

Eduardo Cantos Cortez, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
eacantos@puce.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2550-630X/print>

Diego Esparza Aguirre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador
daesparzafl@flacso.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-0047-0144>



Recibido: 2021- 11- 22 | Revisado: 2021-12-13
Aceptado: 2022- 01- 05 | Publicado: 2022-01-21

¿La política de participación ciudadana incide en el déficit de control social?: Una explicación mediante el rastreo de procesos y la formalización bayesiana.

Does citizen participation policy affect the social control deficit? An explanation through the tracking process and Bayesian formalization.

RESUMEN

Este trabajo que tiene como objetivo explicar el déficit de control social causado por la política de participación ciudadana institucionalizada ecuatoriana en el periodo 2007-2017. Para lograrlo se parte del marco neointitucional de diseño de política y se esboza el siguiente mecanismo causal teórico: a) formulación de una nueva política de participación ciudadana institucionalizada; b) adaptación a las reglas existentes; c) gestión coercitiva de los conflictos. A través del uso de la formalización bayesiana se obtiene un valor de confianza en la hipótesis de 0.9, lo que permite afirmar que la formulación del mecanismo causal es válida y funciona de acuerdo al planteamiento.

Palabras clave

Participación ciudadana; Déficit de control social; Seguimiento de procesos; Formalización Bayesiana

ABSTRACT

This work aims to explain the deficit of social control caused by the Ecuadorian institutionalized citizen participation policy in the period 2007-2017. To achieve this, we start from the neo-institutional framework for policy design and outline the following theoretical causal mechanism: a) formulation of a new institutionalized citizen participation policy; b) adaptation to

existing rules; c) coercive conflict management. Through the use of the Bayesian formalization, a confidence value of 0.9 is obtained in the hypothesis, which allows us to affirm that the formulation of the causal mechanism is valid and works according to the approach.

Keywords

Citizen participation; Accountability deficit; Process tracing; Bayesian formalization.

1. INTRODUCCIÓN

Institucionalización de la participación y control social

A partir de la década de los años 70, se produjeron una serie de cuestionamientos sobre el rol estatal, de manera especial respecto de la representación como el principio de agregación de las preferencias individuales que forman a las comunidades políticas, lo que convergió en una crisis del Estado y de su reconocimiento (Jouve, 2004), y conllevó una transformación del papel del Estado hacia la búsqueda de una interrelación entre los actores políticos, sociales y económicos (Fontaine, 2015).

Esto trajo consigo un posicionamiento de la participación ciudadana, como un eje fundamental para poder llevar un proceso de construcción de gobernabilidad democrática (Ziccardi, 2011), dentro de los debates políticos en América Latina, región en la que durante la década de los años 90 se sufrió de una generalizada crisis política en la que la ciudadanía expresó sus demandas sociales a través de mecanismos informales que superaron a los mecanismos institucionales vigentes (Morales, 2008).

Con el advenimiento del siglo XXI, y con la llegada al poder de gobiernos con rasgos ideológicos de izquierda en varios países latinoamericanos, se inició una etapa política en la que se priorizó la inclusión en la agenda política de procesos participativos de la ciudadanía, con el fin de democratizar, tanto a la sociedad, como a las organizaciones gubernamentales (Ziccardi, 2011), lo que, en algunos países de la región, se materializó en profundas reformas en las estructuras estatales impulsadas por procesos constituyentes, que dieron como resultado una institucionalización de la participación ciudadana (Pachano, 2010).

Ahora bien, el control social es una categoría de análisis que se deriva de la noción de la rendición de cuentas, la que surge en América Latina a partir de la década de los 1980's cuando se empezó a hablar de la existencia de un desempeño poco satisfactorio de las democracias en varios países de la región, por lo que, se consideró necesario la implementación de una modalidad de interacción entre autoridades y gobernados, más allá de los procesos electorales, haciendo énfasis en la incorporación de la ciudadanía como el actor relevante de este proceso (Ocejo et al, 2014).

Esto surgió como una manera de afrontar la debilidad de mecanismos de control social, la ausencia de un sistema eficaz de pesos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado, la

falta de un poder judicial autónomo, y la existencia de corrupción en los diferentes niveles de la administración pública (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Es así que, a fines de la referida década de los 1980's, se posicionó la noción de que los ciudadanos tienen el derecho de controlar tanto a los representantes electos como a los funcionarios públicos que ocupan distintos cargos en el nivel burocrático (Ocejo et al, 2014).

Con estos antecedentes se formuló la idea de *accountability*, palabra de origen angloamericano que en sus orígenes hacía referencia a la acción de llevar cuentas de la administración pública haciendo un símil con los sistemas contables (Bovens, 2007) la cual, traducida al idioma español como rendición de cuentas o control democrático, se refiere a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos, electos o no, rindan cuentas por sus conductas, y justifiquen e informen sobre sus decisiones; y, de manera adicional, a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

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

Los controles democráticos se clasifican en horizontales y verticales, siendo los primeros aquellos en los que existe una serie de agencias estatales que tiene la misión de controlar a otras agencias del Estado; y, los segundos, en primera instancia, se refieren al control electoral de la ciudadanía a los gobernantes, que se expresa en votos de premio o castigo (O'Donnell, 1999). Posteriormente, Peruzzotti y Smulovitz (2002) realizaron una subclasificación de los controles verticales en electorales y sociales. El control electoral, en concordancia a lo manifestado por O'Donnell, se refieren a la realización periódica de elecciones; y, los controles sociales, hacen referencia al constante monitoreo de la función pública por parte de la ciudadanía, que se materializan en denuncias del comportamiento de los funcionarios públicos, con el objeto de activar a las agencias de control horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Estos requieren del esfuerzo ciudadano para exponer y fiscalizar las irregularidades que se presentan en el ejercicio de la función pública (Peruzzotti, 2008).

En el ámbito de América Latina, donde los controles democráticos electorales funcionan de manera deficiente, los mecanismos de control social, han llegado a ocupar un lugar importante en el funcionamiento del régimen democrático (O'Donnell, 2004) al ser llevados a efecto por tres tipos de actores que no forman parte del ámbito gubernamental: los movimientos de protesta; las organizaciones no gubernamentales que brindan apoyo a otros actores, especialmente en el ámbito legal; y, los medios de comunicación (Peruzzotti, 2008).

Existe una relación entre la participación ciudadana y el control democrático, ya que, al darse una fuerte participación de los diversos actores sociales en la esfera pública, se fortalece el

control social, y su consiguiente impacto en la calidad democrática; y, al contrario, al existir una débil participación ciudadana, se disminuye el control social y se atenúa la calidad de la democracia.

Esta correlación se puede apreciar en el planteamiento realizado por Cameron, Hershberg y Sharpe (2012) en el texto *Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina* el cual realizan un análisis de la institucionalización de la participación, en diferentes grados, en los siguientes países: Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (p. 14), y corroborando en el texto *Ecuador: democracia inconclusa* de Basabe, Pachano y Mejía Acosta, permitiendo la selección de caso presentada en la Tabla 1., en una tipología simple de causa y efecto esperado, realizada con base en el procedimiento propuesto por Schneider y Rohlfing (2013):

Tabla 1. Selección de caso por suficiencia

	Membresía de conjunto nítido en el detonante (Institucionalización de la participación)		
		+	-
Membresía de conjunto nítido en el resultado (déficit de control social)	+	Casos típicos: Venezuela, Bolivia, Ecuador	Casos irrelevantes: Perú
	-	Casos desviantes: Brasil, México	Casos individualmente irrelevantes: Uruguay

Fuente: Los autores.

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

2. MÉTODO

2.1. Bases del planteamiento

Marco analítico de Diseño de política (DP).

El realismo crítico combina una ontología filosófica dualista y una ontología científica transaccionalista, esto implica que se alinea al dualismo mente-mundo para separar al investigador de su objeto de estudio y de esta forma reconocer la existencia de factores causales detectables, pero no observables (Jackson, 2016). Por lo tanto, es coherente con una concepción determinista de la causalidad, desde la que es adecuada la aplicación del seguimiento de procesos (Fontaine, 2018b).

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

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

El marco analítico de DP sostiene que la adopción de nuevos objetivos de política constituye en el detonante de una secuencia causal que produce un resultado de política específico (Fontaine et al, 2017), y que las entidades intermedias de dicho mecanismo son la formulación de una política, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas (Fontaine, 2018a).

Seguimiento de procesos

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

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

En el primer paso, a fin de formular un mecanismo causal, definido como un sistema de partes entrelazadas que transmite fuerzas causales desde un detonante X hacia un resultado Y, se debe partir de una teoría, partir de un caso, o tratar de explicar un resultado único (Beach y Pedersen,

2016). Para el presente trabajo, se aplica este método en su variante de comprobación teórica, en razón de que la teoría existente permite conocer la manera por la cual que el detonante y el resultado propuestos se relacionan de manera causal (Fontaine, 2018).

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

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

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

La formalización bayesiana implica confrontar la probabilidad de encontrar cierta evidencia si una teoría es verdadera contra la probabilidad de encontrar esta evidencia si la explicación alternativa es verdadera, para esto se debe calcular el valor probatorio de la hipótesis, establecer el valor de la confianza previa y calcular el valor de la confianza posterior.

Es posible establecer el valor de la confianza previa en función del criterio del investigador o con base en investigaciones previas, como en el caso de la presente investigación, en la que se adoptan los valores propuestos por Fontaine (2018a), por lo que se establece una confianza previa de 0.5. El valor de la confianza posterior en la hipótesis, éste se calcula con la siguiente fórmula:

$$P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h)+p(\neg h)p(e\neg h)} \quad \text{en caso de test positivo}$$
$$P\left(\frac{h}{\neg e}\right) = \frac{p(h)p(\neg e/h)}{p(h)p(\neg e/h)+p(\neg h)p(e\neg h)} \quad \text{en caso de test negativo}$$

En la cual h es la hipótesis, e es la evidencia; $\neg h$ es la hipótesis alternativa y $\neg e$ es la ausencia de evidencia (Bennett, 2015, Fontaine, 2018b).

En razón de que la presente trabajo está enfocado en verificar si el mecanismo causal propuesto se encuentra en el caso objeto de análisis, no se procederá a realizar comparación, por lo cual

únicamente se explica que se puede realizar a nivel de mecanismos causales a través de casos típicos y desviantes (Fontaine, 2018b).

2.2. Mecanismo causal: la institucionalización de la participación produce un déficit de control social

El mecanismo causal está compuesto por cinco entidades que se interconectan a nivel teórico y nivel hipotético. A nivel teórico describe la forma en que la adopción de un nuevo objetivo en la puesta en la agenda causa un resultado de política específico (Ver Tabla 2).

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

Tabla 2. Mecanismo causal a nivel teórico e hipotético

Mecanismo causal teórico	Puesta en agenda (D)	Formulación de política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado (R)
Operacionalización	Adopción de nuevos objetivos de política.	Cambio en la política sectorial.	Cambio en el sistema institucional.	Estilo de implementación en las relaciones Estado-Sociedad	Control social.
Hipótesis <i>h</i>	El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana H_D .	El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A).	El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B).	El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C).	La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social (H_R).
Hipótesis alternativa $\sim h$	El gobierno no declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana ($\neg H_D$)	El gobierno no formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada ($\neg H_A$)	El gobierno no adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada ($\neg H_B$)	El gobierno no auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C)	La política de institucionalización de la participación ciudadana no produce un déficit de control social ($\neg H_R$)

Fuente: Elaborado por el autor con base en Fontaine, Narváez y Paz (2017) y Fontaine (2018b).

2.3. Observaciones empíricas esperadas

Se utiliza la tipología de instrumentos de política propuesta por Hood (1986) para organizar los test empíricos que se requieren en cada entidad del mecanismo causal propuesto. De acuerdo con esta tipología, los instrumentos de política, definidos como como los recursos sociales que normalmente están a disposición del gobierno para recopilar información de sus ciudadanos y modificar su comportamiento (Hood, 2007), se clasifican en instrumentos de nodalidad, de autoridad, de tesoro y de organización.

La nodalidad denota la capacidad del gobierno para operar como un nodo de información dentro de una red, a manera de punto central de contacto; la autoridad se refiere al poder legal del gobierno; el tesoro aglutina tanto a los activos como a los recursos fungibles del gobierno; y, la organización implica la capacidad gubernamental de acción directa a través del ejército, policía o burocracia (Hood, 2007: 129).

Basado en la tipología de los instrumentos descrita, se propone una tipología de observaciones empíricas esperadas para cada entidad del mecanismo causal (ver Tabla 3). Para el detonante, si el gobierno declaró de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (H_D) esperaría encontrarse que dicho objetivo aparezca en la propaganda gubernamental (P_{D1}), en las normas del ordenamiento jurídico (P_{D2}), en los planes de desarrollo (PD_3) y en el diseño estatal (P_{D4}) (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, Fontaine, 2018b).

Tabla 3. Observaciones empíricas esperadas por entidad del mecanismo causal

Hipótesis h	El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (H_D).	El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A).	El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B).	El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C).	La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social (H_R).
Nodalidad	Objetivo aparece en la propaganda gubernamental (P_{D1}).	La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial (P_{A1}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial (P_{B1}).	La gestión coercitiva del conflicto aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P_{C1}).	El déficit de control social aparece en los sistemas de información pública (P_{R1}).
Autoridad	Objetivo aparece en las normas del ordenamiento jurídico (P_{D2}).	La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial (P_{A2}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en la regulación intersectorial (P_{B2}).	La gestión coercitiva del conflicto aparece en pronunciamientos judiciales (P_{C2}).	El déficit de control social aparece en el sistema normativo sancionatorio (P_{R2}).
Tesoro	Objetivo forma parte de los planes de desarrollo (P_{D3}).	La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial (P_{A3}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en el presupuesto (P_{B3}).	La gestión coercitiva del conflicto aparece en la ejecución de los presupuestos (P_{C3}).	El déficit de control social aparece en los informes financieros limitados de las agencias gubernamentales (P_{R3}).
Organización	Objetivo presente en diseño estatal (P_{D4}).	La política de participación ciudadana institucionalizada es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado (P_{A4}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en la coordinación administrativa intersectorial (P_{B4}).	La gestión coercitiva del conflicto aparece en la existencia de organizaciones gubernamentales que impiden la participación ciudadana (P_{C4}).	El déficit de control social se manifiesta en la disolución de las organizaciones de la sociedad civil (P_{R4}).

Fuente: Elaborado por el autor con base en Fontaine, Narváez y Paz (2017) y Fontaine (2018b).

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

Si el gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_B) esperaría encontrarse que cambió la planificación intersectorial (P_{B1}), la regulación (P_{B2}), el presupuesto (P_{B3}) y la coordinación administrativa (P_{B4}) (Fontaine 2018b).

Si el gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (H_C), esperaría hallarse que esta coerción gubernamental aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P_{C1}), en los pronunciamientos judiciales (P_{C2}), en la ejecución de los presupuestos (P_{C3}), y en la existencia de organizaciones gubernamentales que impiden la participación ciudadana (P_{C4}) (Fontaine Narváez y Paz, 2017).

Finalmente, si existe déficit de control social esperaría encontrarse que el acceso a la información sectorial es limitado (P_{R1}), la existencia de normas jurídicas sancionatorias (P_{R2}), la gestión de recursos carece de transparencia (P_{R3}), y que las agencias de balance y equilibrio son controladas por el gobierno (P_{R4}) (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, Fontaine, 2018b).

3. RESULTADO

3.1. Evidencia empírica

3.1.1. El gobierno declara de manera explícita el objetivo de institucionalizar la participación ciudadana (H_D).

Evidencia en nodalidad: Objetivo aparece en la propaganda gubernamental (P_{D1})

En el Ecuador, durante el periodo 2007-2017, Rafael Correa ostentó el cargo de presidente de la república. En su primer periodo, entre 2007 y 2009, impulsó una agenda de gobierno basada en el cambio de la estructura del Estado ecuatoriano, en el que se adoptaron una serie de nuevos objetivos, entre ellos el de institucionalizar a la participación ciudadana para superar la crisis de representatividad en la que la expresión del descontento político se dio a través de mecanismos informales.

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

De igual manera, una segunda evidencia de nodalidad consta en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, en el punto 3.2.9 “Hacia una democracia representativa, participativa y de-

liberativa”, se menciona el objetivo de lograr la institucionalización de múltiples dispositivos participativos, todos con el fin de ganar capacidad de influencia y de control sobre las decisiones. A esto se suma la necesidad de una innovación institucional participativa, éste con el fin de democratizar la gestión pública.

Evidencia en autoridad: Objetivo aparece en las normas del ordenamiento jurídico (P_{D2})

En cuanto a los instrumentos de autoridad la principal evidencia es la Constitución de la República del Ecuador, promulgada el 20 de octubre de 2008, en la cual se puede evidenciar, en su Capítulo Quinto, cómo la participación ciudadana se constituye en el eje articulador de una nueva función del Estado, creada a fin de canalizar esta participación: la Función de Transparencia y Control Social¹. Las atribuciones que la Constitución le otorga se encuentran en el Artículo 204:

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

Evidencia en tesoro: Objetivo forma parte de los planes de desarrollo (P_{D3})

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

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

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

Evidencia en organización: Objetivo presente en diseño estatal (P_{D4})

El objetivo de institucionalizar la participación ciudadana se plasmó en el diseño estatal con la creación de la Función de Transparencia y Control Social dentro del organigrama de la estructura

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

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

3.1.2. El gobierno formula una nueva política de participación ciudadana institucionalizada (H_A)

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

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

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

De igual manera, al Plan institucional 2014-2017 del CPCCS, en éste se puede observar que el origen para crear la institución radica en la necesidad de establecer un vínculo entre la institucionalidad del Estado y la participación activa de la ciudadanía, cuya Política No. 2, tiene que ver con la generación de espacios y mecanismos institucionales que promuevan y faciliten el control social en la gestión pública.

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

Los cambios en la regulación se dieron a través de reformas a los pocos cuerpos normativos que hacían referencia a la participación ciudadana², pero en su mayor parte, se promulgaron nuevas normas en concordancia a la política formulada.

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

Entre las normas nuevas que se promulgaron, y que se constituyen en evidencia, se encuentran: la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, promulgada el 9 de septiembre de 2009, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 20 de abril de 2010; y, la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social de 7 de agosto de 2013.

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

De manera concordante con el nuevo diseño institucional del Estado en el que se refleje la política de participación ciudadana institucionalizada, se crearon partidas presupuestarias para las nuevas organizaciones encargadas de canalizar esta participación ciudadana, las que son:

Ilustración 1. Agencias estatales que canalizan participación institucionalizada.



Fuente: Elaborado por los autores con base en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

De igual manera, es posible apreciar un incremento en el gasto destinado a efectos de canalizar la participación ciudadana en el órgano administrativo que encabeza la Función de Transparencia y Control Social, el CPCCS, el cual pasa de una asignación presupuestaria promedio de \$ 940 mil dólares en los años 2008 y 2009 a \$ 9.546.954,30 en el 2010, reflejando así el cambio en la organización financiera sectorial.

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

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

3.1.3. El gobierno adapta el sistema institucional para afianzar la nueva política de participación ciudadana institucionalizada (HB)

Evidencia en nodalidad: *La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial (P_{B1})*

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

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

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

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

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

Otra evidencia de la regulación intersectorial se encuentra en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual, entre sus principios, contiene uno³ que se refiere a la participación, dando la garantía de respetar, promover y prestar, así como todas las entidades del Estado, las facilidades para poder ejercer este derecho.

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

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

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

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

Un cambio evidente en la coordinación administrativa intersectorial se encuentra explícito en una de las funciones que de manera constitucional y legal se ha otorgado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la de designación de autoridades de los organismos de control estatal y de otras funciones del Estado. El CPCCS nombra a exfuncionarios del régimen en cargos públicos cuya designación le corresponde. En el Anexo 1 se observa que el nombramiento de autoridades tiene un claro favoritismo por personas afines y cercanas al régimen de gobierno del presidente Rafael Correa.

3.1.4. El gobierno auspicia una gestión coercitiva de los conflictos (HC)

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

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

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

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

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

Evidencia en autoridad: La gestión coercitiva del conflicto aparece en pronunciamientos judiciales (P_{c2})

En el periodo analizado se emitieron varias sentencias emitidas por las autoridades judiciales como mecanismo represivo utilizando para ello la Ley Orgánica de Comunicación, la cual tiene como objeto desarrollar, proteger y regular, en el ámbito administrativo, el ejercicio de los derechos a la comunicación establecidos constitucionalmente. Los principales artículos que sirvieron de base para esta coerción son el 17⁴, que trata sobre el derecho a la libertad de expresión y opinión; el 18⁵, que versa sobre la prohibición de la censura previa; y el 19⁶ y 20, que desarrolla la responsabilidad ulterior del periodista y de los medios de comunicación.

La evidencia lo constituye la denuncia del presidente Rafael Correa en contra de Emilio Palacio y Diario El Universo, por el supuesto delito de injurias calumniosas (presentada el 22 de marzo de 2011), por el artículo de opinión denominado “No a las mentiras⁷”, publicado el 6 de febrero

4. Artículo 17. Ley Orgánica de Comunicación. “Todas las personas tienen derecho a expresarse y opinar libremente de cualquier forma y por cualquier medio, y serán responsables por sus expresiones de acuerdo a la ley”.
5. Artículo 18. Ley Orgánica de Comunicación. “Queda prohibida la censura previa por parte de una autoridad, funcionario público, accionista, socio, anunciante o cualquier otra persona que en ejercicio de sus funciones o en su calidad revise, apruebe o desaprobe los contenidos previos a su difusión a través de cualquier medio de comunicación, a fin de obtener de forma ilegítima un beneficio propio, favorecer a una tercera persona y/o perjudicar a un tercero. Los medios de comunicación tienen el deber de cubrir y difundir los hechos de interés público. La omisión deliberada y recurrente de la difusión de temas de interés público constituye un acto de censura previa”.
6. Artículo 19. Ley Orgánica de Comunicación. “Para efectos de esta ley, responsabilidad ulterior es la obligación que tiene toda persona de asumir las consecuencias administrativas posteriores a difundir contenidos que lesionen los derechos establecidos en la Constitución y en particular los derechos de la comunicación y la seguridad pública del Estado, a través de los medios de comunicación. Sin perjuicio de las acciones civiles, penales o de cualquier otra índole a las que haya lugar”.
7. En el artículo, Palacio cuestionó la versión de los hechos del 30S y en el párrafo del texto final agregó: “El Dictador debería recordar, por último, y esto es muy importante, que, con el indulto, en el futuro, un nuevo presidente, quizás enemigo suyo, podría llevarlo ante una corte penal por haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente. Los crímenes de lesa humanidad, que no lo olvide, no prescriben”.

de 2011. El exmandatario, en su calidad de acusador particular, solicitó una indemnización de 80 millones de dólares y prisión de tres años al articulista y los directivos del diario, Carlos, César y Nicolás Pérez.

El 20 de julio de 2011, el juez Juan Paredes, encargado temporalmente del Juzgado Décimo Quinto de Garantías Penales del Guayas, dictó sentencia condenatoria en contra de los acusados⁸ imponiendo la pena de tres años de prisión y al pago de \$30 millones, más \$10 millones por parte de la Compañía Anónima El Universo. El 16 de febrero de 2012, la Corte Nacional de Justicia, en el tratamiento del recurso de casación, ratificó la condena en casación y finalmente Rafael Correa anuncia el perdón de los acusados.

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

Uno de los instrumentos para ejercer coerción fueron los mismos medios de comunicación. El Estado ecuatoriano, hasta el año 2007 contaba con tres medios (la Radio Nacional del Ecuador. AM. Radio Casa de la Cultura y Radio Vigía de la Policía Nacional). No obstante, para enero de 2011 ya contaban con 19⁹, se clasificaban en: medios públicos, los de gobierno y los incautados.

Ahora bien, con el afán de contrarrestar el efecto de la propaganda oficial en los medios de comunicación en manos del Estado, el economista Wilson Chicaiza, Asambleísta por Pichincha, propuso un “Proyecto de Ley Orgánica Para Evitar el Despilfarro de los Recursos Públicos en Propaganda y Publicidad¹⁰”, el cual en su exposición de motivos, expone que *en el país es común observar cómo determinadas autoridades de elección popular y otros funcionarios de libre nombramiento y remoción, promocionan las obras que ejecutan con fondos públicos, incluyendo colores o determinados logotipos del Régimen, partido o movimiento al que pertenecen, e inclusive sus nombres.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1.5. Resultado: La política de institucionalización de la participación ciudadana produce un déficit de control social (HR)

Evidencia en nodalidad: El déficit de control social aparece en los sistemas de información pública (P_{R1})

El instrumento de nodalidad encontrado como evidencia es presentado por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU), el informe de 2017, en lo referente a la libertad de expresión, evidencia el bloqueo a los medios de comunicación, así como la perse-

cución por personas del gobierno y entidades públicas. Según el mismo, las profundas transformaciones de las leyes y políticas gubernamentales convirtieron al Ecuador en uno de los países de la región con más restricciones a la libertad de prensa.

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

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

1.1.1. Evidencia en autoridad: El déficit de control social aparece en el sistema normativo sancionatorio (P_{O2})

Con respecto a la evidencia en los instrumentos de autoridad encontramos la demanda de inconstitucional de la Ley Orgánica de Comunicación¹¹ (0014-13-IN, 0023-13-IN, 0028-13-IN y acumulados), interpuesta por el asambleísta Luis Fernando Torres Torres el 28 de junio de 2013. La demanda es interpuesta por la forma y por el fondo a algunos de los artículos que comprenden la Ley¹². Según Torres no existió un oportuno debate de su contenido, aduce que en la sesión de 14 de junio de 2013 debió abrirse a un segundo debate como ordena la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no obstante, se violó el procedimiento (que exige dos debates).

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

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

De la inspección a las páginas web, tanto de la Función de Transparencia y Control Social como del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no se puede verificar las erogaciones

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

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

realizadas bajo este rubro. Con la evidencia presentada se puede observar la falta de transparencia en la utilización de los recursos públicos.

1.1.3. Evidencia en organización: El déficit de control social se manifiesta en la disolución de las organizaciones de la sociedad civil. (P_{04})

El déficit de control social se refleja en la disolución de organizaciones de la sociedad civil, esta medida se materializó a través de la emisión del Decreto 16¹³, el cual tiene por objeto de establecer instancias, mecanismos, instrumentos, requisitos, y procedimientos adecuados para el funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales -SUIOS-, como garantía e incentivo del derecho de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a asociarse con fines pacíficos en toda forma de organización libre, igualitaria y lícita de la sociedad.

En este sentido, también se puede citar la emisión del Decreto 739¹⁴ que tenía por objeto homologar los requisitos para el otorgamiento de personalidad jurídica de las organizaciones sociales y ciudadanas. Los decretos mencionados fueron creados supuestamente para organizar mejor al sector civil, empero, éste se convirtió en un instrumento del ejecutivo para controlar, acallar y limitar a las organizaciones de la sociedad civil, lo que lleva a la vulneración del derecho fundamental de libre asociación (suscrito en tratados internacionales y en la misma Constitución).

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

13. Expedido el 4 de junio de 2013.

14. Expedido el 3 de agosto de 2015.

3.2. Formalización bayesiana

Tabla 4. Aplicación de la formalización bayesiana.

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

Fuente: Elaborado por los autores.

La Tabla 4 muestra el resumen de los resultados obtenidos después de la formalización bayesiana a cada una de las cinco entidades del mecanismo causal teórico. Las cinco entidades del mecanismo obtuvieron una confianza posterior de 0,99, la misma que abarca a la totalidad del mecanismo causal propuesto en la presente investigación.

4. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

La adopción de objetivos de institucionalizar la participación, como detonante, provoca que se formule una política. Un hecho llamativo en la formulación es que el Ecuador en 2008 aprueba una nueva Constitución y en esta crea la Función de Transparencia y Control Social, con los

objetivos de: promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y fomentar e incentivar la participación ciudadana.

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

En este sentido, la política implementada se reflejará intersectorialmente y en los niveles de gobierno, esto lo podemos comprobar principalmente mediante el instrumento de autoridad y organización, en el primero su alcance es tal que llega hasta los niveles de gobierno, pues existe en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización formas de institucionalizar la participación, entre los mecanismos a destacar es el presupuesto participativo y la silla vacía. En la parte organizativa se puede evidenciar cómo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designa autoridades que no se encuentran dentro de su función.

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

Finalmente encontramos el déficit de control social reflejados desde instancias internacionales. Un pronunciamiento de la ONU sobre cómo existen ciertas políticas que restringen el trabajo de los medios de comunicación, claves para el ejercicio de rendición social, asimismo, en el afán de mitigar este ataque, se demanda la inconstitucionalidad de la mencionada Ley, la cual fue rechazada por la Corte Constitucional.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2013). Ley Orgánica de Comunicación.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2016). Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing. . Michigan: University of Michigan Press.
- Basabe, S., Pachano S., Mejía Acosta, A. (2010). Ecuador: democracia inconclusa. En Cameron. M., Luna. J. P., Democracia en la región andina. Diversidad y desafíos. (Ed).
- Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. En H. Brady , & D. Collier, *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (págs. 207-220.). Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Bennett, A. (2015). Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with baysian analysis. En A. D. tracing, *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (págs. 276-298). Cambridge: Cambridge University Press.

- Bovens, M. 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework". *European Law Journal* 13 (4): 447-468.
- Cameron, M., Hershberg, E. & Sharpe, K. (2012). "Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina". En *Nuevas instituciones de decocracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, de Cameron, Maxwell, Hershberg, Eric y Sharpe, Kenneth (Editores). México: Flacso México, 13-38.
- Casado, F. y Sánchez, R. (2018). "Medios de comunicación y conflicto: Cierre del diario ecuatoriano Hoy". Fontaine, G. 2015. "El análisis de las políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos". Quito: FLACSO Ecuador; Anthropos Editorial.
- Fontaine, G. (2018a). Towards a policy design framework. *Departamento de Asuntos Públicos FLACSO-Ecuador*. Quito: Ecuador.
- Fontaine, G. (2018b). "Using process tracing for comparative policy analysis: a realistic approach" Quito: Department of Public Affairs FLACSO Ecuador.
- Fontaine, G., Narváez, I., & Paz, B. (2017). Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case". *Extractive Industries and Society*, 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Gerring, J. (2007). "Case study research: principles and practices". Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham. New York: Chatham House
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age*. Londres: Macmillan International Higher Education.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. London-New York: Routledge.
- Jackson, P. (2016). "The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics". (2nd edition). London: Routledge.
- Jouve, B. (2004). "La democracia local: entre el espejismo neotocquevillista y la globalización". *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV, N° 2, 116-132.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2005). "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, 20 (1): 1-21.
- Morales, J. (2008). "Los nuevos horizontes de la participación". En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, de Ramiro Ávila (Compilador). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 155-200.
- Ocejo, A., Isunza, E. & Estrella, J. (2014). "Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas." En *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. De Lourdes Morales Canales (Editora). Centro de Investigación y Docencia Económicas: México D.F: 95-128.
- Ospina, Pablo. (2013). "La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)".
- O'Donnell, G. (1999). "Estado, democratización y ciudadanía". *Revista Nueva Sociedad* No. 128: 62-87.
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política* (11): 11-31.
- Pachano, S. (2010). "Democracia representativa mecanismos de democracia directa y participativa". Quito: Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS.

- Peruzzotti, E. (2008). “La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina” *Sistema*: 203/204.
- Peruzzotti, E. (2012). “Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America”. *Polity*. 44: 625-642.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2002). “Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas
- Peters, G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. . USA: Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). “Governance, Politics and the State.” London: Macmillan Press, “4: Governance at Three Levels” y “8: States in Transition”, 75- 93 y 163-192.
- Romero, A., & Fontaine , G. (2017). Globalización, Gobernanza y Diseño de Políticas públicas”. En M. Canales, A. Romero , & G. Fontaine, *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización* (págs. 13-37). Quito: Grupo editorial siglo XXI.
- Schedler, A. (2008). “¿Qué es la rendición de cuentas?” México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schneider, C., & Rohlfing, I. (2013). Combining QCA and Process tracing in settheoretic multi-method research. *Sociological Methods and Research* 42 (4), 559-597.
- Ziccardi, A. (2011). “Participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”. En *Participación ciudadana en las políticas públicas* de Manuel Canto Chac. México: Siglo veintiuno editores, Biblioteca básica de Administración Pública, 205 - 221.

6. ANEXOS

Anexo 1. Nombramiento de Autoridades por parte del CPCCS 2010-2012.

Fecha	Institución	Nombramientos	Mecanismo	Resultados
13-01-2011	Procurador General del Estado	Diego Patricio García Carrión	Terna presentada por el Presidente de la República	Seleccionado el mismo procurador anterior
7/1/2011	Superintendencia de compañías	Suad Raquel Manssur Villagrán	Terna presentada por el Presidente de la República	Fue miembro de la Junta Bancaria en representación del Presidente de la República
30-12-2010	Superintendencia de Bancos y Seguros	Pedro Solines Chacón	Terna presentada por el Presidente de la República	Seleccionado el anterior Superintendente de Compañías
15-07-2011	Fiscalía General del Estado	Galo Chiriboga Zambrano	Comisiones Ciudadanas de Selección	Exministro de Trabajo en el gobierno de Rafael Correa
15-11-2011	Consejo Nacional Electoral	Vocales Principales: Paúl Alfonso Salazar Vargas, Magadala María Villacís Carreño, José Domingo Raúl Paredes Castillo, Emma Roxana Silva Chicaiza, Juan Pablo Pozo Bahamonde	Comisiones Ciudadanas de Selección	Todos ellos ocuparon cargos de confianza en el periodo de gobierno de Rafael Correa
7/12/2011	Defensoría del Pueblo	Ramiro Rivadeneira Silva	Comisiones Ciudadanas de Selección	Asesor en el Ministerio de Justicia cuando Gustavo Jalk ocupó esa cartera de Estado
30-04-2012	Defensor Público	Ernesto Pazmiño Granizo	Comisiones Ciudadanas de Selección	Fue el defensor público transitorio desde el 2007
14-05-2012	Superintendencia de Economía Social y Solidaria	Hugo de Jesús Jácome Estrella	Terna presentada por el Presidente de la República	Investigador de FLACSO, fue asesor de la Asamblea Constituyente (Designado por unanimidad)
31-07-2012	Superintendencia de Control del Poder del Mercado	Pedro Francisco Páez Pérez	Terna presentada por el Presidente de la República	Exministro del gobierno de Rafael Correa
30-10-2012	Corte Constitucional	Fabián Marcelo Jaramillo Villa, Ruth Seni Pinargote, Tatiana Ordeñana Sierra, Carmen Maldonado Sánchez, Patricio Pazmiño Freire, Manuel Ignacio Viteri Olvera, Antonio José Gagliardo Loor, Wendy Piedad Molina Andrade, Alfredo Tirso Ruiz Guzmán	Mediante comisión calificadora integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores.	Se mantiene el mismo presidente de la Corte anterior. Muchos de los jueces constitucionales designados ocuparon cargos de confianza en el gobierno de Rafael Correa
16-04-2012	Contralor General del Estado	Carlos Pólit Faggioni	Comisiones Ciudadanas de Selección	El mismo Contralor anterior. Se lo designó por unanimidad.

Fuente: Elaborado por los autores con base en Ospina 2013, 152-153.