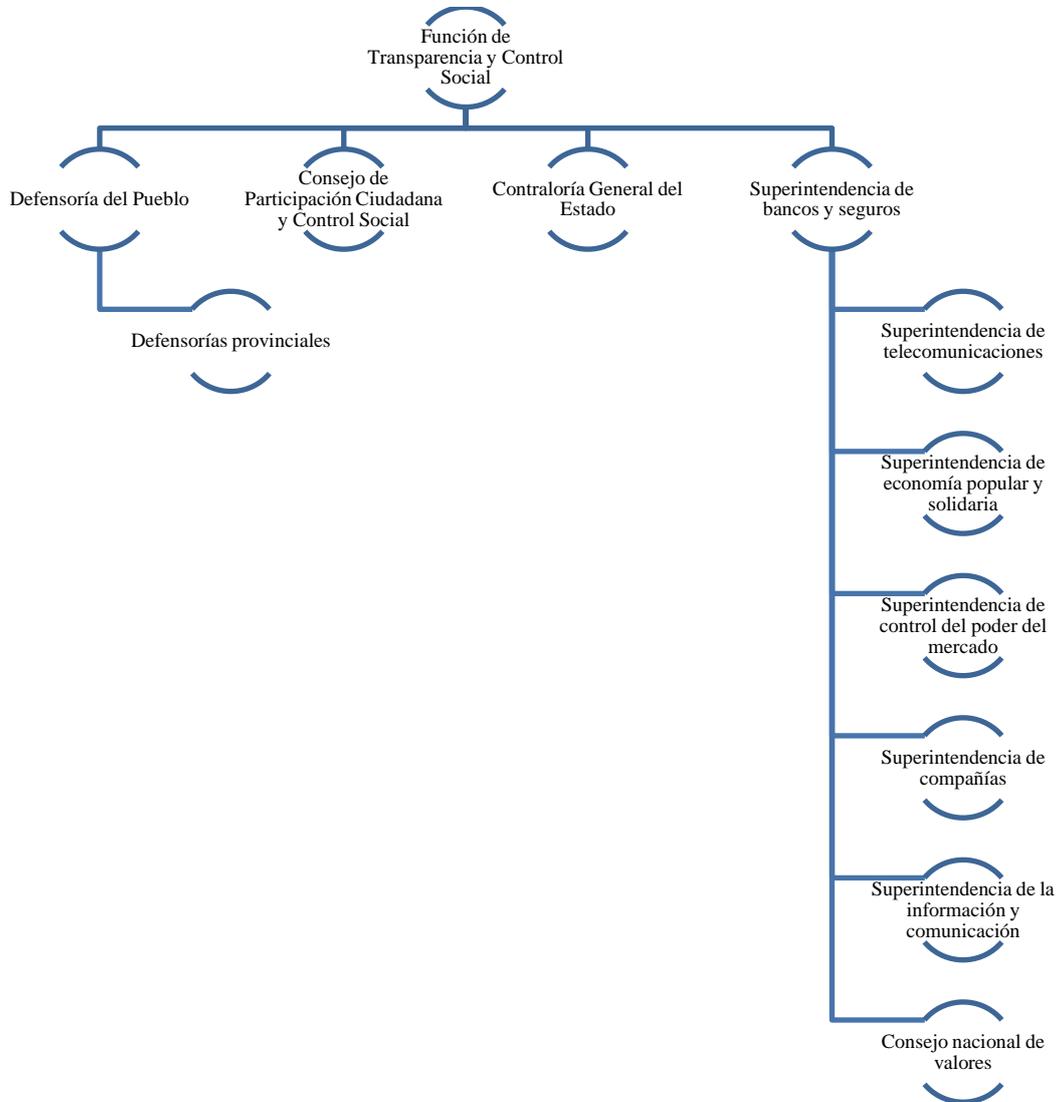
Finalmente, es preciso señalar que, con la llegada a la Presidencia de la República del Ecuador de Lenin Moreno, desde el ejecutivo se inició un proceso político tendiente a “descorreizar” las instancias de gobierno, para lo cual, luego de una consulta popular llevada a efecto el 4 de febrero de 2018, se cesaron a los miembros del Consejo de Participación Ciudadana para designar uno transitorio que llevó a cabo un proceso de evaluación y remoción de las autoridades cuya designación es competencia de dicho órgano.

Una vez terminado el periodo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, se ha instalado en el debate político y en la agenda pública la posibilidad de reformar la Constitución de 2008 a fin de modificar la estructura del Estado y suprimir la Función de Transparencia y Control Social, en razón del déficit que ha producido en el control social la adopción de objetivos de institucionalización de la participación ciudadana, dando, de esta manera, actualidad y relevancia social y política al mecanismo causal propuesto en esta investigación.

Anexos

Anexo 1. Estructura orgánica de la Función de Transparencia y Control Social.

Ilustración 3. Estructura Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social



Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo con base en la página web de la Función de Transparencia y Control Social.

Anexo 2. Principales cuerpos normativos que determina el andamiaje institucional del CPCCS.

- Constitución de la República.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013- 2017.
- Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de la Función de
- Transparencia y Control Social.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Convención Interamericana Contra la Corrupción (OEA).
- Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción.

Anexo 3. Acciones de protección presentadas por Carlos Eduardo Figueroa Figueroa y Oscar René Ayerve Rosas.

1. Carlos Eduardo Figueroa Figueroa - Acción de Protección No. 17230-2017-10844

- Sentencia de primera instancia, dictada por el Juez de la Unidad Judicial Civil, con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, el 16 de agosto de 2017, en la que, se decidió:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, **se niega la acción propuesta.** 6.- APELACION El accionado en la misma audiencia dedujo el recurso de apelación, por lo que de conformidad a lo establecido en el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concede la apelación presentada, por consiguiente elévese los autos a la Corte Provincial, conforme lo establecido en la norma legal referida.- Notifíquese.” (Énfasis agregado).

- Sentencia de apelación o segunda instancia, dictada por el Tribunal de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, el 17 de noviembre de 2017, en la que, se resolvió:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **desecha el recurso de apelación interpuesto por CARLOS EDUARDO FIGUEROA FIGUEROA y confirma la sentencia dictada por el Juez A-quo.**- En cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República, una vez que se ejecutorie esta sentencia, remítase a la Corte Constitucional.- Notifíquese.” (Énfasis agregado).

2. Óscar René Ayerve Rosas: Acción de Protección No. 17294-2017-01058

- Sentencia de primera instancia, dictada por el Juez de la Unidad Judicial Penal, con sede en la parroquia de Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, el 28 de agosto de 2017, en la que, se decidió:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se desecha, por improcedente la Acción de Protección presentada por el señor OSCAR RENE AYERVE ROSAS en contra de los señores MIEMBROS DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL: YOLANDA RAQUEL GONZALES LASTRE, EDUARDO LEONARDO JARRIN JARRIN, DORIS GALLARDO CEVALLOS, TITO ASTUDILLO SARMIENTO, TANIA PAUKER CUEVA, XAVIER BURBANO ESPINOZA Y ANTONIO PEÑA AGUIRRE.- 2) Adjúntese al proceso los documentos presentados en Audiencia por parte de los accionados, se deja constancia que el accionante no ha presentado prueba alguna en Audiencia.- 3) Se les concede 5 días a que legitimen sus intervenciones en esta Audiencia a los señores abogados actuantes en la misma.- Actúe como Secretario de esta Unidad Judicial Penal el Dr. Santiago Villacís.- Ejecutoriada la presente sentencia remítase a la Corte Constitucional de conformidad a lo dispuesto en el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador.- Hecho que sea, archívese el proceso.- NOTIFÍQUESE.” (Énfasis agregado).

- Sentencia de apelación o segunda instancia, dictada por el Tribunal de la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Pichincha, el 14 de noviembre de 2017, en la que, se resolvió:

“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA: 1) **Se rechaza el recurso de apelación propuesto por el señor Oscar René Ayerve.**- 2) Se deja a salvo el derecho del recurrente, para que inicie las acciones legales al amparo del ordenamiento jurídico coherente a sus derechos subjetivos.- 3) Bajo el análisis y la argumentación supra, una vez que se ha realizado un acucioso examen integral, se determina que la posible vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción de protección propuesta por el señor Oscar Ayerve Rosas, no debió ser reclamados por la vía garantía jurisdiccional de Acción de Protección; puesto que se desestima lo determinado en el artículo 173 de la Constitución de la República del Ecuador, al tratarse un acto administrativo por falta de notificación; lo que atenta contra el derecho a la seguridad jurídica, que garantiza el artículo 82 ut supra.- 4.- De conformidad a lo que establece el Art. 86.5 de la Constitución de la República del Ecuador y 25.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejecutoriada esta sentencia, remítase copias certificadas a la Corte

Constitucional para los fines pertinentes. NOTIFIQUESE y DEVUÉLVASE.” (Énfasis agregado).

Anexo 4. Orientación política de los Consejeros del CPCCS

Tabla 4.1. Orientación política de los primeros Consejeros del CPCCS

| Primer CPCCS | | |
|-----------------------------|---|--|
| 26 de marzo 2010 - 2015 | | |
| Nombre | Organizaciones sociales en las que acredita participación | Orientación política |
| Tatiana Ordeñana Sierra | No es posible rastrear esta información | Ex directora provincial del INFA en Guayas y luego Jueza de la Corte Constitucional cesada en 2018 (Alianza País) |
| David Rosero Minda | No es posible rastrear esta información | Ex vicepresidente de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador FEUE y miembro activo del Movimiento Popular Democrático MPD |
| Marcela Miranda Pérez | No es posible rastrear esta información | Ex funcionaria de la Cooperativa de Todas, financiera de microcrédito fundada por Ricardo Patiño en 2003 (Alianza País) |
| Luis Pachala Poma | No es posible rastrear esta información | Ex candidato a alcaldía de Guaranda por Sociedad Patriótica, partido del presidente Lucio Gutiérrez y luego asambleísta por el partido Creando Oportunidades CREO de Guillermo Lasso |
| Mónica Banegas Cedillo | No es posible rastrear esta información | Ex afiliada al movimiento político Alianza País |
| Fernando Cedeño Rivadeneira | No es posible rastrear esta información | Ex secretario de despacho del Ministro de Economía Ricardo Patiño (Alianza País) |
| Andrea Rivera Villavicencio | No es posible rastrear esta información | Ex presidenta de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador FEUE en la provincia del Azuay y militante del Movimiento Popular Democrático MPD |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo

Tabla 4.2. Orientación política de los segundos Consejeros del CPCCS

| Segundo CPCCS | | |
|--|---|---|
| 23 de julio 2015 - cesado el 28 de febrero de 2018 | | |
| Nombre | Organizaciones sociales en las que acredita participación | Orientación política |
| Yolanda González Lastre | No es posible rastrear esta información | Ex subsecretaria de pueblos e interculturalidad (Alianza País) |
| Édwin Jarrín Jarrín | No es posible rastrear esta información | Ex secretario de Transparencia y ex jefe de despacho del presidente Rafael Correa (Alianza País) |
| Doris Gallardo Cevallos | No es posible rastrear esta información | Ex directora general del Consejo de la Judicatura de transición encabezado por Paulo Rodríguez (Alianza País) |

| | | |
|---------------------------|---|--|
| Tito Astudillo Sarmiento | No es posible rastrear esta información | Ex asesor político de la Ministra de Inclusión Económica y Social Doris Soliz Carrión (Alianza País) |
| Tania Pauker Cueva | No es posible rastrear esta información | Ex asesora de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES (Alianza País) |
| Juan Antonio Peña Aguirre | No es posible rastrear esta información | Ex subsecretario de seguimiento e información del despacho del presidente Rafael Correa (Alianza País) |
| Xavier Burbano Espinoza | No es posible rastrear esta información | Ex subsecretario de gestión de la política (Alianza País) |

Fuente: Datos tomados a partir del trabajo investigativo

Lista de Referencias

- Bar, Antonio. 2000. "Accountability and public administration: concepts, dimension, developments". En *Openness and transparency in governance: challenges and opportunities*, Editor Michael Kelly. European Institute of Public Administration: Maastricht, 22-61.
- Beach, Derek y Guillaume Fontaine. 2017. "Improving comparative policy analysis through process tracing: A policy design framework". Paper en proceso.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. 2016. "Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines". Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2010. "Process Tracing and Causal Inference". En: H. Brady, D. Collier (Ed.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (2nd Ed.) Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 207-220.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel (Eds.). 2015. "Process tracing: From metaphor to analytic tool". Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, Ismael y Ricardo Goma. 2003. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 26.
- Brady, Henry y David Collier. 2010. "Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards" (2nd Ed.) Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bobbio, Norberto. 2001. "El futuro de la democracia". México: Fondo de Cultura Económica. (Cap. I).
- Bovens, Mark. 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal* 13 (4): 447-468.
- Canto, Manuel 2010. "Participación ciudadana en las políticas públicas", Biblioteca Básica de Administración Pública, México: Siglo XXI Editores.
- Cameron Maxwell, Eric Hershberg, Kenneth Sharpe. 2012. "Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina". En *Nuevas instituciones de decocracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, de Cameron, Maxwell, Hershberg, Eric y Sharpe, Kenneth (Editores). México: Flacso México, 13-38.
- Casado, Fernando y Rebeca Sánchez Figueroa. 2018. "Medios de comunicación y conflicto: Cierre del diario ecuatoriano Hoy".
- Cuadrado Juan, Tomás Mancha, José Villena, Javier Casares, Miguel González, José Marín, María Peinado. 2010. "Política Económica". Cuarta edición. Mc Graw Hill: Madrid.

- Cunill, Nuria. 2002. "Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina". En Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (Comp.): *Controlando la política*. Buenos Aires, 193-217.
- De Brujin Hans A., Hans A. M. Hufen. 1998. "The traditional Approach to Policy Instruments". En: G. Peters (Ed.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham-Northampton: Elgar, 11-32.
- De la Hoz, Remberto. 2016. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas". En *Justicia*. Universidad Simón Bolívar: Barranquilla, 107-121.
- Fairfield, Tasha y Andrew Charman. 2016. "Formal bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats". The London School of Economics and Political Science.
- Falleti, Tulia y Julia Lynch. 2009. *Context and Causal Mechanisms in Political Analysis*. *Comparative Political Studies*. Vol. 42, Issue 9, pp. 1143-1166.
- Fontaine, Guillaume. 2015. "El análisis de las políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos". Quito: FLACSO Ecuador; Anthropos Editorial.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez, Byron Paz. 2017. "Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case". *The Extractive Industries and Society* 4 (4): 18-45.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez, José Fuentes. 2018. "How resource nationalism hinders the energy transition in Ecuador: A causal mechanism of implementation gap". Paper en proceso.
- Fontaine, Guillume. 2018a. "Towards a policy design framework". Departamento de Asuntos Públicos FLACSO-Ecuador. Quito.
- . 2018b. "Using process tracing for comparative policy analysis: a realistic approach". Departamento de Asuntos Públicos FLACSO-Ecuador. Quito.
- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. "Case studies and theory development in the social sciences". Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. "Case study research: principles and practices". Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, Social learning and the State: The case of economic policymaking in Britain". En *Comparative Politics*, Vol. 25: 275-296.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". En *Political studies*, XLIV: 936-957.

- Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas. 2011. “Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso”. En *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Eds. Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas. Bogotá: Ediciones Uniandes: 20-46.
- Hood, Christopher. 1986. “The Tools of Government”. London: Macmillan Press Ltd.
- . 2007. “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”. *Governance*, 20 (1): 127–144.
- Howlett, Michael. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. . London-New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver. 2006. “Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. En *Review of Policy Research*, Volume 23, Number 1: 129-151.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements”. *Policy and Society*, 26 (4): 1-14.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. “The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 11:1, 33-46, DOI: 10.1080/13876980802648144.
- Howlett, Michael y Sarah Giest. 2013. “The policy-making process”. En Araral Eduardo, Scott Frizen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu (Ed.) (2013), *Routledge Handbook of Public Policy*. London, New York: Routledge, 17-28.
- Howson, Colin y Peter Urbach. 2006. “Scientific Reasoning: The Bayesian Approach”. Tercera edición. La Salle, IL: Open Court.
- Jackson, Patrick. 2016. “The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics”. (2nd edition). London: Routledge.
- Jouve, Bernard. 2004. “La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización”. *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N° 2, 116-132.
- Lascombes, Pierre y Patrick Le Gales. 2005. “Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation”. *Governance*, 20 (1): 1-21.

- León, Jorge 2012. “Correa: Dinámica de concentración del poder y modernización conservadora”. En Balance de la revolución ciudadana, de Mantilla Sebastián y Santiago Mejía. Quito: Planeta, 373-400.
- Lind, Douglas, William Marchal y Samuel Wathen. 2012. “Estadística aplicada a los negocios y la Economía”. Décimo quinta edición. México: Mc Graw Hill.
- Linder, H. Stephen y Guy Peters. 1989. “Instruments of Government: Perceptions and Contexts”. En: Journal of Public Policy, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989): 35-58.
- Lowndes, Vivien. 2010. “The institutional approach”. En G. Stoker, D. Marsh (Ed.), Theory and Methods in Political Science. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- March, James y Johan Olsen. 2005. “Elaborating the New Institutionalism”. Arena Centre for European Studies: University of Oslo, 78 (3): 734-749.
- Mahoney, James. 2001. “Path-dependent explanations of regime change: Central America in Comparative Perspective”. Studies in Comparative International Development, 36 (1): 111-141.
- Morales, Juan. 2008. “Los nuevos horizontes de la participación”. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, de Ramiro Ávila (Compilador). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 155-200.
- Muller, Pierre. 2006. “Las políticas públicas”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 93-125.
- North, Douglas. 1990. “Institutions, institutional change and economic performance”. Cambridge: Cambridge University Press
- Ocejo, Almudena, Ernesto Isunza y Juan Estrella. 2014. “Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas.” En Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana. De Lourdes Morales Canales (Editora). Centro de Investigación y Docencia Económicas: México D.F: 95-128.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. “Estado, democratización y ciudadanía”. Revista Nueva Sociedad No. 128: 62-87.
- . 2004. “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. Revista Española de Ciencia Política (11): 11-31.
- Ostrom, Elinor. 2011. “Background on the Institutional Analysis and Development Framework”. Policy Studies Journal, 39 (1): 7-27.
- Ospina, Pablo. 2013. “La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)”.

- Olivo, Cielito 2013. “El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la comisión anticorrupción del Ecuador: 1997-2008”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Pachano, Simón. 2010. “Democracia representativa mecanismos de democracia directa y participativa”. Quito: Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS.
- Parsons, Stephen. 2005. “Rational choice and politics. A critical introduction”. Continuum international Publishing group: London. Peruzzotti Enrique, Catalina Smulovitz (2002). “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas”. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Peruzzotti, Enrique. 2008. “La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina” *Sistema*: 203/204.
- . 2012. “Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America”. *Polity*. 44: 625-642.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas”. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Peters, Guy. 2012. “Institutional theory in political science: The “New Institutionalism””. Continuum: Third Edition.
- . 2015. “Advanced introduction to public policy”. Cheltenham: Elgar.
- Peters, B., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M., y Ravinet, P. 2018. “Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a Concept (Elements in Public Policy)”. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781108555081
- Pierre, Jon y Guy B. Peters. 2000. “Governance, Politics and the State.” London: Macmillan Press, “4: Governance at Three Levels” y “8: States in Transition”, 75- 93 y 163-192.
- Pierson, Paul. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence; and the Study of Politics”. *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio. 1999. “El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional”. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ragin, Charles. 2008. “Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond”. Chicago: University of Chicago Press.
- República del Ecuador. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.
- . 2009a. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

- . 2009b. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.
- . 2010. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.
- . 2013. *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social*. Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador.
- Ríos, Alejandra, Alejandro Cortés, María Suárez y Laura Fuentes. 2014. “Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política”. En *Colombia Internacional*, Vol. 82. Bogotá: Universidad de Los Andes: 261-288.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. 1993. “Policy change and learning: an advocacy coalition approach”. Westview press.
- Sanders, David. 1995. “El análisis conductista”. En *Teoría y métodos de la ciencia política de David Marsh y Gerry Stoker (Eds.)*. Alianza Editorial, Segunda Edición. Madrid: 69-84.
- Salamon, Lester. 2000. “The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction”. *Fordham Urban Lay Journal*, 5: 1611-1674.
- Schedler, Andreas. 2008. “¿Qué es la rendición de cuentas?” México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Scheuer, John. 2008. “Change anatomies and processes”. En *The anatomy of change: a neoinstitutionalist perspective*, editado por Steen Scheuer y John Scheer. Copenhagen: Copenhagen Business School Press: 11-30.
- Schneider, Carsten y Rohlfing, Ingo. 2013. “Combining QCA and Process tracing in settheoretic multi-method research”. *Sociological Methods and Research* 42(4): 559-597. <https://doi.org/10.1177/0049124113481341>
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2015. *Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador*.
- . 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES.
- . 2013. *Plan Nacional del buen vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- True, James, Bryan Jones y Frank Baumgartner. 2007. “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, En P. Sabatier (Ed.) (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 155-188.
- Weingast, Barry R. 2002. “Rational Choice Institutionalism”. En *Political Science State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson and Ira V. Milner, 660–692. New York: W.W. Norton and Company.

Ziccardi, Alicia. 2011. “Participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”.
En *Participación ciudadana en las políticas públicas* de Manuel Canto Chac. México:
Siglo veintiuno editores, Biblioteca básica de Administración Pública, 205 – 221.