

# Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador

## *Citizen Participation and Institutional Politicization: Twenty Years of a Dichotomous Fifth Power in Ecuador*

Guido Andrés Moncayo Vives

Especialista de Servicios Públicos Domiciliarios en la  
Defensoría del Pueblo del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: [guidomoncayo@gmail.com](mailto:guidomoncayo@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8186-2427>

*Recibido: 19-septiembre-2019. Aceptado: 30-enero-2020.*

### Resumen

El presente artículo sostiene que el quinto poder del Estado ecuatoriano, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, se encuentra politizado. Esta situación genera, por un lado, problemas de índole organizacional al interior de dicho poder; por otro lado, afecta el legítimo ejercicio de cada ciudadano de participar en la toma de decisiones públicas. Este trabajo, que también revisa el derecho a la participación ciudadana y la consolidación de dicho Consejo como aparato burocrático y organizacional en Ecuador, referencia algunas experiencias en la región latinoamericana, se complementa con un análisis histórico sobre la participación ciudadana e identifica los principales efectos de la politización en Ecuador. La metodología utilizada es histórica comparada y emplea datos cualitativos durante tres períodos de burocratización de la participación ciudadana: 1997-2008, 2009-2017 y 2018-actualidad.

**Palabras clave:** Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, politización institucional, aparato burocrático, derechos, Administración pública, Ecuador.

### Abstract

This article argues that the fifth power of the Ecuadorian State, the Council of Citizen Participation and Social Control, is politicized. This situation would cause,

on the one hand, problems of an organizational nature within that power and, on the other, it would imperel the legitimate exercise of the right of every citizen to participate in public decision-making. This work, which reviews the right of citizens to participate on public matters and the consolidation of this council as a bureaucratic and organizational apparatus in Ecuador, reviews experiences in Latin America. In addition, carries out a historical analysis on citizen participation and also identifies the main effects of politicization in Ecuador. The implemented methodology uses historical comparisons and qualitative data, during three periods of bureaucratization of citizen participation: 1997-2008, 2009-2017 and 2018-present.

**Keywords:** Council of Citizen Participation and Social Control, institutional politicization, bureaucratic apparatus, rights, public administration, Ecuador.

## 1. Introducción

El problema por tratar en el siguiente artículo es el grado de politización que ha experimentado la institucionalidad de la participación social en las últimas dos décadas, así como sus efectos tanto en la entidad pública de turno encargada, que es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como en el efectivo ejercicio de participación e incidencia que ha tenido la ciudadanía. El tema es de relevancia política debido a que la participación ciudadana debe ser en esencia eso mismo: “ciudadana”, con la respectiva autonomía y poder de incidencia desde la ciudadanía de los asuntos públicos y políticos.

Este documento aborda las principales características de la burocracia de la participación ciudadana en Ecuador (primero con la Comisión Cívica Contra la Corrupción [CCCC] y luego con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS]) durante los períodos de 1997-2008, 2009-2017 y 2018-actualidad.<sup>1</sup> Para ello, se utiliza el método cualitativo comparativo a nivel horizontal, entendido como la revisión documental de otros casos de institucionalidad de la participación ciudadana en la región, como a nivel vertical, bosquejo histórico institucional de los últimos veinte años, para lo cual se consideran documentos normativos, el análisis académico y una entrevista semiestructurada realizada a un especialista que integra en la actualidad el CPCCS.

El artículo inicia con un marco conceptual sobre la política, politización, burocracia, organización y participación ciudadana. Después, se revisan tres experiencias regionales de participación ciudadana y su institucionalidad pública-estatal (casos de Venezuela, Chile y Brasil); para luego pasar a un análisis sobre la participación ciudadana y su institucionalidad en Ecuador mediante los tres períodos establecidos con anterioridad.

<sup>1</sup> Los dos primeros períodos se enmarcan en el cambio de nombre, estructura orgánica y competencias institucionales de dicho poder. El último período obedece a la transitoriedad del consejo y al nuevo mecanismo de elección de sus autoridades promovido por el Gobierno de Lenín Moreno, factores que para el análisis resultan relevantes.

## 1.1 Marco conceptual

En este artículo la *participación ciudadana* es entendida como el derecho a la intervención y toma de decisiones de la ciudadanía en el manejo de los recursos del Estado. Es también, por tanto, una obligación del aparato estatal, el cual debe garantizar los mecanismos democráticos para propiciar las condiciones para que la voz y las propuestas de la gente lleguen a todos los ámbitos de gobierno. No obstante, es un concepto que se ha construido desde lo socio-histórico, ya que la participación de la ciudadanía en los temas de la Administración pública viene desde finales del siglo XVIII, en el momento en que en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en su artículo 6, se enuncia que “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes [...]” (Asamblea Nacional Francesa, 1979).

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 también reconoce la importancia de la participación por medio del artículo 21, el cual establece que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (Organización de las Naciones Unidas, 1948). Lo mismo se ratifica en el año de 1976 en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018). De igual modo, la Agenda 2030, con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha permitido que la participación ciudadana mantenga su importancia en la agenda pública internacional. El ODS 16 “Paz, justicia e instituciones fuertes”, en uno de sus apartados resalta el “garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles. Dicho componente manifiesta la necesidad de incluir la voz de ‘las personas’ en la decisión pública” (PNUD, 2018, p. 18).

Si bien, la participación ciudadana puede ser conceptualizada de diversas formas, para el caso y contexto socio-histórico ecuatoriano se le entenderá como

El resultado de un proceso en construcción a partir de un recorrido histórico, fruto de la organización y movilización de las personas, pueblos y grupos sociales diversos, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de incidir en la vida social y política del país (Carrera, 2015, p. 50).

La participación surge por la necesidad ciudadana de acceder a derechos (Cunill, 2010). Muchas veces esta participación ingresa en la esfera de la política, entendida como el ámbito de poder en el cual se toman decisiones para el colectivo. Por tanto, es fundamental el accionar del aparato estatal (burocracia), cuya obligación es coadyuvar a que la participación ciudadana sea efectiva y cumpla su propósito: el bien común. Sin embargo, aquí entran en juego otros factores: por un lado, los intereses de los miembros de la Administración pública (burócratas) y, por otro lado, los intereses de grupos de poder que están sobre el aparataje estatal y que, inclusive, inciden en su creación, fusión o eliminación.

Los intereses personales constituyen un elemento no menor que se debe considerar al momento de analizar el comportamiento de los individuos en contextos colectivos. En tal sentido, es importante recordar que el planteamiento aristotélico de que “el hombre es un animal político” (Aristóteles, 1910, p. 15) trae consigo dos epistemes: 1) las relaciones interpersonales de toda índole son influenciadas por la naturaleza instintiva del ser humano, esa naturaleza que se caracteriza por el egoísmo, la competencia y la irracionalidad; y 2) las personas son capaces de hacer muchas cosas para lograr sus objetivos personales.

Foucault estudió esta relación entre la vida misma y los mecanismos que se utilizan para ejercer dominación en los diversos ámbitos en los que se desenvuelve el ser humano (Nosetto, 2014). Foucault se refiere al pensamiento aristotélico en el momento en que menciona que “durante milenios, el hombre siguió siendo lo que era para Aristóteles: un animal viviente y además capaz de una existencia política; el hombre moderno es un animal en cuya política está puesta en entredicho su vida de ser viviente” (Foucault, 2007, p. 173).

Otro concepto importante es el de *burocracia*, entendida desde el pensamiento weberiano como “una forma legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrados con base en su competencia, que administraban reglas impersonales de la manera más eficiente para conseguir objetivos” (Shafritz y Hyde, 1999, p. 12). Woodrow Wilson (1999, p. 85) afirmó que “la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, esta no debe tolerar que se manipulen sus funciones”. El asunto es que “la política se relaciona con las expresiones de la voluntad del Estado. La administración se relaciona con la puesta en práctica de esas medidas” (Goodnow, 1999, p. 98).

Durante muchos años, se daba por sentado que lo político era lo “correcto”, lo deseable, porque emanaba de las personas elegidas por el pueblo, mientras que la gente que operativizaba la decisión política (la burocracia) era imperfecta y cualquier fallo o incumplimiento de lo ofrecido en campaña era responsabilidad de los servidores públicos (Aguilar, 1993). Sin embargo, a mediados del siglo xx se entendió que si bien el ideal es que la política y la Administración pública guarden su distancia, en la práctica esto era imposible, dada la realidad de que el “gobierno es política” (Appleby, 1999, p. 272). Esta mirada de la burocracia como actor que tiene intereses de distinta índole ayuda a contextualizar lo que pasa en la Administración pública y, por ende, en el aparato burocrático en general (Grindle en Zuvanic *et al.*, 2010).

El siguiente concepto por implementar en este artículo es el de *organización*, que Isuani define como “una construcción social en la cual sus miembros intentan satisfacer una serie de objetivos (individuales y/o grupales, formales y/o reales, internos y/o externos), y cuya concreción esperan alcanzar a lo largo de su permanencia en la misma” (Isuani, 2012, p. 5). La relación entre búsqueda de objetivos individuales a escala organizacional y la política ha sido estudiada con amplitud

desde la década de 1960, con especial referencia a los individuos que hacen parte de la organización (Guiot, 1985; Morgan, 1990; Elmore, 1993).

Haciendo un análisis detallado de los intereses que movilizan a las organizaciones (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2017) y cómo estos afectan las estructuras de las mismas, Schlemenson (1998) realiza su aporte mediante la definición de las cuatro estructuras que coexisten en una misma organización: 1) la estructura formal o la oficial, es decir, la que consta en el organigrama; 2) la estructura presunta, que es la percibida por los miembros de la organización; 3) la estructura existente, que es la que funciona en la realidad; y por último 4) la estructura requerida, que es la ideal y la que acompaña de mejor manera la búsqueda de los objetivos organizacionales.

Mintzberg (1992) reconoce que no siempre los objetivos de las organizaciones son los mismos que poseen sus participantes, “entendiendo a los objetivos como la intensión que se encuentra detrás de una decisión o acción” (Mintzberg, 1992, p. 292). A esto Mintzberg (1992) lo llamaría “organización instrumental, en la cual su director ejecutivo es débil comparado con el agente externo dominante, puesto que debe actuar según la voluntad de este último. Pero en comparación con otros agentes internos, el director ejecutivo tiene mucho poder” (Mintzberg, 1992, p. 381). Hemos traído a colación el concepto de organización instrumental ligado al de burocracia porque será fundamental para comprender el análisis causal en este artículo.

Por último, se encuentra el concepto de *politización*, entendido como la pugna entre diversos actores con resultados inciertos, con lo que se tiene un conjunto de interacciones y fricciones (PNUD, 2015). Monedero (2009, p. 73) afirma que “politizar algo es hacer consciente el conflicto inevitable entre los intereses de los individuos y los del colectivo”, por lo que la participación ciudadana entendida como “el esfuerzo para la renovación de las élites sociales y políticas [...] garantiza una presencia de sectores de la sociedad tradicionalmente excluidos tanto en el acceso a los recursos y al poder como a la normatividad” (Verdesoto, 2000, p. 26). Si bien la participación ciudadana ha sido estudiada en amplitud, es necesario estudiar su relación con lo político (PNUD, 2018) y con la responsabilidad que las burocracias tienen al garantizar que esa participación de los ciudadanos de “a pie” sea efectiva e incida en la mejora de las condiciones de vida de los mismos (Oszlak, 1977; Sánchez, 2009; Hecker, Haklay, Bowser & Makuch, 2018).

La participación ciudadana bien administrada, es decir, aquella que guarda su autonomía, transparencia y progresividad, puede convertirse en una herramienta para el desarrollo y mejora de la calidad de vida de las sociedades latinoamericanas. En el siguiente apartado se realizará un breve recorrido por algunas experiencias relevantes de ejercicios de participación ciudadana en la región latinoamericana.

## 2. Experiencias de participación ciudadana en la región

En Latinoamérica se ha incrementado la participación ciudadana durante los últimos veinte años (Cruz & Mballa, 2017), sin embargo, aún existen muchos clivajes, sobre todo de índole socio-económico, que no permiten desarrollar de forma plena la participación de la ciudadanía en el contexto político, ya que “la desigualdad sigue siendo el gran escollo a superar, con unos resabios que afectan aún el modo en que la gente participa políticamente” (Noto, 2014, p. 11). Adicional al clivaje socio-económico, persisten taras culturales y discriminatorias que generan desigualdad en la participación, sobre todo a nivel de estudios, identificación étnica y grupos etarios. Por ende,

Se observa que, según el país, son los ciudadanos autoidentificados étnicamente o aquellos con menor nivel de estudios quienes están haciendo un llamado de atención para que las instituciones pongan en práctica nuevos y más eficientes mecanismos para generar agencia política. No obstante, son los jóvenes quienes en todos los casos demuestran altos niveles de desafección respecto de la participación electoral (Noto, 2014, p. 12).

Noto (2014) realiza una clasificación sobre los países latinoamericanos en función de su participación ciudadana. Los clasifica en países de participación estable, tendencia creciente y tendencia decreciente. La mayoría de los países los ha clasificado como estables en relación con la participación política de la ciudadanía, de manera específica la electoral, resaltando que los cuatro países con mayor número de población se encuentran en esta categoría (Brasil, México, Colombia y Argentina). En el segundo grupo se encuentran países que han mostrado una tendencia creciente de participación en los últimos años. La mayoría de ellos contaron con Gobiernos progresistas (Ecuador, Bolivia, Venezuela). El último grupo está conformado por los países con tendencia decreciente (Panamá, Chile, Honduras).

Tabla 1  
Tendencia de participación electoral por países

Participación estable	Tendencia creciente	Tendencia decreciente
Uruguay	Ecuador	Panamá
Argentina	Perú	Chile
Brasil	Bolivia	Honduras
Rep. Dominicana	Venezuela	
México	El Salvador	
Costa Rica	Guatemala	
Paraguay		
Colombia		

Fuente: elaboración propia del autor a partir de los datos de Noto (2014).

Venezuela, que en el año 1999 dio inicio a este giro progresista (López Maya en Cruz & Mballa, 2017), consideró fundamental la participación del pueblo en los asuntos públicos. De hecho, “la nueva Constitución Bolivariana consagró en un 37 % de sus artículos los derechos y deberes de la participación ciudadana” (González, 2014, p. 1). Años después, en 2005 surge la principal herramienta de participación ciudadana: los Consejos Comunales (CC), que en la Constitución de 1999 se los denominaba Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP). Los CLPP no tuvieron acogida suficiente, por lo que en 2006 fueron reemplazados de modo definitivo por los CC. Para el año 2009, con el fin de mejorar su diseño, se les dio instrumento normativo mediante la Ley Orgánica de Consejos Comunales. Se considera que, en agosto de 2010, un tercio de la población ya había participado en esta instancia (Goldfrank, 2011).

Por su parte, Chile experimenta un margen de participación ciudadana decreciente. Desde el año 2000 se tenía la impresión de que el país gozaba de una apertura ciudadana. “[...] desde la restauración de la democracia (1990) gobierna una amplia coalición progresista, (con lo que) los ciudadanos se sienten partícipes de las decisiones públicas y ven con razonable optimismo el futuro que como nación se están construyendo” (Emmerich, 2000, p. 49). Sin embargo, esto contrasta con la hipótesis de Noto, quien considera a Chile, para el año 2014, como una de las tres naciones con tendencia decreciente en participación ciudadana, junto con Panamá y Honduras. Mientras que en la mayoría de los países de la región se observa un aumento en la participación electoral, solo en Chile (-36 %) y Costa Rica (-26 %) se observan caídas significativas (PNUD, 2016), experimentando un desgaste en la institucionalidad de la participación electoral (Torres, 2018). Esto, si se considera que a cerca del 40 % de la población ya no le interesa la política, sobre todo desde que el voto ya no es obligatorio (PNUD, 2016).

En Chile, la Ley 20.500 de 2011 crea los Consejos de la Sociedad Civil (CSC) y los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (Cosoc). Los primeros deben constituirse en cada una de las entidades públicas por integrantes de la sociedad civil relacionadas con la competencia del órgano respectivo, mientras que los segundos son los que se construyen alrededor de los municipios (Muñoz, 2018; Torres, 2018). Lo cierto es que “Chile enfrenta hoy un cambio de escala en el debate público. No solo está cambiando la forma en que se diagnostican y analizan los problemas que afectan al país, sino también las demandas de cambio social y las expectativas de transformación referidas a las instituciones” (Márquez, 2015, p. 71).

Por su parte, Brasil se dio a conocer a escala mundial por prácticas de participación ciudadana con el caso del presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre<sup>2</sup> (Chamorro, 2016; Cruz & Mballa, 2017; de Sousa Santos, 2004).

2 El presupuesto participativo, promovido por la alcaldía de Porto Alegre, es una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, en la cual se recurre a la participación de la población en diferentes fases de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión (de Sousa Santos, 2004, p. 27).

La Constitución de 1988 apoya de forma directa la asociación lícita y se le otorga poder a la sociedad civil de intervenir de forma importante en los asuntos del Estado. Tal como lo comenta Hernández, “Brasil es un excelente ejemplo del desarrollo de la ‘innovación democrática’ en América Latina, misma que hace alusión a los mecanismos que se diseñan e implementan con el propósito de incrementar la participación y permitir a los ciudadanos influir en los procesos de toma de decisiones” (Hernández, 2017, p. 1).

El éxito de Brasil obedece a dos razones: 1) la movilización social y sindical profundizada en la década de 1980, resultado de la lucha contra la dictadura militar de Figueiredo; y 2) los estímulos constitucionales del año 1988 a las iniciativas populares de propuestas de ley a los referéndums que se adaptaron en el nivel local (Hernández, 2017, p. 7). Brasil cuenta con organismos gubernamentales para la participación, entre ellos, las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas que son “espacios participativos diseñados para deliberar sobre directrices para la formulación de políticas públicas en el ámbito federal” (Pogrebinschi en Hernández, 2017, p. 79).

Como puede apreciarse en estos tres casos regionales, existen ciertos elementos básicos para la consolidación de ejercicios efectivos de participación ciudadana, tales como la voluntad política e ideológica, una legislación propicia y organizaciones o entidades públicas que ayuden a materializar la participación de la ciudadanía. A continuación se resumen los organismos y las leyes respectivas de participación ciudadana vigentes en cada uno de estos países.

Tabla 2  
Organismos, leyes y estado de los organismos de participación ciudadana en países analizados

País	Organismos de participación ciudadana	Leyes
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social y los Consejos Comunales (CC)	Constitución Nacional de 1999, Ley Orgánica del Poder Ciudadano 2001 y Ley de los Consejos Comunales 2006
Chile	Consejos de la Sociedad Civil (CSC) y los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC)	Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011)
Brasil	Conferencias Nacionales de Políticas Públicas (CNPP)	Constitución Nacional 1988, Ley Federal No. 9.433 de 1997 y la Ley No. 9.790 de 1999

Fuente: elaboración propia del autor a partir de los datos de Goldfrank (2011), Hernández (2017) y Muñoz (2018).

En la región se libra todavía una batalla por la búsqueda de la participación ciudadana. Se requiere que “el Estado integre y represente a los ciudadanos, de que el Gobierno trabaje por y para todos (o, por lo menos, para la mayoría). La persona común siente que su voz no cuenta, o cuenta muy poco” (Emmerich,

2000, p. 49). La parte final de este artículo revisa cómo ha sido el funcionamiento del quinto poder del Estado, ente encargado de materializar esto que se denomina participación ciudadana.

### **3. La participación ciudadana y su institucionalidad en Ecuador**

En la década de 1940, con el presidente José María Velasco Ibarra se enarbolaba el discurso contra partidos/ideologías, estrategia exitosa que luego continuarían utilizando los gobiernos militares de las décadas de 1960-1970 y que, inclusive en la década de 1980, con el derechista León Febres Cordero, se seguiría promulgando para atacar a los partidos reformistas (Montufar, 2004). Durante la década de 1990 el país tuvo un incremento sin precedentes de la participación social en la esfera pública, generado sobre todo por la aparición del movimiento indígena que, sumado a otros movimientos sociales, pusieron en el tablero de la política pública temas como la redistribución de los factores de producción y el reconocimiento de la igualdad de condiciones sin distinción de género, etnia, edad, credo religioso, entre otros (Montufar, 2004; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2011; Carrera, 2015).

Este es un fenómeno que no se vivió solo en el país, ya que gran parte de la región experimentó el levantamiento de los grupos “invisibilizados” hasta entonces:

Como consecuencia de la acumulación de una enorme deuda social, producto de la consolidación de un modelo neoliberal, en el cual “democracia y desarrollo económico no marcharon a la par”, lo que generó la “insatisfacción de los latinoamericanos con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones” (Green en Senplades, 2011, p. 34).

El accionar del pueblo ante las carencias y las promesas incumplidas de los dirigentes políticos “ha sido parte del ordenamiento democrático ecuatoriano y expresa una rutina de acción colectiva contestataria, de resistencia extrema que se manifiesta en momentos de franca degradación de la política institucional, y condensa dinámicas más estructurales de exclusión” (Ramírez en Senplades, 2011, p. 42). En dicho escenario fueron derrocados los presidentes “Abdalá Bucaram (1995), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005), en un contexto de crisis política general que se expresaba de modo condensado en el desprestigio completo de las tres funciones del Estado” (Borja, 2016, p. 7).

En ese escenario político de inestabilidad y de una debilitada institucionalidad de lo público irrumpe en el 2007 Rafael Correa, con un discurso en contra de los partidos políticos tradicionales e izquierdistas en el que primaba el pueblo sobre las élites de poder. Con este discurso gana la presidencia y empieza el camino para que en el cantón de Montecristi, provincia de Manabí, luego de una consulta popular a la que le seguirían algunas otras, se conformara la Asamblea Nacional Constituyente que en 2008 daría a luz la Constitución que nos rige hasta la fecha, y en la que se “menciona 86 veces la palabra ‘participación’” (Ospina, 2013, p. 147).

La incorporación al argos institucional del término *participación* está precedido por las diferencias entre la democracia representativa y la democracia delegativa. La primera de ellas está relacionada con la “democracia original”, conocida como democracia directa, que surge del sistema ateniense, en la cual todos los ciudadanos tienen el derecho a opinar y que, en aras de lograr consensos efectivos, decantaría en el sistema parlamentario (Asociación por una Tasa sobre las Transacciones especulativas y por la Ayuda a los Ciudadanos [ATTAC], 2008). Entre tanto, la democracia delegativa ha sido definida por O’Donnell como aquella que es utilizada por líderes, por lo general carismáticos y de gran aceptación popular, que recurren al mecanismo de la consulta ciudadana para legitimar su accionar y “superar los bloqueos o contrapesos impuestos por otros poderes del Estado, recurriendo a la legitimidad derivada del electorado” (O’Donnell en Welp, 2008, p. 118). Es en este contexto constitucional en el que surge el CPCCS, propuesta materializada del proceso de participación ciudadana que por décadas había estado construyéndose desde la ciudadanía misma, sin necesidad de tener un ente estatal que lo regule.

### 3.1 Antecedentes de la creación del CPCCS, 1997-2008

La institucionalidad de la participación ciudadana en Ecuador se origina luego de que la ciudadanía misma se viera impedida de participar en los asuntos públicos de Estado. Por tanto, la ciudadanía no se encontraba identificada con las medidas gubernamentales, debido a que solo se privilegiaba a ciertos sectores socio-económicos. Este malestar se evidencia con la caída de Abdala Bucaram, momento en el cual se institucionaliza la participación ciudadana mediante la Comisión Cívica Contra la Corrupción. Esta comisión pretendía convertirse en la válvula de escape ante la impunidad mostrada por dicho Gobierno (entrevista a Mónica Arguello, 15/7/2019), ahondada por las fuertes presiones ciudadanas que se empezaron a materializar con antelación, sobre todo desde los gobiernos locales.<sup>3</sup>

La CCCC inició como una “selección de notables” definidos por el presidente Fabián Alarcón y bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno. Era una comisión temporal, que luego de la Asamblea Constituyente de 1998 se consolidó como una institución formal, modificándose la manera de asignación de sus autoridades: pasó de una designación “a dedo” a una democrática por gremios. Eran siete gremios en total. Cada sector seleccionaba a su representante: cámaras, universidades, trabajadores, colegios profesionales, medios de comunicación, derechos humanos y movimientos de mujeres. De esta forma, se convirtió a la institucionalidad de la participación ciudadana en un instrumento del corporativismo (Pachano, 2010; Ospina, 2010).

La CCCC, que convocaba a ruedas de prensa en la cual se presentaban casos importantes que en lo posterior se remitían a la Fiscalía General a la Contraloría General, se convierte en un actor político confrontativo y en una entidad

3 Se destacan las experiencias de los gobiernos de Orellana, Cotacachi, Otavalo, Guamote, entre otros.

observadora que presentaba denuncias. Al final, en el año 2004, luego de las elecciones seccionales de alcaldes, prefectos y consejeros, se genera un cambio de los delegados. Los nuevos representantes estarían vinculados a los distintos partidos políticos, por lo que la comisión se convierte en un espacio de disputa e intereses políticos que fue perdiendo la neutralidad de los casos e investigaciones. Esto transformó a la institución en un ente partidista que cristalizaba su politización. Allí comenzaría el declive institucional, pues las investigaciones anticorrupción y los criterios técnicos no se manejaban con la misma profundidad que antes. En 2008 se crea el CPCCS como una entidad que tendría nuevas competencias: ser parte procesal, ente rector del poder de transparencia y control social y enlace entre la ciudadanía y el Estado.

### **3.2 Período de la Revolución Ciudadana del CPCCS, 2008-2017**

El CPCCS se creó con la finalidad de arrebatar el poder de la representatividad ciudadana a los poderes fácticos que se habían incrustado en el CCCC (entrevista a Mónica Arguello, 15/7/2019). Si bien, el número de consejeros se mantuvo, se modificó el mecanismo de designación, pasando de una estructura colegiada a un sistema de selección meritocrática (concurso de méritos y oposición). Se buscaba que ciudadanos de altos estándares morales y éticos pudieran ocupar los cargos, sin embargo, la política se infiltró en la institucionalidad de la participación ciudadana con la presencia de los partidos Movimiento Popular Democrático y Alianza PAIS, constituyéndose en la “instancia del Estado donde se institucionalizó aquel patrimonio político-ciudadano dentro de un ente burocrático y político-partidario, eficiente para la manipulación de un cuerpo de ideas en su propósito de consolidar el régimen presidencialista reforzado” (Borja, 2016, p. 9).

Luego de la Constitución de 2008, al CPCCS se le otorga la competencia de designar a las primeras autoridades de la Procuraduría, Defensoría, Superintendencia, Contraloría, Fiscalía, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 208). Dado que el CPCCS estuvo conformado en 2008 por personas de distintas clases sociales y económicas, inclusive, hubo un representante de los pescadores, los delegados tenían mayor cercanía y reconocimiento de las necesidades reales de la ciudadanía.

La estructura organizacional del CPCCS también tuvo modificaciones. En 2008, luego de que se da por terminada la CCCC, quedaron conformados dos grupos de servidores públicos: los primeros eran aquellos que habían ingresado al CCCC antes del 2004 mediante procesos de selección exigentes e impersonales, mientras que el segundo grupo estaba constituido por aquellos que ingresaron con procesos de vinculación y selección poco exigentes y sesgados en su mayoría. Hasta el 2008, la CCCC solo tenía oficinas en Quito y Guayaquil, pero con la creación de CPCCS se abrieron oficinas en las 24 provincias del país.

### 3.3 El CPCCS transitorio, 2018-actualidad

Una vez en el poder, Lenin Moreno necesitaba del nombramiento de las autoridades de control afines a la nueva agenda política de su Gobierno. Es por eso por lo que entre mayo de 2017 (momento en el que se posesiona) y febrero de 2018 (mes en el que se realiza la consulta popular y el referendun constitucional) se designó un nuevo CPCCS elegido de forma discrecional y subjetiva, con designación de ternas desde el Ejecutivo. De este modo, el país regresó a la forma de designación de veinte años atrás, al del “Consejo de los notables” de 1997.

Luego de la designación del CPCCS transitorio, el cual estaría en funciones hasta que se titularizara el otro por vía democrática y definitiva, los cambios no fueron solo de forma sino también de fondo. El Consejo transitorio se dedicó durante el año de funciones, de modo particular, a la evaluación y destitución de las autoridades de control que habían sido elegidas al final del período presidencial de Rafael Correa. De las otras atribuciones, entre ellas, la de la participación ciudadana, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas, fue muy poco lo que se pudo avanzar, ya que entre los consejeros no existía ninguna directriz.

En junio de 2019 se posesionó el nuevo CPCCS, el primero elegido por elección popular, modalidad implementada en la consulta popular de febrero de 2018. Sin embargo, los poderes políticos de turno, al no sentirse identificados con el nuevo Consejo, encabezado por el presidente José Tuárez, iniciaron un juicio político en contra de esta mayoría. En agosto de 2019 se destituyó a este nuevo Consejo y asumieron funciones los siguientes en la lista de votados. Se evidencia así que el CPCCS es una entidad en la cual priman los intereses políticos antes que los técnicos (Ospina, 2013).

El desafío a Montesquieu,<sup>4</sup> al definir la participación ciudadana como un quinto poder del Estado, ha resultado hasta el momento un ensayo sociopolítico con más errores que aciertos. En la actualidad se encuentran en curso varias iniciativas de consulta popular que buscan conocer si dicho Consejo debe desaparecer o, como alternativa, continuar pero sin su principal competencia actual, que es la de designar a las autoridades de control y que esta regrese a la Asamblea Nacional.

A continuación se presenta una sistematización de las principales dificultades que atraviesa el CPCCS como consecuencia de la politización de dicha entidad. Los ocho problemas que observamos buscan distinguir de mejor manera los principales efectos de la politización de la participación ciudadana en sus dos niveles: 1) a nivel de la organización burocrática y su legitimidad; y 2) en el ejercicio del derecho de participación de la ciudadanía en general.

4 Montesquieu, contra el absolutismo monárquico francés que él mismo experimento durante el siglo XVIII, propuso una nueva división de poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Con la Constitución de 2008, en Ecuador se pasa de tres a cinco poderes, sumando a los tres primeros los poderes Electoral y de Participación Ciudadana y Control Social.

Tabla 3  
Principales consecuencias de la politización del CPCCS

Efecto	Problemática
Corporativización/oligarquización	Los representantes (consejeros del CPCCS) no actúan en defensa de los intereses de los representados, sino de corporaciones o grupos de poder.
No representatividad	Es casi imposible que con un número tan reducido de personas (siete) se pueda expresar o representar a la diversidad del país, como se establece en la misma Constitución.
Régimen presidencialista reforzado	Si bien en algo se disminuyó con el cambio de elección de los consejeros, al pasar de la “meritocracia” a la elección popular, la entidad sigue presentando una fuerte carencia de autonomía.
Discurso participacionista retórico	La oferta participacionista, engalanada con una retórica rica en principios, en la vida real “se licúa”.
Sustracción de atribuciones	Sustraer atribuciones a la Asamblea Nacional, el órgano de la Función Legislativa que representa de manera genuina la diversidad política y partidaria de la sociedad.
Alta burocratización	Burocratiza la gestión de la participación ciudadana.
Deficiente rendición de cuentas	Confunde la rendición de cuentas con la mercadotecnia publicitaria.
Corrupción	No ha cumplido en caso alguno su función de ente en la lucha contra la corrupción.

Fuente: elaboración propia del autor a partir de Pachano (2010) y Borja (2016).

#### 4. Conclusiones

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho mediante diversos tratados, pactos, convenciones y otros instrumentos internacionales desde finales del siglo XVIII. Este derecho, aunque reconocido, sigue siendo causa de luchas sociales y reivindicación de muchos pueblos y colectividades que aún se encuentran invisibilizadas. El ser humano, que es en esencia un ser político, necesita ser parte de los medios democráticos en los cuales sea escuchado y pueda tomar decisiones en su beneficio.

Es por esto por lo que los Estados y sus burocracias tienen la responsabilidad de velar para que este derecho se garantice, con el fin último de gozar de una vida de calidad. El problema se presenta en el momento en que esa esencia política del ser humano, entendiéndose por intereses y objetivos personales puestos por encima de los colectivos, se politiza, sea por decisiones desde dentro de ella o de la supraestructura, con el objetivo de propender hacia una participación digna de un pueblo soberano.

El experimento de la creación del quinto poder en Ecuador, con la consigna de que sea el ciudadano de “a pie” quien lo posea, no ha resultado del todo satisfactorio. Son los miembros de las organizaciones quienes plasman sus intereses en el quehacer organizacional. Este es el reflejo del grado de politización

que ha experimentado el aparataje estatal destinado a representar los intereses del mandante. Desde su creación, el CCCC evidenció que los grupos de poder, primero los colegiados y luego los partidos políticos, son los que han dominado dicha entidad, para luego, en el año 2018, hacerse más explícita la intervención política con la creación de un CPCCS a la medida del poder de turno.

El reto es evaluar una a una las competencias que posee en la actualidad el CPCCS y definir si el ejercicio de la transparencia, el control social y la designación de las autoridades de la Función Judicial y Electoral pueden, de manera efectiva, re caer dentro de sus atribuciones sin los empeños e intereses políticos que la han caracterizado desde el momento de su creación. Si bien, estas consideraciones no desvanecerán del todo la politización de dicha entidad, por lo menos hará más dificultoso el tratar por parte de los poderes fácticos de direccionar a la burocracia y al aparataje estatal a su favor, y no hacía los intereses de la ciudadanía, que es el “deber ser”.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Appleby, P. (1999). El gobierno es diferente. En J. Shafritz & A. Hyde, *Clásicos de la administración pública* (págs. 263-272). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Arguello, M. (25/7/2019). Especialista del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Guido Moncayo, entrevistador. Quito.
- Aristóteles (1910). *La política*. Sevilla: Cervantes.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional Francesa (1979). Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Recuperado el 18/2/2020 de [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)
- Asociación por una Tasa sobre las Transacciones especulativas y por la Ayuda a los Ciudadanos [Attac] (2008). *Primer diccionario altermundista*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Borja, R. (2016). *La participación ciudadana en Ecuador*. Quito: Corporación Participación Ciudadana.
- Carrera, F. (2015). La participación ciudadana y control social en Ecuador. *Uniandes Episteme: revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, vol. 2, 47-65.
- Chamorro, E. (2016). *La función de transparencia y control social*. Quito: Universidad Central del Ecuador.
- Chamorro, M. (2016). Participación ciudadana en América del Sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. *CES Derecho*, vol. 7, n.º 1: 26-38.
- Cruz, L., & Mballa, L. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, vol. 10: 1-25.

- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Reforma y Democracia CLAD*, 1-20.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Quito: Ildis.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, 186-249.
- Emmerich, G. (2000). Democracia y participación en América Latina. *Araucaria*, n. 4, 42-69.
- Foucault, M. (2007). *Historia de la sexualidad. 1- La voluntad de saber*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Goldfrank, B. (2011). Los consejos comunales: ¿Avance o retroceso para la democracia venezolana? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. n.º 39, 41-55.
- González, M. (2014). *¿Venezuela: de la participación ciudadana al Estado comunal?* Caracas: UCAB.
- Goodnow, F. (1999). Política y administración. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (págs. 97-102). Ciudad de México: FCE.
- Guiot, J. (1985). *Organizaciones sociales y comportamientos*. Barcelona: Herder.
- Hecker, S., Haklay, M., Bowser, A., & Makuch, Z. (2018). *Citizen Science: Innovation in Open Science, Society and Policy*. Londres: UCL Press.
- Hernández, N. (2017). Innovación democrática y participación ciudadana en Brasil (2005-2012). Ciudad de México: Relacso-Flacso-Sede México, 1-21.
- Isuani, F. (2012). *Regulación y autonomía en las organizaciones*. Berlín: EAE.
- Isuani, F., Pereyra, E., y Serafinoff, V. (2017). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina a partir de la exploración en distintos sectores de política. *9.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip)* (págs. 1-35). Montevideo: Alacip.
- Márquez, R. (2015). *Desarrollo humano en Chile: los tiempos de la politización 2015*. Santiago: PNUD.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- Monedero, J. (2009). *El gobierno de las palabras: política para tiempos de confusión*. Madrid: FCE.
- Montúfar, C. (2004). Antipolítica, representación y participación ciudadana. *Ecuador debate* n.º 62, 83-102.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la organización*. Madrid: RA-MA.
- Muñoz, W. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 203-231.
- Nosetto, L. (2014). Michel Foucault y la antipolítica. Figuras de la politización y política de la verdad. *El banquete de los dioses*, vol. 2: 140-172.
- Noto, G. (2014). *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 18/2/2020 de [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Ospina, P. (2010). *Corporativismo, Estado y revolución ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (2013). La participación ciudadana en Ecuador. En G. Benavides, & G. Chávez, *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. Quito: UASB-Sede Ecuador, 147-161.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Cedes/G.E. Clacso*. vol. 8: 1-32.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Ildis.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2018). *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* México: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Participación electoral: Chile en perspectiva comparada 1990-2016*. Santiago de Chile: PNUD.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Desarrollo humano en Chile: los tiempos de la politización*. Santiago de Chile: PNUD.
- Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios públicos*: 85-102.
- Schlemenson, A. (1998). *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Buenos Aires: Paidós.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2011). *Tendencias de la participación ciudadana en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, N. (2018). Crisis política y politización ciudadana: análisis de la relación entre política y ciudadanía en Chile en el momento político actual. *Ciencia política*, vol. 13: 223-250.
- Verdesoto, L. (2000). *El control social de la gestión pública*. Quito: Editorial Abya-Yala.
- Welp, Y. (2008). La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 31. Quito: Flacso.Sede Ecuador: 117-130.
- Wilson, W. (1999). El estudio de la administración. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*. Ciudad de México: FCE, 73-96.
- Zuñanic, L., Iacoviello, M., y Rodríguez, A. (2010). La burocracia en América Latina. *Latin American Studies*, Harvard University.