



estado del país

informe cero

Ecuador
1950-2010



estado del país

Informe cero. Ecuador 1950-2010

Adrián Bonilla Soria, FLACSO, presidente

Milton Luna Tamayo, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

Comité editorial

Alfredo Astorga, Contrato Social por la Educación

Betty Espinosa, FLACSO Sede Ecuador

Fernando Carvajal, Universidad de Cuenca

Gustavo Solórzano, ESPOL

Milton Luna Tamayo, Contrato Social por la Educación

Margarita Velasco, ODNA

Miriam Aguirre Montero, PUCE

Nelson Reascos, PUCE

Edición: Otto Zambrano Mendoza

Corrección: Eugenia Wazhima

Diseño

y diagramación: Santiago Calero

Fotografías: Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

Apoyo: Gabriela Barba

Impresión: Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
Cultura	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
Economía	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
Política	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
Social	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

PARTICIPACIÓN, DESCONFIANZA POLÍTICA Y TRANSFORMACIÓN ESTATAL

LA INNOVACIÓN PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA 2008

Franklin Ramírez Gallegos

Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador

El presente texto estudia el lugar de la desconfianza política en la innovación participativa encaminada en el proceso constituyente ecuatoriano 2007-2008. Para el efecto se indaga en el entorno ideológico-político que antecedió a la Asamblea Constituyente y se analiza al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs) como parte de una nueva generación de arreglos institucionales o esferas de interacción socioestatal que promueven procesos de control social y rendición de cuentas de actores e instituciones públicas. Esta nueva institución, en cuya concepción, diseño y funciones es posible reconocer la convergencia entre las reivindicaciones democrático-participativas y las influencias del universo de la desconfianza, aparece como parte del complejo dispositivo de participación esbozado por la nueva Carta Magna en procura de ampliar las opciones de profundización democrática en el país.

1. El salto participativo

El 28 de septiembre de 2008 el pueblo ecuatoriano aprobó su vigésima novena Constitución en ciento setenta y ocho años de vida republicana. Entre otras de sus características, la nueva Carta Magna otorga un peso sin precedentes a la promoción de la participación ciudadana en el proceso político y en la vida pública del país. Así, de entre los nueve títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el Título IV: “Participación y

organización del poder”—, y al menos 65 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. En ellos se instituye una multiplicidad de espacios, mecanismos e instancias para la implicación de la ciudadanía en la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, así como para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucrados en cuestiones de interés público.

El peso que la nueva Constitución ha otorgado a la promoción de la participación ciudadana guarda sintonía con el programa de Gobierno con que Rafael Correa y su movimiento político —Alianza PAIS (AP)— inscribieron su candidatura presidencial en el año 2006, y con el Plan Nacional de Desarrollo que presentó, a mediados de 2007, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como hoja de ruta para la acción gubernativa del período 2007-2010. En ambos documentos —que trazan, a la vez, el ideario político y el programa de gestión estatal de AP—, la invocatoria a la participación ciudadana es recurrente, ya sea para apelar a la sociedad civil en la disputa que el nuevo movimiento emprendiera contra los partidos políticos representantes del *establecimiento*, ya sea para proyectar un nuevo principio de acción pública del Estado ecuatoriano.

Si en el programa de Gobierno se habla de “democracia activa”,¹ y en el Plan Nacional de Desarrollo de

¹ El plan de Gobierno de AP 2007-2011 establece: “A través de la democracia activa —con tantas consultas populares como sean necesarias— se abordarán

la “promoción de la participación pública y el poder social”² en la Constitución se hace referencia a la construcción del “poder ciudadano”. Con dicha expresión se designa al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que puedan emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar la implicación ciudadana en todos los asuntos de interés público, y el pleno ejercicio de la soberanía popular.³ La participación queda así consagrada, a la vez, como parte de los *derechos* de ciudadanía y como uno de los *principios* fundamentales que informan la creación de nuevos procedimientos e instituciones políticas. Desde el primer artículo del nuevo texto se observa, de hecho, que se ha conferido un similar estatus tanto a las autoridades y a los actos derivados de las instituciones de la democracia representativa, como a aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (Constitución del Ecuador, Art. 1).

A diferencia, entonces, de las constituciones promulgadas a lo largo de la historia republicana del Ecuador, que instauraron regímenes sustentados exclusivamente en la dimensión representativa de la política, la vigente Carta Magna, de forma explícita, incluye a la participación directa del pueblo en su definición de la soberanía popular. Dicha inclusión entraña una transformación sustantiva del régimen democrático.⁴

Tal proceso de innovación constitucional habría sido posible no solo por el encumbramiento de la participación como un valor político fundamental en la disputa por la reconstrucción democrática del

cuestiones cruciales, como el Tratado de Libre Comercio, y asuntos que no logren una mayoría calificada en la propia Asamblea Constituyente. Esta parece la mejor vía para cristalizar el reclamo de ‘que se vayan todos’ los responsables de la debacle nacional” (2006: 20).

² El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Rafael Correa consagra un objetivo específico (el décimo), de entre los doce que componen al plan, al fomento de la participación ciudadana en diversos sectores de la vida pública y estatal del país. Dicha incorporación es inédita en la historia de la moderna planificación ecuatoriana. Ver: <http://www.senplades.gob.ec/images/stories/descargas/2snp/1pnd/DLFE-205.pdf>

³ Ver *Constitución de la República del Ecuador* (2008), Título IV, Capítulo 1, Sección Primera, Art. 95, “Principios de la Participación”, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, pág. 67.

⁴ En esta apreciación coinciden también Ortiz (2008), Pachano (2009) y Morales (2008).

Estado —disputa impulsada a lo largo de los años noventa por una serie de organizaciones sociales y fuerzas progresistas articuladas en torno al movimiento indígena—, sino por un espíritu de la época marcado por el enorme desprestigio de la política y por el repudio popular a las instituciones centrales del Gobierno representativo. La sostenida crisis de legitimidad de las estructuras de representación alimenta y profundiza, en efecto, la desconfianza ciudadana en la actividad política, y amplifica las demandas participativas provenientes de diversos agentes políticos y actores sociales. Inscrita en este contexto ideológico, la nueva Constitución ecuatoriana abriría, entonces, el campo de opciones para la puesta en marcha de arreglos institucionales que procuren no solo una mayor intervención ciudadana en la gestión y control de los asuntos públicos, sino la implantación de específicas formas de representación de la sociedad civil en diversos y nuevos segmentos de la institucionalidad estatal.

Las páginas que siguen discuten esta hipótesis. La profundidad y la intensidad del fenómeno de la desconfianza habría permeado y facilitado la consagración constitucional de un amplio abanico de demandas y agendas que convergen, e incluso contribuirían, a la ampliación de lo que E. Dagnino y otros autores (2006) denominan el *proyecto democrático-participativo*. Este último surge en América Latina en el marco del retorno a los regímenes civiles, desde fines de la década del setenta, y procura, a través de diversas vías programáticas y experimentos participativos, la profundización y radicalización de la democracia a través de una confrontación con las concepciones elitistas de la política liberal representativa, y la apuesta por mayores niveles de incidencia de la sociedad civil en los procesos de control, discusión y orientación de las decisiones públicas. La participación ciudadana y la deliberación entre agentes estatales y actores sociales contribuirían a la desprivatización del Estado, y activarían el funcionamiento de esferas públicas, más o menos institucionalizadas, donde se relativiza el poder de los decisores tradicionales sobre los asuntos que conciernen al bien común. Al así hacerlo, insisten diversos autores,⁵ la participación impide la plena ‘autonomización’ de los gobernantes con respecto a los gobernados, y refuerza la dimensión democrática del gobierno representativo.

⁵ Ver M.H Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer (2005), y Dagnino *et al.* (2008).

Aun cuando desde diversas corrientes, perspectivas y propuestas, la Constitución ecuatoriana se inscribe en el proyecto democrático-participativo, su definitiva implantación en el nuevo régimen democrático no puede entenderse sin apreciar el peso específico que habría adquirido, a lo largo de las últimas décadas y en el específico marco del debate constituyente, el fenómeno de la desconfianza ciudadana en las instituciones democráticas. Si bien dicho fenómeno atraviesa la vida política ecuatoriana desde hace algunas décadas, es sobre todo con el acceso al poder del izquierdista presidente Rafael Correa que adquiere nítidas credenciales políticas e influencia programática bajo la forma, entre otros elementos, de un sólido bloque de ideas antipartido. La desconfianza política operaría, entonces, como una de las variables del contexto de oportunidad en que germina un proceso constituyente que acentúa la dimensión participativa de la política, y como fuente de la implantación de nuevos mecanismos e innovaciones institucionales en la Carta Magna.

La sospecha en el poder y en la autoridad condicionó, desde los orígenes de la democracia, el diseño institucional que ha adquirido el gobierno representativo: no en vano diversos autores entienden que la confianza en el régimen democrático ha dependido de la institucionalización de la desconfianza al interior de su propia arquitectura.⁶ En nuestros días asistiríamos, sin embargo, a la ampliación de la distancia entre legitimidad procedimental y confianza social en las instituciones democráticas y, ligado a ello, a la emergencia de una novedosa constelación de prácticas, discursos, mecanismos e instituciones por medio de las cuales la sociedad procura contestar, observar, controlar y, algunas veces, corregir los desvíos de las instituciones representativas con relación a su original compromiso de servicio al bien común. Con la noción de “contrademocracia” Rosanvallon (2006) procura, precisamente, dar cuenta del conjunto de prácticas y expresiones que organizan la desconfianza social hacia los poderes constituidos. De esta corriente contrademocrática habría emanado, en la convención ecuatoriana 2007-2008, un conjunto de postulados constitucionales

orientados hacia el establecimiento de fórmulas de rendición de cuentas y control social a funcionarios e instituciones públicas.

2. El universo de la desconfianza

La profundización de la desconfianza política es uno de los principales problemas para el buen funcionamiento de la democracia en distintas partes del globo. En Ecuador dicho fenómeno llega, sin embargo, a dimensiones extremas. Así, para el año 2007, el país aparece como la nación latinoamericana que expresa una menor confianza en sus partidos políticos: solo el 8% de los ciudadanos manifiesta “tener mucha o algo de confianza” en ellos. Le siguen Paraguay, Panamá y Bolivia —con 12, 13 y 14 puntos respectivamente (Latinobarómetro, 2007). Para el conjunto del período 1995-2006, el promedio de credibilidad de los partidos en Ecuador no alcanza el 10%. El fenómeno no es nuevo: en el año de 1997, apenas el 16% de la ciudadanía admitía tener confianza en los partidos políticos, y casi la mitad, el 48%, manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos (Freindemberg, 2000). Para el año 2008, el porcentaje de ecuatorianos que sostienen esta misma posición se ha incrementado a 61% (Latinobarómetro, 2008). En los dos años de referencia, 1997 y 2008, Ecuador se presenta como el país en el que la disociación entre democracia y partidos políticos aparece como la más marcada de la región. De igual modo, la confianza en el Congreso Nacional se ubicaba en 2007 en el 15% (ENPC, 2008). En el año 2001, dicha medida alcanzaba 24 puntos y en el año 1997 apenas 20. Hasta el año 2006, a su vez, la confianza en el Gobierno nacional, en el poder Ejecutivo, se concentraba apenas en el 21% de los ciudadanos, mientras que el crédito en la Corte Suprema de Justicia no llegaba al 25%. Para todas estas instituciones se ha observado, además, desde fines de la década de los noventa y hasta el año 2006, un acelerado descenso en los índices de reconocimiento social (Segligon, 2006: 73-75).

Este cuadro se corresponde con la evolución de ciertos comportamientos electorales visibles desde el retorno democrático. Se hace referencia tanto a los problemas de abstención electoral —indicador frecuentemente utilizado para estudiar una de las formas que toma el desencanto popular con la democracia—, como a otros patrones de votación que

⁶ Las elecciones periódicas, la separación de poderes, la lógica de controles institucionales mutuos, el principio del debido proceso, la desobediencia civil, la opción de la revocatoria del mandato y la independencia de las cortes, entre otros elementos, son estudiados como mecanismos democráticos derivados de la institucionalización de la desconfianza. Ver Sztompka, 1999, sobre todo páginas 140-145.

se verifican bajo formas volátiles e inestables de apoyo político hacia las principales instituciones representativas. Cabe observar estas tendencias con cierto detenimiento.

Con excepción de Colombia y Nicaragua, en el resto de América Latina la votación es obligatoria. En Ecuador, sin embargo, las tasas de ausentismo en las elecciones presidenciales llegan a tener incluso niveles superiores al de aquel país centroamericano. Así, por ejemplo, para el período de elecciones presidenciales comprendido entre 2003 y 2006, se observa que en Ecuador el 27,8% de los empadronados se abstuvieron de ejercer su derecho al voto. Luego de Colombia (54,9) y de Paraguay (35,7), nuestro país se coloca en el grupo de tres países donde se registraron mayores niveles de ausentismo en dicho período. En las elecciones presidenciales nicaragüenses de 2006 se contabilizó solo un 22% de abstención electoral.⁷ Asimismo, para la primera década del nuevo milenio, los países andinos como Bolivia y Perú registran un promedio de ausentismo de 16,4 y 16,5% respectivamente. En Ecuador esta cifra supera los 27 puntos. Se trata de un cuadro que prácticamente no se ha modificado luego de 30 años de regímenes civiles: si en 1978, en las elecciones presidenciales que marcaban el retorno democrático, hubo un ausentismo de 27,2%, en aquellas que se registraron en 2009 dicho porcentaje llegó al 24,7%.⁸ Aunque las interpretaciones sobre los sentidos del abstencionismo son diversas, e incluso si no hay acuerdo entre ellas sobre cuál es el umbral “tolerable” o el límite “insoportable” de la no participación electoral, se trata de un comportamiento que tiende a ser asociado negativamente con el desgaste de los sistemas representativos, con la apatía ciudadana con relación a la vida pública, o con síntomas de rechazo a la clase política.⁹ El fenómeno de la desconfianza atraviesa, en cualquier caso, estas lecturas y está ligado a la frágil implicación ciudadana en uno de los actos constitutivos del gobierno representativo.

Ahora bien, si el comportamiento del voto nulo en las elecciones parlamentarias deja entrever buena parte del rechazo ciudadano a la política formal, las pautas

de la votación para la elección presidencial —la más política de todas las lides electorales— permiten observar con mayor nitidez el papel que la desconfianza política ha tenido en las preferencias electorales de los ecuatorianos. Así, aunque ya para el año de 1994 el voto nulo alcanzó casi el 20% del total del padrón en la elección de los representantes provinciales al poder legislativo,¹⁰ el más alto porcentaje registrado entre 1979 y 1998, no fue sino hasta las elecciones de 2006 —en que se presenta por primera vez la candidatura de Rafael Correa—, cuando dicha opción llegó a superar, en 14 de las 22 provincias, a la de los candidatos presentados por los partidos políticos. Uno de los ejes del discurso de campaña de AP fue un feroz ataque al mundo de los partidos. De modos velados se hizo, incluso, un llamado a anular el voto para la representación legislativa.

Si bien esta votación habla de la progresiva intensificación de un sentimiento antipartidista en la población —y del enconado desprestigio del poder legislativo—, luego de casi tres décadas de procesos electorales continuos, cabe remarcar que el promedio histórico (1979-2002) de quienes siempre han anulado su voto, y que lo han hecho así para todas las dignidades, oscila entre el 8 y el 10 por ciento del electorado.¹¹ Por ello, tendría mayor pertinencia observar que a lo largo de las ocho elecciones presidenciales sucedidas entre 1979-2006 ningún partido político se ha repetido en el ejercicio del poder gubernamental.¹² De las filas de ocho formaciones políticas distintas han surgido los ocho presidentes electos en el reciente ciclo de regímenes civiles. La frustración ciudadana con los partidos de Gobierno provoca que sus preferencias se modifiquen hacia una opción distinta en cada elección. La pérdida de confianza en los círculos gobernantes ha sido nítidamente sancionada en las urnas. Ni los partidos políticos con más amplio y estable enraizamiento electoral a nivel regional —el derechista Partido Social Cristiano (PSC) en la Costa y el partido socialdemócrata Izquierda Democrática (ID) en la Sierra— y con sólida votación en el nivel parlamentario, pudieron volver a colocar a sus candidatos en el Palacio de Carondelet. Se trata de un cuadro que no tiene parangón en la región andina.

⁷ Ver *Political Database of The Americas*, Georgetown University, Centre for Latin American Studies, <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>, Accedido 17/12/2009.

⁸ El ausentismo promedio de las elecciones presidenciales a lo largo del período 1978-2009 sería de 27,3%. Para la última década (2000-2010) es de 28,1%.

⁹ Ver José Thompson (2007). “Abstencionismo y política electoral” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. D. Nohlen et al. (compiladores). México: FCE, pp. 266-286.

¹⁰ Ver J. Sánchez-Parga (1994). “La política sin centro y el centro sin sociedad: mayo 1994” en *Ecuador Debate* Nº 32, agosto. Quito: CAAP.

¹¹ Ver F. Guerrero y P. Ospina (2003), pp. 206-207.

¹² La reelección de Rafael Correa (AP) en la primera vuelta electoral de abril 2009 rompería, por tanto, con esta tendencia.

La elección presidencial en Ecuador remitiría, entonces, más a un juicio negativo sobre el pasado de los candidatos y de sus entornos que a una opción afirmativa por una específica orientación o tendencia política. Los gobernantes no acceden al poder como resultado de un expreso acto de reconocimiento a sus atributos, o de la identificación con sus planes de Gobierno, sino como efecto de la desconfianza de la que se hacen merecedores sus contrincantes —por lo general, provenientes de los partidos que los antecedieron en el poder—, en el contexto de “campañas negativas” dirigidas a desprestigiar a sus adversarios. El recelo y la desilusión enmarcan la decisión electoral. Rosanvallon califica a este fenómeno como un proceso de “deselección” y lo ubica como parte de una tendencia generalizada a la sustitución de una “democracia de proyecto” por una “democracia de rechazo”, en el contexto de sociedades atravesadas por el fenómeno de la desconfianza política.

Diversos estudios comparativos han demostrado, a la vez, que existe una correlación positiva entre patrones de desconfianza institucional y tendencias hacia una endeble confianza interpersonal. En la perspectiva de las teorías neotocquevillanas del capital social, han sido sobre todo R. Putnam y P. Norris quienes han insistido en que la confianza política puede ser analizada como un reflejo —el otro lado de la misma moneda— de las tendencias de la confianza social.¹³ En Ecuador solo el 4,2% de los ciudadanos declara que, en sentido general, “confía mucho en la mayoría de la gente”, mientras que el 66% señala que confía en su familia nuclear (padres, hijos, hermanos), y apenas el 5,6 y 4,2%, respectivamente, dicen confiar en sus amigos y vecinos.¹⁴ Los nexos de parentesco parecen constituir el restringido piso sobre el que se asientan las normas de confianza social en el país. La desconfianza en el prójimo —en el “no familiar”— abonaría la desconfianza de los gobernados en los gobernantes y en las instituciones políticas.

Por la regularidad de estas tendencias —que no agotan la comprensión del problema— la cuestión de la

desconfianza se coloca como un elemento que atraviesa el proceso político nacional. Ya sea como óbice para el reforzamiento democrático y el buen gobierno,¹⁵ o como mecanismo que habilita el desarrollo de novedosas capacidades ciudadanas de contestación y monitoreo de las instituciones representativas,¹⁶ la desconfianza política moldearía, en efecto, al conjunto del proceso democrático, y explicaría, en gran parte, el ascenso de un extenso y heterogéneo universo de demandas, prácticas y fórmulas para incrementar los niveles de participación y control social hacia las instituciones públicas.

3. Razones de la desconfianza Formas de la contestación

La desconfianza no es apenas un estado de la opinión pública. Como conjunto de expectativas negativas que orientan acciones hacia el futuro —Simmel definió a la confianza como una hipótesis sobre una conducta por venir—, la desconfianza activaría un conjunto de acciones, comportamientos y fórmulas con los que la sociedad vigila, resiste, se aleja y/o procura incidir en la trayectoria de la política instituida. Por ello, y aunque no cabe aquí agotar el análisis sobre las múltiples fuentes del avance de la desconfianza con el gobierno representativo, en las páginas que siguen se hace mención especial a tres de ellas. Dicho análisis permitirá situar la emergencia de un conjunto de instituciones, prácticas y discursos de contestación popular a la política electoral-representativa que, a lo largo de los años noventa, anticiparon y abrieron el campo de oportunidad y el entorno ideológico en que el proceso constituyente incubó innovadoras fórmulas de participación y control social.

En primer término, el avance de la desconfianza ciudadana con el gobierno representativo estaría ligado a las específicas características y efectos de la gestión del neoliberalismo. Ello remite, por un lado, a los costos políticos directamente asociados a la implementación del ajuste —se ha demostrado que los presidentes ecuatorianos que implementaron las

¹³ Ver Robert Putnam (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press; y, Pippa Norris (2002a). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York: Cambridge University Press. Para un contrapunto desde Latinoamérica, ver Pippa Norris (2002b). “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University (www.pippanorris.com).

¹⁴ ENPC, op. cit.

¹⁵ Diversos autores sostienen que cuando los niveles de confianza son adecuados, los Gobiernos pueden tomar decisiones e invertir recursos sin necesidad de recurrir a la coerción o tener que renovar cada vez el consentimiento de una ciudadanía escéptica. Ver, por ejemplo, William Mishler y Richard Rose (1997). “Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of civil and Political Institutions in Post-Communist Societies”. *The Journal of Politics*, 59, No. 2, pp. 418-451.

¹⁶ B. Barber (1983) ha sostenido que algún grado de desconfianza es esencial para la construcción de un orden democrático viable.

políticas del denominado Consenso de Washington perdieron, en promedio, 40 puntos de apoyo popular durante su primer año de mandato—¹⁷ y a la deslegitimación de las estrategias que, en medio de una intensa pugna de poderes, permitieron hacerlas viables: se alude a la construcción, desde el poder Ejecutivo y no siempre bajo procedimientos apegados a la ley, de ‘coaliciones fantasmas’ o ‘mayorías volátiles’ en el seno del Parlamento. Por otro lado, se hace alusión a los deficientes rendimientos sociales y económicos de las políticas orientadas al mercado.

Al terminar los años noventa, y luego de casi dos décadas de su implementación, el crecimiento de la economía era igual a cero, y los niveles de pobreza y desigualdad eran más elevados (Siise, 2000). Cuando hacia fines de 1999 la población observó que, debido a los pactos “oligárquico-mafiosos” entre el poder Ejecutivo, los partidos dominantes y grandes banqueros, el país había entrado en una crisis financiera sin precedentes —que desembocó en un feriado bancario y en la dolarización de la economía—, el piso de legitimidad de las instituciones políticas y del sistema democrático se había restringido largamente. No parecía una casualidad, entonces, que cerca del 60% por ciento de la ciudadanía observara con buenos ojos el levantamiento indígena-militar que facilitó la remoción del poder al presidente democristiano Jamil Mahuad en enero de 2000.¹⁸ Hochstetler (2008) ha demostrado que la implantación de una política económica neoliberal, así como las evidencias de corrupción en los círculos gubernativos, aparecen como las principales causas que explican, desde el retorno democrático, la desazón ciudadana por la política y la multiplicación de demandas de interrupción presidencial en América Latina.

En segundo lugar, se hace referencia al fenómeno de la corrupción pública. Según diversas encuestas y estudios de opinión, este es para los ecuatorianos uno de los principales problemas de las agencias estatales a lo largo de las últimas décadas. Casi sin excepción, desde el retorno democrático, todos los Gobiernos se han visto implicados en escándalos de corrupción de diversa índole. La primera

interrupción presidencial en el vigente ciclo de regímenes civiles tuvo lugar en febrero de 1997, luego de varias jornadas de movilización popular contra el presidente Abdalá Bucaram, acusado de cohecho y de uso indebido de los recursos públicos. Desde entonces, el tema ha sido largamente amplificado por los medios de comunicación. Como corolario de dicha destitución, además de la convocatoria a un proceso de reforma constitucional llevado a cabo entre 1997 y 1998, diversas personalidades y organizaciones sociales demandaron la creación de una agencia pública independiente, específicamente concernida con el combate a la corrupción. Nació así la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), que contenía ya algunas de las características y funciones que la nueva Carta Magna otorga al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.¹⁹

La CCCC era una entidad pública, formalmente autónoma, encargada de canalizar e investigar las *denuncias ciudadanas* sobre presuntos casos de corrupción, y de generar procesos de prevención a través de, entre otros recursos, la puesta en marcha de *veedurías ciudadanas* y procesos de formación cívica. En la cima de la CCCC se colocó a un consejo directivo de carácter corporativo, compuesto por siete representantes de gremios y organizaciones sociales seleccionados por medio de colegios electorales predeterminados.²⁰ La composición cívica de la cúpula de la CCCC aparecía como un recurso para asegurar el mayor margen de autonomía de la institución, y dejaba ya entrever la emergencia de nuevos procedimientos de representación de la denominada sociedad civil. La emergencia de autoridades independientes abocadas a controlar los poderes públicos aparece como una constante en las dinámicas de innovación institucional propias de las sociedades de la desconfianza (Rosanvallon, 2006: 82).

¹⁹ En febrero de 1997, por decreto ejecutivo, se había creado la Comisión Anti-corrupción. La Asamblea Constitucional, en mayo de 1998, institucionalizó su existencia. Desde agosto de dicho año pasó a denominarse Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

²⁰ El artículo 4 de la ley orgánica de la CCCC estipulaba que los miembros de la comisión serán los representantes de cada uno de los siguientes grupos sociales designados a través de colegios electorales: a) Universidades y escuelas politécnicas; b) Gremios profesionales legalmente reconocidos; c) Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, canales de televisión, de radiodifusión, y Federación Nacional de Periodistas; d) Federación Nacional de Cámaras de la Producción; e) Centrales sindicales y organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional legalmente reconocidas; f) Organizaciones nacionales de mujeres, legalmente reconocidas; g) Organizaciones de derechos humanos y de defensa de los consumidores. Ver Registro Oficial 273, agosto 1999. Ciertas organizaciones sociales emprendieron tímidas iniciativas para procurar que se amplíen las opciones de representación en el consejo directivo de la comisión a otros movimientos, colectivos y grupos.

¹⁷ Ver, Andrés Mejía Acosta (2004). *Ghost Coalitions: Economic reforms, fragmented legislatures and informal coalitions in Ecuador (1979-2002)*. Ph. D. Dissertation, Indiana: Graduate School of the University of Notre Dame, p. 216.

¹⁸ Ver Franklin Ramírez Gallegos (2000). “Equateur: la crise de l’Etat et du modèle néo-libéral de développement”. En *Problèmes d’Amérique Latine*, N° 36, janvier-mars. Paris.

En Ecuador, dicho imperativo ha tomado la forma de instituciones que se pretenden ciudadanas (cívicas) en el marco de la simple contraposición al mundo de los partidos políticos.

A la vez, en 2004, y también por el impulso de diversas iniciativas civiles, se expidió la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip), que procuraría garantizar el derecho al libre acceso a todas las fuentes de información pública, como mecanismo para activar la participación social en los procesos de rendición de cuentas a los que están sujetos los funcionarios del Estado. En medio de las expectativas que levantó la promulgación de dicha ley, los controversiales²¹ indicadores de la organización no gubernamental Transparencia Internacional ubicaron al Ecuador, para 2006, entre los 40 países más corruptos del mundo.

Entre las razones de los derrocamientos presidenciales de J. Mahuad (2000) y de L. Gutiérrez (2005), también pesaron sospechas de corrupción en las altas esferas gubernamentales. Solo uno de los tres presidentes destituidos ha encarado, sin embargo, el proceso judicial abierto luego de su gestión. Igual cosa ha sucedido con varias decenas de altos funcionarios públicos y privados —principalmente banqueros—, hoy clandestinos en distintos países de la región (sobre todo en Estados Unidos). Los juicios son una acción pública en que los casos particulares se procesan y evacuan desde la perspectiva del interés general. Sin dicho procesamiento, el escarnio público aparece como un asunto entre privados, o a lo sumo como una *vendetta* política, y deja abierto el terreno de la impunidad. Esto incrementa la percepción de corrupción y, sobre todo, deja entrever el dominio de la política sobre la justicia. La regular preponderancia de uno de los poderes del Estado sobre otros constituye, a juicio de P. Sztompka, una de las razones de la volatilidad institucional y de la fragilidad del Estado de derecho que más pesa en la intensificación de los niveles de desconfianza en la política democrática (1999: 144). Tal fue, precisamente, una de las razones que atizó la movilización popular que provocó el derrocamiento de Gutiérrez. Este había intentado captar la mayoría legislativa — en parte a través de la compra de diputados— para

²¹ Dichos indicadores se construyen, sobre todo, a partir de un registro de las percepciones empresariales sobre los niveles de corrupción de las instituciones públicas. Aunque se trata de una perspectiva metodológica a todas luces limitada, los datos de Transparencia Internacional son frecuentemente utilizados en la opinión pública al hacer referencia al problema.

destituir a 32 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y nombrar como nuevo presidente a un militante de uno de los partidos aliados a su Gobierno.

La inconstitucionalidad de tal maniobra y la visibilidad de la connivencia del conjunto de la clase política en el control del sistema judicial activaron una inédita dinámica de protesta social que procuró, no solo la destitución presidencial, sino la condena radical a toda la estructura de representación política. La consigna articuladora de la disímil multitud no era otra que la ya varias veces escuchada en otros países del continente: ¡que se vayan todos...! La idea misma de la representación parecía no tener cabida en un discurso en que la utopía del autogobierno se colocaba en el centro de las pretensiones de refundar la República sin partidos. La “democracia de asambleas” aparecía como la única forma de participación política admisible. Mientras ese día pudiera llegar, la ciudadanía jugaría el rol de vigilante y fiscalizadora de los malhadados políticos. La demanda de una reforma política por medio de la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente volvía al primer plano de las agendas de cambio político impulsadas desde viejos y nuevos actores sociales (Ramírez Gallegos, 2005: 70-72). El asedio popular al Parlamento no terminaría sino semanas después de la posesión del nuevo presidente.

En tercer lugar, se hace referencia a la desconexión entre voluntad popular y agenda gubernativa. La desconfianza política se alimenta del escaso apego que han mostrado los políticos, una vez elegidos, a sus ofertas electorales y a la misma vigencia de las reglas del juego político. Tanto Bucaram como Gutiérrez, en el curso de sus campañas realizadas respectivamente en 1996 y 2002, pusieron por delante la idea de que abandonarían las políticas de ajuste estructural y la continuidad de la agenda neoliberal.²² Tales lineamientos tomaron el rumbo inverso inmediatamente después de que asumieron el cargo. En el trasfondo de tales decisiones, además de la voluntad de los mandatarios, se observaba la escasa autonomía del poder político frente a las presiones del mercado y el sistema financiero internacional. Los virajes en la agenda gubernativa disminuyen los niveles de credibilidad de políticos que llegan al poder con plena legitimidad electoral y frustran, de modo acelerado,

²² El otro presidente destituido, J. Mahuad, no efectuó sorpresivos virajes en su agenda política. Ver Susan Stokes (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge: Cambridge University Press.

las expectativas ciudadanas. El muy extendido fenómeno del transfuguismo en el seno del Parlamento ecuatoriano es parte de la misma problemática.

De la mano de la desconfianza política han surgido, en cualquier caso, diversas iniciativas sociales, demandas de control popular y formas de rechazo ciudadano a la evolución de las instituciones centrales del gobierno representativo. La década anterior al último proceso constituyente vio así el nacimiento de nuevas instituciones y marcos legales (CCCC, Lotaip) para ampliar las opciones de denuncia, seguimiento y control público sobre autoridades y funcionarios. De igual modo, tomaron forma una variedad de mecanismos sociales de vigilancia y observación de los actos de Gobierno y de la evolución de la agenda pública. La figura de los observatorios de específicos segmentos de la política pública —deuda externa, derechos de la niñez, educación, gasto electoral, etc.— cobró dinamismo en los últimos años. Se trata de espacios donde se combinan destrezas técnicas (el “saber experto”) y cierta capacidad de presión política. Estas iniciativas operan, a través de sus informes, denuncias y comunicados públicos, como un sistema de alertas sobre potenciales riesgos en el desenvolvimiento de la acción pública. En este segmento de la acción colectiva se observan profundos cambios en las lógicas y formas de la actividad militante contemporánea. Tal ha sido, de hecho, una de las principales arenas de movilización de diversas organizaciones civiles y/o no gubernamentales —muchas veces financiadas por la cooperación internacional y diversas fundaciones políticas transnacionales— que, en otro lugar, he denominado la “alta sociedad civil” ecuatoriana.²³

Además de nuevas agencias y prácticas de control social más o menos institucionalizadas, la desconfianza política habría contribuido a la afirmación de una predisposición cívica a “tomar la calle” para sancionar a políticos a los que, paradójicamente, la sociedad había sostenido en las urnas poco antes. Con la noción de “juicio político popular”, L. Zamosc (2006) hace referencia, precisamente, a la

²³ Con este término he designado a un conjunto de actores sociales que van desde las cámaras empresariales a una serie de iniciativas, programas y proyectos de diversas ONG y redes ciudadanas concernidas con temas de rendición de cuentas y afirmación de cultura democrática. Entre sus particularidades se destacan sus frágiles conexiones con organizaciones populares y movimientos sociales y, sobre todo, la centralidad de liderazgos con un alto capital simbólico y cultural, y provenientes de círculos académicos y redes profesionales de élite que los sitúan como parte de los sectores medio-altos de la sociedad (Ramírez Gallegos, 2005: 38-39).

centralidad de la protesta social a la hora de propiciar y terciar de modo decisivo en diversas caídas presidenciales. Un juicio político alude tanto a una instrucción constitucional que un cuerpo político, el Parlamento, emplea para juzgar casos de remoción de una figura política, como a la idea de enjuiciamientos políticamente motivados (Hochstetler, 2008: 59). Al desencadenar dichos procesos, la ciudadanía movilizada enuncia la emergencia no solo de prácticas de resistencia y disentimiento con el poder político, sino de formas de control y exigencias de rendición de cuentas hacia los gobiernos. Ante el deficiente funcionamiento de los mecanismos horizontales de control (O'Donnell, 1998), las interrupciones presidenciales aparecen como un tipo de control social que involucra la capacidad de los ciudadanos para vigilar a sus autoridades por vías no electorales. La fortaleza de la figura presidencial ha llegado así a ser desafiada por la recurrente expresión de la ira popular contra políticos que pretendieron colocarse por encima de la ley y de la agenda gubernativa con que fueron electos.

Aunque dicha predisposición se encarnaría solo en ruidosas minorías, la figura de la interrupción presidencial *desde abajo* está colocada en el horizonte de posibilidades de actores sociales y políticos. Los repertorios de protesta de los primeros y los cálculos estratégicos de los últimos se han visto alterados por la recurrencia de dicha forma radical de protesta y control social. La nueva Carta Magna (2008) otorga, en esta perspectiva, estatuto constitucional al *derecho a la resistencia* (Art. 98), e incorpora dos novedosísimas figuras de control y contrapeso al poder presidencial: la revocatoria del mandato del Presidente de la República por medio de una consulta popular (democracia directa), y lo que se ha denominado como “muerte cruzada” —un mecanismo más bien de tipo parlamentario— que supone que si el poder ejecutivo quiere disolver al parlamento, o si este pretende destituir al Ejecutivo, se convocará de modo inmediato a elecciones generales (Art. 148 y 130). Además de un intento por encontrar una salida institucional a las crisis presidenciales, estos nuevos arreglos constitucionales formarían parte de la contradictoria evolución del gobierno representativo en el marco del ascenso de sólidas formas de vigilancia, repudio y contestación a la política instituida.

Tal ascenso no prefiguraba, sin embargo, el conjunto de la movilización democrática en Ecuador

de las últimas décadas. Desde mediados de los años noventa, a los costados de dicha tendencia (¿y confluendo con ella?), se observó el avance de las apuestas por la democracia participativa. Así, en el marco del ascenso del movimiento indígena al control del poder local en diversos cantones del país, vieron la luz diversas iniciativas de innovación de la gestión pública, en procura de colocar a la participación como un instrumento al servicio de la movilización colectiva y del gobierno democrático de los asuntos públicos. El relativo suceso de estas experiencias permitió no solo la reelección sucesiva de algunos de los alcaldes indígenas, sino la construcción, desde abajo, de un campo de experimentación que procuraba articular el fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo con el fomento de la gestión local participativa.²⁴ El despliegue de dichas experiencias permitió que la invocatoria a la participación popular gane en legitimidad política e ideológica, en el marco del desafío y la contestación social a la estructura de representación política. El dinamismo del campo de los movimientos sociales ecuatorianos, cada vez más involucrados en el proceso de transnacionalización de la acción colectiva por la vía de su inscripción en el Foro Social Mundial y otras esferas de la alter-globalización, contribuyó también a visibilizar el imperativo de la participación pública en, y más allá, del espacio institucional de la política.

4. Hacia la institucionalización de la desconfianza

Antes de la llegada de Correa al poder, la hostilidad contra los partidos ya había favorecido la emergencia y el triunfo de candidaturas que se presentaban como externas al sistema político.²⁵ No es sino con la irrupción de AP en la escena pública, sin embargo, que la desconfianza política, y específicamente la desconfianza ciudadana en los partidos y en el Parlamento, adquieren un rol directamente

movilizador y modelador en la construcción de la agenda programática tanto del movimiento gobernante como de otros actores políticos.

Desde los mismos días en que inició la campaña presidencial en 2006, Correa se empeñó en mostrarla como una batalla entre ciudadanos y partidos. Colocó, además, en el centro del debate público la necesidad de desmontar la entonces vigente estructura de representación. La reforma política pasó a ser entendida así, *tout court*, como el intento por “despartidizar” la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano. Dicha tesis se afirmó a raíz de la inédita y riesgosa opción de AP de no presentar candidatos de su lista para el Congreso Nacional. Ello delineó la identidad política originaria del movimiento, le otorgó un carácter antisistémico y prefiguró la estrategia de cambio político radical que Correa conduciría desde entonces. Tal opción sintonizó con un electorado abiertamente hostil al mundo partidario.

La distorsión de la representación política, inflada por la decisión de AP de abstenerse de presentar candidatos al Parlamento, era un ‘dato duro’ que favorecía la legitimidad de la estrategia presidencial de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de plenos poderes y de demandar el cese de funciones del Congreso. En 14 de las 22 provincias ecuatorianas, los parlamentarios electos habían sido derrotados por la opción del voto nulo que AP promocionó como parte de su estrategia antipartidaria. Correa aparecía así como el único presidente de la historia moderna de la democracia ecuatoriana que no solo ganaba unas elecciones sin sostenerse en partido político alguno, sino que empezaba a gobernar sin un bloque afín en el Congreso. Sin representación parlamentaria propia y con la derecha controlando la mayoría,²⁶ la convocatoria al referéndum que diera paso a la ANC fue objeto de una intensa pugna entre los principales poderes del Estado. Si anteriores crisis políticas se resolvieron con las destituciones presidenciales de jefes de Gobierno sin sólidos bloques parlamentarios y con baja credibilidad social, en 2007 sucedía lo inverso: un presidente, cuyo único capital político era el robusto apoyo popular a su figura, provocaba, sin estricto apego a derecho, la destitución —por parte del Tribunal Supremo Electoral— de 57 diputados

²⁴ Las asambleas ciudadanas o parlamentos cantonales han funcionado como los máximos órganos democráticos de poder local en los municipios indígenas. Tales instancias se constituyen con los representantes elegidos en forma directa por las comunidades y asociaciones. Sus tareas principales han sido las de producir los denominados “planes participativos de desarrollo local”, y de ejercer control social sobre las autoridades de elección popular (Ramírez, 2005b).

²⁵ En 1992 fue electo como presidente del Ecuador el arquitecto Sixto Durán Ballén, quien debió crear un partido ad hoc (el Partido Unión Republicana) a fin de presentar su candidatura presidencial. En el año 2002, sucedió igual cosa con el coronel Lucio Gutiérrez y su Partido Sociedad Patriótica (PSP). En campaña, las dos candidaturas promovieron una imagen de figuras independientes y ajenas al sistema de partidos.

²⁶ Hago referencia al Prian de Álvaro Noboa, al PSC del alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, al PSP del expresidente Lucio Gutiérrez y a la UDC del expresidente Jamil Mahuad.

acusados de obstruir ilegalmente la convocatoria a la consulta popular. La “caída parlamentaria” viabilizó el proceso constituyente (Ramírez Gallegos, 2010).

Para los días de instalación de la ANC, hacia fines de 2007, la *revolución ciudadana* ya había colocado el antagonismo entre ciudadanos y partidos por delante de toda contradicción política. AP se definía, ante todo, por oposición al “mundo de los partidos” que había controlado el poder político desde el retorno democrático en 1979. La concepción del programa constitucional estuvo largamente influida por tal identidad de base del movimiento gobernante, en el marco de la amplia mayoría —80 de los 130 asambleístas eran de las filas oficiales— de la que gozó en el cónclave. El combate frontal a los partidos, que en el contexto de la batalla electoral emergió como parte de la estrategia para revertir el dominio conservador y oligárquico del poder político, se colocó así en el centro del proyecto de refundación constitucional del orden político ecuatoriano.

Pero no solo Correa procuró tomar distancia de cualquier forma de construcción partidaria. Ni bien aquel hubo tomado posesión, Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil y líder histórico del principal partido político de la derecha ecuatoriana (el Partido Social Cristiano), condujo sus velas en el mismo sentido. A inicios de 2007 sostuvo, en efecto, que “la hora de los partidos acabó... es el momento de las grandes corrientes ciudadanas...”²⁷ Luego, en las elecciones generales de abril de 2009, y tratando de borrar su proveniencia partidaria, inscribió su candidatura para la tercera reelección de la alcaldía guayaquileña como parte del movimiento ciudadano Madera de Guerrero.

Sin descartar, entonces, la influencia que la participación, como un valor en sí mismo, ha tenido dentro del proyecto político de AP y dentro del mismo proceso constituyente, parece claro que la desconfianza política y el antipartidismo habrían jugado un papel preponderante en la contundente expectativa de ampliación del espacio democrático, y en la misma construcción de específicos arreglos institucionales atravesados por el imperativo de la participación y el control social. No se trata, sin embargo, de influencias que se contraponen. El análisis del Cpccs permitirá observar que el imperativo de la despartidización del orden político se articuló con las demandas por mayor participación ciudadana, y que la desconfianza en las instituciones del gobierno

representativo amplió el eco de las exigencias por mayor control social sobre funcionarios e instituciones públicas.

Las formas de control popular, una de las dimensiones fundacionales en que se expresa la soberanía popular, no han dejado de evolucionar a lo largo del proceso de construcción democrática y tienden a entrecruzarse con el funcionamiento de las instituciones convencionales de la democracia. La particularidad del caso ecuatoriano reside, no obstante, en el deliberado intento que la ANC hizo para institucionalizar y dotar de un efectivo poder al control ciudadano de las instituciones y autoridades implicadas en la gestión de lo público. En otras partes del globo, tal y como lo remarca Rosanvallon en su prolífico recuento sobre la evolución de las instancias de control a lo largo de la historia democrática moderna, son pocas las experiencias que han emprendido esfuerzos de institucionalización de un poder de control social y, más escasas aún, tal vez ninguna, aquellas que han tenido algún éxito en tal esfuerzo.²⁸

Dicho intento de institucionalización ha supuesto trascender, por un lado, la tradicional división tripartita —ejecutivo, legislativo y judicial— del Estado para pasar a una estructura de cinco funciones: a las anteriores, la Carta Magna ha agregado la Función Electoral y, precisamente, la *Función de Transparencia y Control Social*. Y ha revertido, por otro, la tendencia a la apropiación parlamentaria de los poderes de control —tendencia muy cara al minimalismo liberal democrático, e incluso a un cierto republicanismo— por la vía de la incorporación de la participación popular en la dinámica de control y vigilancia de las instituciones públicas. La concepción constitucional del Cpccs apunta a este objetivo.

5. El Cpccs como interfaz socioestatal de carácter transversal

Peruzzotti y Smulovitz (2002) acuñaron la noción de *accountability social* para designar a un conjunto de procesos de control vertical a las autoridades

²⁸ Rosanvallon analiza los frustrados intentos de institucionalización del Consejo de Censores de Pensilvania, creado en 1776, reunido por única vez en 1783, y suprimido constitucionalmente en 1790, y del Tribunalado francés de 1800, que sucumbió ante el advenimiento del Primer Imperio y la instauración del Consulado Vitalicio. La prudencia liberal y el monismo jacobino contuvieron, en cada caso, la instauración de un poder de control *activamente* democrático, y abrieron la vía, ya en la segunda mitad del siglo XIX, para inscribir la perspectiva del control social en las apacibles aguas del gobierno representativo y el régimen parlamentario (2006: 101-109).

²⁷ *El Universo*, 2007.

políticas, basados en las acciones voluntarias de asociaciones, movimientos, ciudadanos y medios de comunicación. Con tal concepto procuraron dar cuenta de una serie de procesos y movilizaciones públicas por medio de los cuales la sociedad civil en América Latina ha ejercido diversas formas de control sobre los comportamientos de políticos, instituciones o funcionarios poco ceñidos a la ley. Intentaron, además, matizar el pesimismo de los argumentos que han caracterizado a la democracia en la región como una “democracia delegativa”, en que la autorización electoral de los representantes no se ha articulado con el adecuado desempeño de las dinámicas de control horizontal al interior de los Estados.

Al observar el funcionamiento de formas de control social, que pueden o no canalizarse por vías institucionales, los mencionados autores llamaron la atención sobre una constelación de fenómenos que se ejercen más allá del ritual electoral, que no dependen de calendarios fijos, que se activan a pedido y por iniciativa autónoma de la sociedad civil, y que, sin embargo, consiguen muchas veces introducir nuevos temas en la agenda pública, sancionar simbólicamente a instituciones y políticos, e incluso activar los procesos horizontales de control. N. Cunill Grau ha señalado, por su parte, la importancia de otro tipo de mecanismos sociales *proaccountability*, como serían los referendos populares, los actos administrativos que requieren consultas públicas, las leyes de amparo y la libertad de acceso a información (2000: 25-39). Tales mecanismos abrirían la dinámica de las instituciones estatales al ciudadano común y crearían espacios específicamente establecidos para el ejercicio activo de la rendición de cuentas desde el espacio público.

Aunque estos aportes ampliaron la perspectiva de la literatura sobre la participación ciudadana más allá de los confines de su incidencia en proyectos gubernativos locales, e incluso permitieron visualizar su potencial influencia en el conjunto del aparato gubernamental, no alcanzaron a evidenciar la emergencia de formas de control social en que la separación entre Estado y sociedad tendía a diluirse. En términos normativos podría decirse, incluso, que para tales autores dicha dilución no es estimable: “La eficacia del control social está directamente relacionada con la independencia y la autonomía que los actores sociales mantengan con respecto a los actores estatales” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 9).

A contramano con esta perspectiva, diversos trabajos han empezado a rastrear experiencias participativas en que la distinción entre Estado y sociedad aparece socavada. J. Ackerman denomina a esta agenda de investigación como “transgresiva”, y la relaciona con la puesta en marcha de formas de control en que los actores sociales participan directamente en la dirección y en la operación de agencias estatales encargadas de las tareas de rendición de cuentas (2004: 450). Se trata de la emergencia de formas institucionales, que han sido caracterizadas como modelos “híbridos” o “diagonales” de control (Goetz y Jenkins, 2001), en que los actores “verticales” (la sociedad) toman a su cargo funciones encargadas a las agencias horizontales (Estado) de rendición de cuentas.

L. Avritzer (2002) habla, precisamente, de “públicos participativos” cuando las prácticas de participación social son retomadas e incorporadas en las rutinas administrativas y procedimentales del Estado. A. Fung y E. O. Wright (2003) han acuñado, asimismo, la noción de “gobierno participativo con poder de decisión” para hacer referencia a un conjunto de experiencias gubernativas locales en las que, por medio de específicos dispositivos no electorales, se abren las condiciones para que la movilización popular se conecte con la deliberación política y el proceso de toma de decisiones en diversas áreas de política pública. En todos estos casos, se observa la emergencia de zonas de confluencia entre Gobierno y ciudadanía, bajo específicas reglas de juego, que propenden hacia un mayor protagonismo y una mayor influencia social en los procesos políticos. Las perspectivas de análisis amparadas en una visión rígida sobre la frontera entre sociedad y Estado impedirían captar la especificidad política e institucional de estos nuevos arreglos.

E. Isunza ha identificado, asimismo, un conjunto de procesos en los que la dinámica de la rendición de cuentas opera a través de las instituciones estatales, pero por medio de la acción expresa de ciudadanos independientes abocados a específicas tareas de control. Dicho autor se refiere a tal dinámica como rendición de cuentas *transversal* y la define como

... aquellos mecanismos que si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos

autónomos y que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano. (2006: 283. Cursivas en el original).

Dicha lectura plantea una aproximación interactiva de las relaciones Estado-sociedad, y permite observar las transformaciones de los procesos de rendición de cuentas a través de la incorporación de la participación popular en el ejercicio de estas específicas y fundamentales funciones estatales. Se trata de la emergencia de espacios en que el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales o civiles comparten ciertas competencias y cierto poder político-administrativo para fiscalizar el desempeño de las instituciones públicas.²⁹ La estructuración de tales espacios demanda profundas transformaciones institucionales y una activa implicación ciudadana en los asuntos públicos.

En el marco de este conjunto de postulados teóricos, es posible sostener que el Cpccs puede ser adecuadamente descrito desde la agenda *transgresiva* de las relaciones Estado-sociedad. En esta perspectiva, el Cpccs es definido como un dispositivo de rendición de cuentas de carácter *transversal*: su dirección y funcionamiento han sido concebidos a partir de la institucionalización de diversas zonas estabilizadas de interacción socioestatal. Se trataría de la consagración constitucional de un tipo de *arreglo estatal ciudadanizado* abocado a cumplir específicas funciones políticas y legales que propician el control y la rendición de cuentas sobre funcionarios e instituciones públicas.

Al analizar la composición, las atribuciones y el anclaje institucional del Cpccs, cuestiones todas definidas en el texto constitucional, es posible observar con detenimiento las diversas zonas de interacción socioestatal que, en términos de nuevas lógicas de representación y específicas funciones estatales, caracterizan a este nuevo arreglo político.

Composición

El Cpccs está compuesto, en su estructura directiva, por 14 consejeros, entre titulares y suplentes. Su selección es efectuada luego de las postulaciones voluntarias que pueden realizar únicamente los ciudadanos y las organizaciones sociales —y no, directamente, los partidos políticos—. Un concurso de

merecimientos y oposición, bajo escrutinio público³⁰ y con derecho a impugnación, determina los resultados finales del proceso de selección. En el proceso de selección se incorporan, además, criterios de paridad de género y principios de acción afirmativa para la representación de las nacionalidades indígenas, de los pueblos afroecuatorianos o de los montubios. Como en referencia a otros temas de la Carta Magna, en lo relativo al Cpccs, se otorga a las organizaciones de la sociedad civil, en tanto que actores colectivos, el estatus de sujetos de participación y de derechos políticos.

Isunza define como “semirepresentantes” a los consejeros electorales, ciudadanos del Instituto Federal Electoral (IFE) mexicano, encargados de ejercer control sobre los funcionarios técnico-profesionales de la institución. Tales consejeros son nombrados por una mayoría calificada del Parlamento (2006b: 549). En el caso del Cpccs no hay ninguna participación de los partidos y del poder legislativo en el proceso de designación de los consejeros. La muy extendida percepción pública sobre la captura partidista de las instituciones de control, a lo largo de la última década, pesó largamente para que en el debate constituyente se excluyera de modo radical esta fórmula: la institucionalidad democrática modelada a la luz de la desconfianza política.

La directiva del Cpccs no se origina, entonces, en los canales convencionales de construcción de la representación política. El nuevo modo de designación bloquea la injerencia parlamentaria y/o la incidencia de la competencia partidaria —que desde la perspectiva liberal es el único nexo legítimo entre ciudadanos y autoridades públicas—. Se apunta, así, a la participación de ciudadanos y organizaciones sociales en la dinámica que estructura el cuerpo de representación de ese nuevo arreglo estatal. Este postulado procura, a la vez, afianzar la autonomía política de esta agencia pública, y abre la opción para formas institucionalizadas y no electorales de participación social en específicas dinámicas electivas. Ello avanza hacia la pluralización de mecanismos y espacios para el ejercicio del poder y la construcción de la voluntad común.

²⁹ Ver también al respecto los argumentos de J. Fox (2008).

³⁰ La Constitución consagra la figura de las ‘veedurías ciudadanas’ como uno de los principales mecanismos para tareas de observación, vigilancia y escrutinio público.

Atribuciones

El análisis de las competencias del Cpccs abre la puerta a la discusión sobre el problema de la rendición de cuentas. Aunque dicha dinámica —asociada a las iniciativas de vigilancia, observación y control social— no es la única función del Consejo, todo hace suponer que ocupará gran parte de su agenda. En efecto, de entre las doce (12) funciones que la Constitución comanda al Cpccs, siete (7) conciernen a las contribuciones que pueda efectuar en materia de *monitoreo y sanción de los actos de corrupción, y de diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y el control social de las autoridades e instituciones públicas*.³¹ Dichas funciones se articularían y se activarían a partir de las demandas e iniciativas de veeduría que planteen, por iniciativa propia, los ciudadanos y las organizaciones sociales. Las restantes funciones aluden a la promoción del ejercicio de los derechos de participación, formación ciudadana y organización de debates públicos sobre temas de sociedad (1), y a la organización de los procesos de designación de diversas autoridades públicas (4).

En los inicios del debate constituyente, el Cpccs fue pensado como una instancia para dinamizar y propulsar el ejercicio del derecho a la participación. Se pensó que una institución de esta índole permitiría asegurar y apoyar el uso activo de los múltiples mecanismos y espacios de participación abiertos por la Carta Magna en cuestiones ligadas a la incidencia de la ciudadanía en la planificación pública, los presupuestos participativos, la codefinición de agendas sectoriales, los procesos de formación cívica, etc. Mientras transcurrieron las deliberaciones, no obstante, ganaron terreno las posiciones que enfatizaban más bien una participación activa de la ciudadanía en la vigilancia, el control, la observación e incluso la sanción de representantes y funcionarios públicos. El rol fiscalizador de la sociedad quedó así consignado, en la concepción del Cpccs, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país. El universo de la contrademocracia adquiriría, así, forma constitucional.

El Cpccs, además de coadyuvar con los procesos de veeduría ciudadana y control social, tiene, entonces,

³¹ El texto constitucional habla de la necesidad de controlar también a las instituciones que, aunque nominalmente no son estatales, manejan y disponen de fondos públicos.

específicas y complejas tareas como “investigar denuncias sobre actos u omisiones que generen corrupción”, “emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad e impulsar las acciones legales que correspondan” e, incluso, “actuar como parte procesal en las causas que se instauran como consecuencia de sus acciones”. Todo ello supone una ampliación y un reforzamiento de los poderes y las competencias que se había otorgado, 12 años antes, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). Como entonces, el Cpccs diseñado en Montecristi se funda en la existencia de múltiples interfaces entre la institución pública de control y las iniciativas sociales de denuncia y exigencia de transparencia, rendición de cuentas y garantía de la vigencia de la ley.

Otra de las funciones de la nueva agencia —que la diferencia de modo nítido de la CCCC— alude a la organización de los procesos de selección de diversas autoridades estatales y a la misma actividad de designación de otras. El imperativo de la *despartidización* del orden democrático adquirió cuerpo político, sobre todo en este aspecto.

En efecto, el Cpccs deberá designar, por un lado, a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas presentadas por la Presidencia de la República. Dicha designación está abierta a procesos de control social e impugnación a través de la activación de veedurías ciudadanas (Art. 208, numeral 10). Por otro lado, las funciones de nominación de otras autoridades de control (contralor, defensor del pueblo, defensor público, fiscal general) y de otras altas dignidades (Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura) fueron transferidas del Parlamento hacia unas Comisiones Ciudadanas de Selección (CCS) que deberán ser organizadas por el Cpccs.³²

La transferencia de las funciones de nominación solo adquiere opción política y piso de legitimidad en el contexto histórico de un enorme rechazo ciudadano a los partidos. Así, de la negociación entre las fuerzas partidarias, se pasa, para la designación de gran parte de las autoridades, a la puesta en

³² De modo erróneo, la gran prensa y la opinión pública dominante han instalado la idea de que el Cpccs designa directamente a *todas* las autoridades de control y a otros altos funcionarios. Se ignora, así, la especificidad de las Comisiones Ciudadanas de Selección, como instancias de deliberación y negociación entre Estado y sociedad, concebidas para la designación y/o la realización de concursos públicos que den origen a la nominación de algunas autoridades.

marcha de concursos públicos —también sujetos a veeduría ciudadana e impugnación social— gestionados y monitoreados por una innovadora instancia mixta sociedad-Estado: las CCS. Tales comisiones, quizá la más sui generis figura que contempla la Carta Magna, están compuestas por un representante de cada una de las cinco funciones del Estado y por igual número de ciudadanos escogidos al azar de entre una lista de postulantes voluntarios que deberán cumplir con específicos requisitos. Las pretensiones de conferir fuerza política a los ciudadanos —en la medida en que uno de ellos presidirá la comisión y tendrá allí voto dirimente (Art. 209)— van en la dirección del imperativo por despartidizar la selección de las máximas autoridades de las funciones de control y de otras altas esferas estatales, pero no consiguen ocultar que, con toda probabilidad, el peso de los poderes constituidos reducirá el margen de incidencia ciudadana en el interior de tales comisiones.

Las CCS aparecen, de cualquier modo, como un típico interfaz público entre Estado y sociedad. Uno más de los que atraviesan la vida institucional del Cppcs. La conexión transversal entre la ciudadanía y las funciones estatales, en los procesos de selección de autoridades, deja nuevamente a los partidos al margen de una de las principales definiciones del proceso político nacional. Al recuperar el método aleatorio de selección de delegados sociales se ampliarían, asimismo, los procedimientos y canales para la construcción de formas democráticas de acceso de los ciudadanos a específicas funciones públicas.

Anclaje institucional

¿Dónde se ubica en la nueva arquitectura del Estado un arreglo institucional de carácter socioestatal encargado, en lo fundamental, de asegurar el control de la corrupción, la transparencia de los actos públicos y la rendición de cuentas de los actos de funcionarios e instituciones gubernativas? Al igual que la *accountability* social, las instancias de rendición transversal de cuentas no se limitan a realizar sus prerrogativas de control de manera directa con los agentes estatales, sino que también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. Tal sería uno de los efectos buscados con la creación del Cppcs. Su implantación institucional facilitaría tal cometido.

Dos dimensiones de la nueva estructura estatal permiten observar dicho anclaje. Por un lado, la Carta Magna estableció la creación de la Función de Transparencia y Control Social, en la perspectiva de otorgar mayor poder e independencia política a las dinámicas de rendición de cuentas dentro del Estado. Uno de los principales cometidos de esta nueva función es, a través del Cppcs, articular la participación ciudadana (denuncias, veedurías, etc.) con los procesos de control de las entidades y organismos del sector público. Allí se reitera la importancia de observar la presencia de zonas institucionalizadas de interacción socioestatal.

Para viabilizar este propósito, la Constitución coloca al Cppcs dentro de esta función. Tal es el segundo aspecto que visibiliza su particular anclaje institucional. Dicho posicionamiento supone que el principal órgano público para dinamizar las demandas de control social, el consejo, actúa en el mismo ámbito de las otras instituciones que componen la función: Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y Superintendencias. Ello constituiría un incentivo para propiciar una interacción más fluida entre las instancias estatales y las demandas ciudadanas de control y rendición de cuentas, y para reducir las posibilidades de impunidad y falta de sanciones a quienes afectan el interés público. De hecho, el texto constitucional faculta al Cppcs a “instar a las demás entidades de la función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo” (Art. 208). Ello pretende corregir una de las grandes falencias que, a lo largo de la última década, tuvo la CCCC: la desconexión entre los procesos de denuncia y veeduría ciudadana abiertos para investigar actos de corrupción y las instituciones estatales encargadas de procesar legalmente las sanciones correspondientes.

La arquitectura institucional del Cppcs se afinca, en suma, en las arenas estatales, pero recurre a la presencia activa y regular de la sociedad civil para estructurar su dinámica de representación, y para garantizar el cumplimiento de sus principales prerrogativas. Ello la diferencia de las convencionales entidades de control horizontal (estatales), así como de los más o menos clásicos mecanismos de control social y/o vertical (ciudadanía). No captar la especificidad de esta nueva generación de dispositivos participativos o artefactos de rendición de cuentas socioestatales induce a la imprecisa interpretación

del Cpccs como parte de un puro proceso de estatalización del control social³³ o, de modo más ingenuo, de una plena ciudadanía de la dinámica de rendición de cuentas.

6. Tensiones posliberales

Sectores de distinto espectro ideológico han abierto severas críticas a la creación y a la concepción constitucional del Cpccs. Por un lado, han advertido sobre el riesgo de que a través del Cpccs se genere una tendencia a la cooptación de las organizaciones sociales, y a la pérdida de autonomía de la sociedad civil y de sus iniciativas de control, con respecto al poder estatal. En segundo término, aluden al déficit de representatividad democrática en la selección de los consejeros ciudadanos, en la medida en que su proveniencia no se deriva del voto popular. En esta misma perspectiva, se ha insistido en que otorgar a las organizaciones sociales el mismo estatuto jurídico y político que a los ciudadanos introduce un sesgo corporativo en la conformación del Cpccs.

Algunas de estas críticas provienen de la percepción de que el poder Ejecutivo maneja un importante margen de influencia política en el conjunto de la institucionalidad estatal. Otras provienen, sin embargo, de una visión de la política —de matriz, más bien, liberal— que: a) sustenta una rígida distinción entre sociedad y Estado y, por tanto, resta toda idoneidad democrática a la emergencia de zonas de confluencia o instituciones de interfaz entre ambas instancias de la dinámica política (de hecho, ni siquiera logra distinguir analíticamente su especificidad); b) niega legitimidad democrática a cualquier mecanismo de construcción de la representación política que no esté vinculado al acto electoral y, en consecuencia, no observa los orígenes y potenciales democratizadores e igualitarios de formas de elección ligadas al azar (sorteo), al mérito o a otros mecanismos mixtos de selección; y c) enfatiza en la pura dimensión individual de la ciudadanía democrática y rechaza el reconocimiento de asociaciones, movimientos, pueblos, organizaciones y/o colectivos como sujetos de participación y derechos políticos.

³³ Pachano (2009) interpreta de este modo al Cpccs (ver sobre todo p. 59). La rígida distinción liberal, de naturaleza normativa pero con enormes implicaciones en la descripción de las relaciones Estado-sociedad, impide observar la especificidad de zonas e instituciones de interacción socioestatal con determinadas funciones públicas.

En cualquier caso, y más allá de los debates normativos, aún parece prematuro establecer si las consideraciones antes mencionadas, en caso de tener visos de realidad, implicarían dilemas irresolubles para el buen funcionamiento del Cpccs. Por el momento, se puede sostener que se trata de una institución creada en el marco de un proceso de intenso experimentalismo democrático en que han confluído demandas participativas y desconfianza en el gobierno representativo. Dicha convergencia ha conducido a la puesta en marcha de nuevos espacios, procedimientos y mecanismos para generar efectivas dinámicas de participación, control social e interacción socioestatal que rebasan los cánones normativos del procedimentalismo liberal y, particularmente, el privilegio que este asigna a la dimensión partidaria y territorial en la construcción de la representación política, así como a una visión voluntarista de la participación popular.

Ya desde mediados de la década del noventa, P. Schmitter se interrogaba sobre el irresistible advenimiento de democracias posliberales enmarcadas, entre otros elementos, en la ampliación y en el reconocimiento de la dimensión asociativa de la ciudadanía, en la pluralización de los canales de representación y control popular, y en la búsqueda de conexiones más fluidas entre la toma de decisiones y la participación directa de la sociedad civil.³⁴ La promesa participativa de la nueva Constitución ecuatoriana y la creación del Cpccs se colocan en el medio de estos desafíos. Solo su capacidad de resolver los problemas reales para los que fue creado —y para los que los canales convencionales de la democracia liberal representativa parecían no dar ya adecuadas respuestas— permitirá, en el futuro, considerar si apuestas posliberales, dinámicas contrademocráticas, y/o prácticas participativas consiguen profundizar los procesos de construcción democrática en el país, mientras contribuyen a la relegitimación de la política y la acción estatal.

³⁴ Ver Philippe Schmitter (1995), "Democracy's Future: More Liberal, Pre-Liberal or Post-Liberal?", *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 1, pp. 15-22.

Bibliografía

- Ackerman, John (2004). "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'". En *World Development*, vol. 32, N° 3, pp. 447-463.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bacqué, M. H., Rey, H., e Y. Sintomer (2005). "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique". En *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, M. H. Bacqué et al. (ed.). Paris: La Découverte.
- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Constitución del Ecuador (2008). Publicación oficial de la Asamblea Constituyente.
- Corporación Latinobarómetro (2007). "Informe Latinobarómetro 2007". Banco de datos en línea, www.latinobarometro.org.
- _____ (2008). "Informe Latinobarómetro 2008". Banco de datos en línea, www.latinobarometro.org.
- Cunill, Nuria (2000). "Responsabilización por el control social". En *United Nations Online Network in Public Administration and Finance (Unpan)*. <http://un-pan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.
- Dagnino, Evelina et al. (2008). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE.
- Freindemberg, Flavia (2000). "Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones en los países andinos". En *Ecuador Debate* 50, agosto, pp. 205-218.
- Fox, Jonhatan (2008). "Transparencia y rendición de cuentas", en J. Ackerman (coordinador). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI editores.
- Fung, A., y Wright, E. Olin (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, The real utopias project. Londres: Verso Press.
- Guerrero F., y Ospina P. (2003). *El poder de la comunidad*. Buenos Aires: Clacso-ASDI.
- Goetz, A. M. y Jenkins R. (2001). "Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India". En *Public Management Review*, 3 (3), pp. 363-383.
- Hochstetler, Kathryn (2008). "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur". En *América Latina Hoy* N° 49, pp. 51-72.
- INEC-Senplades (2008). Primera Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, www.inec.gob.ec
- Isunza Vera, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", pp. 265-292. En E. Isunza Vera y A. Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto (2006b). "Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los Consejos Electorales Federales en la contienda de 2000 en México", pp. 545-570. En E. Isunza Vera y A. Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Morales, Juan Pablo (2008). "Los nuevos horizontes de la participación". En *Neo-constitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Horizontal accountability". En *La Política* N° 4, pp. 161-188.
- Ortiz, Santiago (2008). "La participación entre dos asambleas constituyentes: políticas y procesos participativos en Ecuador en el período 1998-2008", ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov.
- Pachano, Simón (2009). "Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas". En *Revista Podium*. Samborondón: Universidad Espíritu Santo, pp. 55-67.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). "Accountability social: la otra cara del control", pp. 23-52. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (ed.). *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Ciudad-Terranueva-Abya-Yala.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2005b). "Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur". En *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. M. H. Bacqué, H. Rey, e Y. Sintomer. Paris: La Découverte.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010). "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales". En *Nueva Sociedad* N° 227, mayo-junio, pp. 83-102. Buenos Aires.
- Schmitter, Philippe (2005). "Un posible esbozo de una <democracia post-liberal>". En B. Ardit (Ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos.
- Seligson, Mitchell (2006). *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2006*. Quito: Vanderbilt University, Lapop, Cedatos.
- Senplades (2007). *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Constitucional del Ecuador*. Quito: Presidencia de la República.
- Sztompka, Prior (1999). *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil.
- Varios autores (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*, mimeo.
- Zamocs, León (2006). "On Popular Impeachments", ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo.