

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL EN ECUADOR

Irma Jara Iñiguez*
*Profesora Investigadora,
Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)*

Cómo citar este artículo/Citation: Jara Iñiguez, I. (2022). Institucionalización de la participación ciudadana y control social en Ecuador. Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0117>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. MARCO TEÓRICO – III. METODOLOGÍA – IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN – 1. Del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – 2. De las Veedurías – 3. De la gramática institucional, el campo de acción y las relaciones – V. CONCLUSIONES – VI. BIBLIOGRAFÍA

* Profesora-Investigadora de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador). Doctora en Administración por la Universidad Andina Simón Bolívar, y Magíster en Administración de Empresas de la Universidad de Québec en Montréal. Sus líneas de investigación son: Administración y Gestión Pública; Estado, Gobierno y Política Pública. Proyectos: Gestión Pública y Transparencia en la Región; Rotación de Directivos Públicos en Ecuador.

RESUMEN:

La Constitución de la República de Ecuador del 2008, garante de derechos y principios constitucionales, enuncia al ciudadano como el primer fiscalizador del poder público. Incorpora el quinto poder del Estado de Transparencia y Control Social. A partir de éste se creó una nueva institucionalidad representada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), cuyo accionar ha sido cuestionado. La corrupción, el control social, la participación ciudadana y la transparencia forman parte del debate político del Estado. Con pocas respuestas frente a las expectativas ciudadanas, en el 2018 se enmendó la Constitución para su reestructuración y actualmente se discute la eliminación del Consejo. Con el propósito de conocer si el diseño del CPCCS se planteó como una solución simple para atender a un problema complejo, el estudio aplicó el marco de Análisis y Desarrollo Institucional. Se examinaron las regulaciones de su funcionamiento y se profundizó en el contenido de los enunciados. También se analizó cómo se sometió la voluntad ciudadana a las decisiones desde lo estatal y se perjudicaron los resultados por no observarse el entramado institucional en la lucha contra la corrupción.

PALABRAS CLAVE:

Control social, corrupción, marco institucional, participación ciudadana, transparencia.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio analiza el caso ecuatoriano en el que, a partir de la promulgación de la Constitución de la República en el 2008¹, se pretendía renovar el poder ciudadano. Se estableció una nueva configuración del ejercicio político a través de la participación, en conjunto, con otros órganos del Estado ecuatoriano. Por una parte se buscaba asegurar las condiciones para el equilibrio de poderes dentro del Estado, y por otra impulsar la participación ciudadana como fuente de vigilancia y control del sector público.

Con la Constitución (2008) se creó la Función de Estado de Transparencia y Control Social (FTCS). El objetivo fue incorporar una instancia para ejercer el control público y social de las instituciones del Estado y de particulares que gestionen recursos estatales. Desde esta Función se impulsaría la participación ciudadana y el desarrollo de las actividades con responsabilidad, transparencia y equidad para evitar la corrupción. El artículo 204 señala al pueblo como mandante y fiscalizador del poder público².

Lo dicho demandaba una nueva institucionalidad para dar soporte a la FTCS. Se entiende por institucionalidad³ a la arquitectura que vincula políticas públicas, prácticas, sistemas, marco jurídico, agendas, estrategias y capacidades que guían el accionar de la función del Estado. El alcance de esta edificación pública concierne historia, cultura, estructura, modelo de gestión, actores, ley reguladora, decisión política y presupuesto. Se acompaña de un marco conceptual-normativo y una estrategia política, además de observar las condiciones internas y externas de su entorno (Cedeño, 2021).

El artículo 204 de la Carta Magna, inciso 3, señala que la FTCS⁴ está conformada, entre otras instancias, por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Sus objetivos son promover e incentivar el ejercicio de los derechos de participación ciudadana; impulsar y establecer mecanismos de control social en los

¹ Aprobado en Asamblea Constituyente y publicado en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Última modificación febrero de 2018.

² Según consta en la Constitución de la República de Ecuador de 2008

³ La concepción del término institucionalidad fue tomada de la investigación doctoral (en proceso) "Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015" Flaco-Ecuador 2021.

⁴ FTCS está conformado por CPCCS, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y superintendencias acorde con el art. 204 de la Constitución República del Ecuador de 2008.

asuntos de interés público; y, designar a las autoridades. Entre sus atribuciones se destacan: a) estimular procesos de deliberación pública y la formación de la ciudadanía; b) establecer mecanismos de rendición de cuentas; c) presentar propuestas normativas; y d) investigar las denuncias que afecten el interés social. Como consecuencia, posteriormente se emitió la Ley Orgánica de Participación Ciudadana⁵.

Al respecto, como indica Welp (2016) la institucionalidad para la participación ciudadana debe ser capaz de cumplir con sus objetivos e incidir en la definición de asuntos públicos. Debe permitir a los ciudadanos ser parte de la deliberación y la acción comunicativa para así incrementar sus competencias en educación cívica y capital político. Ello llevará a incrementar ciudadanos que aporten con su continua y oportuna acción.

Sin embargo, conforme indican Pachano y García (2015) los avances en la regulación no han tenido una correlación directa con las prácticas de los actores políticos. Se ha deteriorado a la ciudadanía política y civil por la ineficiencia y la ineficacia de las organizaciones. Persisten altos niveles de corrupción. En tanto, los resultados de un estudio previo señalan que el modelo de poder ciudadano, adoptado en Ecuador, no ha podido incidir para la mejora de la prevención y la lucha contra la corrupción. Se observó que desde el CPCCS hubo: falta de representatividad; cúmulo de responsabilidades; y, concentración de actividades, entre otras (Jara-Iñiguez, 2019).

El CPCCS -principal órgano de la función- desde el inicio de sus labores en el 2009 ha conformado su representación y funcionado con tres plenos permanentes y dos de carácter transitorio. Los sobresaltos por la falta de permanencia y continuidad denotan los niveles de deslegitimación de la institución. Más adelante, en el 2018 tras una consulta popular se enmendó la Constitución para reestructurar al CPCCS. Se realizaron sendas reformas en cuanto al régimen de elecciones para su conformación, así como respecto a los requisitos, las prohibiciones y el periodo de permanencia de sus miembros. En tanto, el Gobierno⁶ que promovió dicha enmienda aprovechó la consulta para aprobar la conformación de un Consejo Transitorio, que le permitiera realizar cambios, sobre todo políticos, según su ideología. Pero, las

⁵ Aprobada en Asamblea Nacional y publicada en Registro Oficial Suplemento 175 de 20 de abril de 2010.

⁶ La consulta popular de 4 de febrero de 2018, convocada por el presidente Lenin Moreno, aprobó un Consejo Transitorio planteado en la pregunta tres y anexo tres de la Consulta y Referéndum.

acciones de este último también recibieron cuestionamientos respecto a su gestión desde varios sectores de la sociedad civil y los partidos políticos. Luego de que el gobierno de turno aprovechó la transición para hacer sus pretendidos cambios, en el año 2019 propuso la eliminación del CPCSS. La propuesta fue respaldada y tratada en el órgano legislativo como una reforma parcial a la Constitución. Sin embargo, en el primer trimestre del 2021, y tras cumplir con su ciclo legal, no fue aprobada.

Esta situación que afectaba a la institucionalidad desató inquietudes desde varios sectores. Una fue respecto a la incidencia que tendría una posible reforma en el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, y la otra sobre las nuevas formas de control social. Más allá de ello y desde un enfoque político, la persistencia de prácticas con rasgos excluyentes, intolerantes y conservadores complejizó la gestión institucional y participación ciudadana (Arévalo y Basabe-Serrano, 2017). Todo lo actuado hasta aquí favorece el incremento de la conflictividad política que, a su vez, incide en producir los escenarios de inestabilidad institucional.

Con estos antecedentes, este estudio tuvo como objetivo realizar un análisis institucional para examinar los tropiezos que impidieron encontrar soluciones a un problema de acción colectiva como es el ejercicio de la participación ciudadana y el control social. Se planteó responder a la pregunta ¿qué rasgos en la institucionalidad del CPCSS impidieron una gestión oportuna frente al control social y la participación ciudadana? Para ello, se utilizó el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI). Esta metodología proporcionó las herramientas para indagar en la arena de acción y reconstruir la complejidad multinivel de la realidad de la institucionalización de la participación ciudadana y el control social a través del diseño del CPCSS.

Adicionalmente, para comprender de mejor manera las interacciones de los actores, se examinaron los contenidos de las regulaciones institucionales. Se buscó distinguir las reglas compartidas en el ámbito de acción y observar cuestiones relacionadas con la legitimidad y cumplimiento de estas reglas (Crawford y Ostrom, 1995; Basurto *et al*, 2010; Ostrom, 2011; Ostrom, 2015; Tyler, 1990). El análisis fue aplicado desde las perspectivas ciudadanas y de las configuraciones institucionales.

La institucionalidad pública como reguladora o prestadora del servicio posee la información necesaria para evaluar las políticas que ejecuta. En cambio, la transparencia y la implementación efectiva de mecanismos, que ejercen el control social, constituyen las estrategias para obtener resultados y la legitimidad buscada.

Por ello, se parte de la premisa que debido a que los participantes contaron con información incompleta y capacidades limitadas para delinear el problema e identificar la solución (Ostrom, 1986), el modelo no viabilizó resultados acorde a sus expectativas.

El estudio fortaleció la comprensión de cómo el diseño institucional de CPCCS condujo a erosionar la voluntad ciudadana al someterla a las decisiones de los servidores y autoridades y al establecer un tutelaje sobre su voluntad. Permitted conocer cómo y por qué los organismos estatales, en lugar de actuar en conjunto, lo hicieron en sentidos específicos sin advertir la descoordinación.

II. MARCO TEÓRICO

La institucionalidad y el contexto inciden en el ejercicio de la participación ciudadana, en la prevención de la corrupción y en generar las condiciones para su desarrollo. De esta manera, el análisis de las instituciones, las normas, la transparencia, los actores, los mecanismos para el control social y la rendición de cuentas resultan relevantes (Farinós y Dasí, 2014). En su examinación se puede identificar si se articulan en beneficio de la participación y del fortalecimiento de la democracia.

En general, para el ejercicio de los derechos ciudadanos y para proteger a la sociedad de la corrupción se originan acciones colectivas, entre las que se identifican: los movimientos sociales, las demandas y las movilizaciones. Sin embargo, en las últimas décadas, este tipo de acciones dirigidas por los actores privados y la sociedad civil han respondido a una evolución, debido a la complejidad y a los principios de cooperación presentes en la realidad actual (Garretón, 2002). Pero, al mismo tiempo, la ciudadanía puede manifestar indiferencia o desinterés en varias temáticas, lo que contribuye a una inefectiva participación (Farinós y Dasí, 2014).

A su vez, los cambios en la sociedad civil generan temas y demandas más diversas en la discusión que se ejerce en la esfera pública, lo que agrega más complejidad a la acción social. Esta nueva tipología de demandas está relacionada con las instituciones y modernizaciones parciales, orientada hacia las inclusiones sectoriales, la democratización e integración social gradual y no tanto hacia los

cambios globales más radicales. Ahora bien, esta situación tiene como potencialidad que permite la redefinición ciudadana y una nueva manera de concebir la acción colectiva (Garretón, 2002).

En este proceso de evolución y cambio, varios autores entienden a la participación como deliberación, lo que contribuiría a incrementar las virtudes cívicas (Elster, 1998) y las capacidades. Permiten que los ciudadanos puedan argumentar sobre los asuntos públicos. A su vez, en el modelo de democracia radical (De Sousa, 2004) la participación se entiende como la intervención directa de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos (Welp, 2016).

De forma más precisa, se puede entender que la participación ciudadana comprende las acciones ejercidas por ciudadanos con el propósito de incidir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones gubernamentales de interés colectivo. Supone el ejercicio de la contraloría social y requiere una serie de condiciones relacionadas con la institucionalidad (González, 2005; Smith, 2009). Así, en este marco, las instituciones de participación se refieren más bien a mecanismos regulados por la ley o convocados por autoridad para formalizar o racionalizar la participación (Welp, 2016).

Por ello, para realizar el análisis y evaluación de estas instituciones se debe considerar la eficacia de sus resultados, en la medida en que: a) cumplan con sus objetivos e influyan en la definición de asuntos públicos; b) permitan un ejercicio pleno de participación desde la ciudadanía, al mismo tiempo que se incrementan sus capacidades cívicas y políticas; y, c) contribuyan al incremento de la participación y su activación (Ferla, 2014; Smith, 2009; Welp, 2016).

Para obtener eficacia se destacan algunos aspectos requeridos como: a) el desarrollo de programas educativos para fortalecer las capacidades cívicas y participativas de la ciudadanía y la sociedad civil organizada (Annunziata, 2009) y, la capacitación para mejorar las competencias del servicio público; b) facilitar los recursos para el cumplimiento de los procesos, mecanismos e instancias por parte del Estado; y, c) el apoyo y compromiso político del sector público y la sociedad civil (González, 2005).

Ahora bien, ya que la participación garantizaría la presencia de sectores de la sociedad, tradicionalmente excluidos del acceso a los recursos y al poder, se

asume que la institucionalización de la participación producirá la sustentabilidad de la política pública y un avance en el desarrollo. Ello incentivaría en el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de derechos. También muchos actores concuerdan en la necesidad de institucionalizar la participación a través de legislaciones, reformas administrativas, modificaciones institucionales, entre otras (Verdesoto, 2000). No obstante, sin la capacidad de llevar a cabo evaluaciones institucionales sistemáticas y comparativas, las alternativas de reforma suelen basarse en ideas simplificadas sobre el tipo de instituciones que pueden ser adecuadas y no en un análisis del desempeño (Olowu y Wunsch, 2004) o multicausal, debido a las limitaciones de la información.

Al mismo tiempo, se espera que esta institucionalización contribuya a la prevención de la corrupción al identificar los patrones y a los funcionarios corruptos. También se espera que se produzca una mejora de la gobernanza y la gestión del sector público. Un área clave es la mejora de la integridad pública (Stapenhurst y Kpundeh, 2011). Sin embargo, la institucionalización de mecanismos democráticos se vuelve débil cuando en un Estado se permite la vigencia de monopolios políticos, el corporativismo y la cooptación (Ortíz, 2012).

Complementariamente y de acuerdo a Klitgaard (1988), la dinámica de la corrupción puede explicarse en términos de su dependencia directa con la cantidad de monopolio y los poderes discrecionales que un funcionario puede o está dispuesto a ejercer. Pero también se explica con una relación negativa respecto a la rendición de cuentas o responsabilidad. Se infiere entonces, que se puede combatir la corrupción en la medida que la ciudadanía ejerce el escrutinio de los funcionarios públicos porque evita su discrecionalidad, y cuando las agencias de vigilancia o de control social son más eficaces.

Por otro lado, se concibe a las instituciones de control social como un conjunto de reglas y procedimientos que permiten el ejercicio de acciones de control, vigilancia y evaluación de actividades de interés público. Además disponen de mecanismos para promover dinámicas de rendición de cuentas, como un proceso a través del cual las autoridades están obligadas a responder sobre sus acciones. Las instituciones participativas, en cambio, son aquellas que facultan a los ciudadanos para insertarse de forma directa dentro de las competencias estatales y dirigir aparatos especializados (Isunza y Olvera, 2010).

Se requiere la participación, ya que el Estado no identifica las necesidades de la sociedad sino hasta que esta se moviliza, presiona o eleva su voz. También cuando existe un ejercicio hacia su empoderamiento a través de la participación ciudadana a lo largo del proceso de construcción de las políticas públicas (Castel, 1997; Ortíz, 2012). Pero, aparecen diferentes dificultades para fortalecer la democracia como se evidenció a partir del estudio presentado por Bianchi *et al.* (2016) que incluyó a miembros de partidos políticos y líderes de organizaciones sociales. Para el caso de Ecuador se registraron percepciones relacionadas con una democracia que no da respuestas, urgencia de formación, información y fortalecimiento del liderazgo. Esto se evidencia en las protestas sociales o movilizaciones que desaparecen, tras las convocatorias, difusión de agendas y mediatización, mientras el poder ya institucionalizado sigue (Bianchi *et al.*, 2016).

Además, las prioridades ciudadanas consolidadas e incluidas en la agenda pública suelen no concretarse. Sucede cuando el Estado no genera los mecanismos institucionales que permitan su implementación como parte de la política pública. Entonces, de forma concomitante, los procesos se diluyen por cambios gubernamentales o porque el marco normativo no se adapta a los compromisos y acuerdos resultantes de las acciones colectivas (Ortíz, 2012; Tilly, 2010).

En cambio, al institucionalizar la participación ciudadana, se identifican como riesgos que la sociedad no se adapte a los mecanismos administrativos, medios e instrumentos requeridos en la nueva institucionalidad pública. Además, el Estado podría cooptar los procesos de participación, como resultado de la regulación de los campos de acción o de la representación ciudadana. Al institucionalizar se suelen exigir requisitos para ejercer la representación del conjunto, y así someter a la ciudadanía a dichas normas y al poder de la que emanan (Ortíz, 2012; Zibechi, 2007).

Al mismo tiempo, se debe considerar que la representatividad de los sujetos sociales es altamente dependiente del tipo de diseño institucional que adopte el control social. No obstante, la capacidad para hacer cumplir las demandas que surgen como resultado del ejercicio amerita una distinción analítica sobre las condiciones de su eficacia (Cunnill, 2003). En cuanto al diseño, se necesitaría un marco común que permita abordar las cuestiones de reforma y transición para establecer modelos a partir de los cuáles se puedan deducir predicciones sobre

los resultados probables de las estructuras altamente simplificadas (Ostrom, 2011).

Se debe agregar que los diversos arreglos institucionales utilizados para administrar lo público ofrecen, a su vez, diferentes incentivos y oportunidades. Según el entorno, algunos incentivos pueden conducir a repetir los errores del pasado, mientras que, en otros, el aprendizaje conlleva a mejorar el desempeño. Sin embargo, debido a que la capacidad de obtención y procesamiento de información es limitada, se toman decisiones y se eligen estrategias basadas en un conocimiento incompleto sobre las alternativas y sus posibles resultados (Ostrom, 2011). Pero, al mismo tiempo, cuando los resultados dependen de que múltiples actores contribuyan con insumos de gran valor y difíciles de medir, se producen incentivos para que las personas se comporten de manera oportunista (Williamson, 1975).

En este contexto, dada la importancia de las reglas para la gestión y análisis de las políticas, a través de un análisis institucional más profundo se intenta comprender las reglas que los individuos usan para tomar decisiones. Estas reglas son el conjunto de instrucciones que se utilizan para explicar y justificar las acciones. Por tanto, estudiar sus enunciados es fundamental (Ostrom, 2011). Aunque, hay que mencionar que un proceso de diseño conlleva un esfuerzo de ajuste de un gran número de componentes (Jacob, 1977; Ostrom, 2015).

En contraste, la simplificación excesiva de las opciones de diseño es riesgosa. Al hacerlo se inobservan aspectos funcionales y de coordinación necesarios para la creación de instituciones eficaces y sustentables (Ostrom, 2015; Seabright, 1993). Con ello se pasa por alto a la evaluación y evolución de las acciones como parte del proceso de aprendizaje institucional y como eje fundamental para la eficacia, la política pública y la rendición de cuentas. Es por esto, que como medida para evitar que el análisis de las reformas institucionales posibles sea parcial, se aplica el estudio de las reglas.

La simplificación se explica debido a que cuando las situaciones analizadas son complejas, los analistas a cargo presentan su descripción como una representación abstracta. A su vez, los diseñadores deciden qué elementos enfatizar. Por tanto, en la práctica estas son distorsiones de la realidad en relación con las circunstancias que sobresalen o interesan en el momento de la descripción

(Frederickson *et al*, 2012). Debido a estas limitaciones se requiere de teorías útiles, experiencias y análisis empírico para explicar la situación y predecir teniendo en cuenta los patrones, las probabilidades y los resultados potenciales.

Entre varios enfoques analíticos para comprender el diseño, la función y el desempeño de las instituciones, la gramática institucional permite evaluar la estructura y el contenido de las instituciones (Siddiki *et al*, 2019). Esta proporciona herramientas para predecir a través de los enunciados institucionales la influencia de las reglas sobre la situación de acción. Se utiliza la sintaxis para analizar y expresar los enunciados que se pueden emplear y para diferenciar las reglas compartidas. A su vez, es útil para estudiar la formación de las afirmaciones institucionales (Ostrom, 2015; Ostrom, 1986).

Adicionalmente, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) se considera como un mapa conceptual multinivel. Incluye una arena de acción con dos holones: una situación de acción y sus participantes, donde a su vez, una situación de acción se caracteriza con un grupo de variables. Estas son: 1) los participantes; 2) las posiciones; 3) los resultados potenciales; 4) los vínculos entre la acción y el resultado; 5) el control que ejercen los participantes; 6) las clases de información generada; y 7) los costos y beneficios asignados a las acciones y los resultados. Con esta perspectiva, además, una forma para abordar un problema utilizando el marco ADI es clasificar las reglas según su impacto directo en las partes activas en una situación de acción (Ostrom, 2015).

En definitiva, lo que diferencia el análisis institucional de otras formas de análisis organizacional es el enfoque en las reglas para examinar un problema que enfrenta un grupo de actores y cómo estos los abordan. Se requiere comprender la naturaleza del problema, de los actores y el entorno institucional (Imperial, 1999; Ostrom 1990). En consecuencia, el estudio del diseño institucional es de particular interés para los investigadores de políticas públicas, para la participación ciudadana y control social.

III. METODOLOGÍA

El estudio es de tipo descriptivo y diagnóstico. Caracteriza a las instituciones en términos de sus cualidades y cómo estas particularidades afectan a los resultados

(Siddiki *et al*, 2019). El análisis se centra en el periodo de ejercicio del CPCCS con el diseño institucional que estuvo vigente hasta el año 2017.

En una primera fase, para aplicar el marco de análisis se identificaron los elementos relevantes de la situación de acción seleccionada, conforme se indican en la Tabla 1.

Tabla 1. Elementos para el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)

Elementos	Características
Actores	Individuales, relevantes o colectivos. Organizados formalmente o no organizados
Posiciones	Posiciones existentes para los actores en la institucionalidad para la participación ciudadana y control social (PCCS)
Acciones	Acciones permitidas. Participación Ciudadana: formación y organización; Control Social: trámites, informes, aprobaciones, acceso a la información, actuación procesal y legal, coordinación
Resultados	Sector/grupo y eventos afectados por las posiciones. Eventos que vinculan a las acciones con resultados de control social
Toma de decisiones	Toma de decisiones sobre acciones de control social y lucha contra la corrupción (denuncias)
Información	Disponibilidad de información para toma de decisiones: sobre casos de corrupción, combate de corrupción, procesos, funciones costo-beneficio de otros actores
Costo-Beneficios	Qué tan costosas o beneficiosas son las diversas acciones o los resultados de PCCS para los actores

Fuente: elaboración propia a partir de Ostrom (2015)

Los documentos escritos de las instituciones, como las leyes, los reglamentos y los procedimientos se utilizaron para el análisis institucional (Siddiki *et al*, 2011). Para la identificación se seleccionaron aquellos que debido a su temática y alcance causan mayor impacto en la situación de acción como objeto de estudio. Es así como se seleccionaron: a) la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control

Social⁷; b) el Reglamento Orgánico por Procesos del CPCCS⁸; c) el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas⁹; y, el Reglamento de Denuncias¹⁰.

Además, se aplicó como parte del método el análisis de la gramática institucional que consiste en diseccionar a las declaraciones institucionales en sus componentes (Basurto et al, 2010; Crawford y Ostrom, 1995; Ostrom, 2011). Para lo cual se utilizó el modelo denominado ABDICO¹¹ – atributo, objeto, deóntico¹², objetivo, condiciones y “o” de lo contrario– según fue propuesto por Basurto *et al* (2010)¹³. Con esta técnica, en primer lugar, se extrae cada una de las declaraciones o artículos de las regulaciones institucionales, y a partir de su sintaxis se identifican como unidad de análisis. En segundo lugar, se disecciona cada unidad en los componentes para tipificarlos y clasificarlos.

En una segunda fase del análisis se aplicó también la categorización de reglas en un sentido amplio, a partir del Marco ADI que las clasifica en siete categorías (Ostrom, 2011; Ostrom 2015). Se empieza con: a) límites, que especifican cómo los actores deben ser elegidos para entrar o salir de una situación; b) posición, que especifica un conjunto de posiciones y cuántos actores tiene cada una; c) alcance, que especifica los resultados que podrían verse afectados; d) elección, que especifica qué acciones se asignan a una posición en un nodo; e) agregación, que especifica cómo las decisiones de los actores en un nodo deben asignarse a resultados intermedios o finales; f) información, que especifica canales de comunicación y qué información debe, puede o no compartirse; y, g) pago, que especifica cómo los beneficios y los costos deben distribuirse a los actores. En este proceso, el indicador utilizado para categorizar la declaración institucional por regla tipo fue el objetivo identificado para la declaración (Ostrom, 2015).

⁷ Emitida por la Asamblea Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento 22 de 9 de septiembre de 2009. Última modificación 23 de marzo de 2018.

⁸ Emitido por el CPCCS mediante la Resolución No. 006-075-2011-CPCCS.

⁹ Emitido por el CPCCS mediante la Resolución No. PLE-CPCCS-388-22-11-2016.

¹⁰ Emitido por el CPCCS mediante la Resolución del Consejo de Participación Ciudadana No. PLE-CPCCS-022-26-11-2015.

¹¹ En el esquema ABDICO, A refiere al atributo, B al Objeto, D al deóntico, I al objetivo, C a la condición y O se refiere a lo que sucede en caso de que no se cumpla con lo establecido (Basurto *et al*, 2010; Crawford y Ostrom, 1995).

¹² Relacionado con la lógica de las normas. En términos del deber.

¹³ Basurto *et al* (2010) para profundizar en la sintaxis sumó un componente adicional al esquema definido previamente como ADICO. El nuevo componente lo precisó como el Objeto (B) y se refiere a la parte de una declaración que es la receptora de la acción.

En una tercera fase, aunque de forma complementaria e iterativa, se utilizaron como fuentes de datos los informes institucionales, estudios e investigaciones previas en la temática. y los resultados que fueron obtenidos a partir de entrevistas y encuestas¹⁴. Los temas tratados se relacionan con el acceso a la información pública, el acceso institucional en la entidad observada, el apoyo recibido por parte del CPCCS para el análisis, la expectativa de la aplicación del procedimiento y del resultado del proceso. Como dimensiones se consideró al cumplimiento de la norma y la satisfacción de las expectativas de los veedores con el proceso.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El marco jurídico que ampara la FTCS parte de la Constitución y se ancla en su ley. En la creación de la Ley Orgánica del CPCCS se utilizaron talleres públicos con amplia participación de la ciudadanía¹⁵. En este contexto, la elaboración de la ley se configuró desde la noción de ciudadanía que se postulaba en el discurso oficial que tenía un enfoque, más bien, contrapuesto a la lógica de las organizaciones sociales y principalmente sujeta a la estructura estatal (Ortiz, 2014).

IV.1. Del Consejo del Participación Ciudadana y Control Social

El CPCCS se estructuró con una coordinación técnica y dos secretarías. La primera es de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. La segunda corresponde a Participación Ciudadana y Control Social. Acorde con su Reglamento Orgánico¹⁶ se definen como procesos agregadores de valor¹⁷ los de: gestión de coordinación técnica; gestión técnica de transparencia y lucha contra la corrupción (con subprocesos relacionados con la admisión y orientación jurídica, la transparencia, la investigación y el patrocinio); gestión técnica de participación y control social (con subprocesos que atienden la promoción de la participación, el control social, y la rendición de cuentas).

¹⁴ En total 5 entrevistas a coordinadores de veedurías y 25 encuestas a veedores ciudadanos. Para veedurías conformadas y registradas en el CPCCS en la provincia de Pichincha en el periodo 2016-2017.

¹⁵ El consenso ciudadano tuvo una gran representación de simpatizantes del Movimiento País, grupo al que pertenecía el gobierno (Ortiz, 2013).

¹⁶ Conforme consta en la Resolución No. 006-075-2011-CPCCS.

¹⁷ Se refieren a los procesos que contribuyen directamente a la misión de la organización.

Entre los productos derivados del proceso de control social y lucha contra la corrupción se determinan los siguientes: formulación de políticas, propuestas normativas, orientación jurídica a la ciudadanía; registro digital de las denuncias y su estado; índices; orientación, formación, capacitación, y promoción; informes concluyentes de casos investigados; seguimiento a los procesos judiciales o administrativos; impulso de acciones legales y administrativas; actuación procesal; acciones legales y de apoyo; diseño e implementación de mecanismos de control social; gestión del enlace entre el Estado y la Ciudadanía; y, mecanismos y gestión de la rendición de cuentas¹⁸.

De acuerdo con el análisis con el marco ADI, la caracterización de la arena de acción constituye el escudriñamiento de la composición del objeto de estudio en la examinación. De esta manera, para observar el cumplimiento del control social se recopiló la información jerarquizada para mostrar sus elementos esquematizados. Se observan en la Tabla 2.

Tabla 2. Arena de Acción

Participantes	Posiciones	Acciones disponibles
CPCCS	Consejeros Presidente Pleno Secretarías técnicas Servidores del CPCCS	Propiciar y promover formación Establecer y reglamentar mecanismos de control social y evaluación Promover y estimular iniciativas de control social Apoyar técnica y metodológicamente veedurías, observatorios y otros (control social) Enviar informes con indicios de responsabilidad a otras instancias Atención de quejas/ denuncias ciudadanas Requerir al Consejo Nacional Electoral atención de la revocatoria de mandato Monitorear rendición de cuentas Promover políticas relacionadas Requerir información para

¹⁸ Resolución No. 006-075-2011-CPCCS

		investigaciones Promover ética en el uso de bienes públicos Solicitar sanciones y coordinar acciones con órganos competentes Investigar posibles actos de corrupción Emitir informes de investigación Actuar como parte procesal Seguimiento a procesos judiciales o administrativos Impulsar acciones legales o administrativas Intervenir como parte procesal
Estado	Autoridades electas o de libre remoción	Rendir cuentas Entregar información
Empresas Públicas	Representantes legales	Rendir cuentas Entregar información
Personas jurídicas del sector privado: presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público	Representantes legales	Rendir cuentas Entregar información
Instituciones y entidades del sector público	Representantes legales Servidores públicos	Rendir cuentas Entregar información
Consejo Nacional Electoral	Miembros Pleno	Convocatoria para consulta popular
Veedurías ciudadanas	Miembros	Realizar veeduría Realizar informes de veedurías Solicitar información

Ciudadanía	Denunciantes Veedores Miembros/ participantes de observatorios u otros mecanismos de control social	Realizar denuncias Conformar veedurías Solicitar información Realizar control Realizar informes Recibir formación
Otras funciones del Estado (Función Judicial)	Órganos competentes	Emitir medidas cautelares Iniciar procesos Proteger personas (testigos/ denunciantes) Atender denuncias/ informes de investigaciones de CPCCS

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica del CPCCS (2009)

El conjunto de acciones disponibles es el medio que tienen los participantes para lograr resultados concretos en la transparencia y control social. Acorde con la Ley está dirigido a incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana y a establecer los mecanismos de control social. Se pensaba que la instrumentalización de las acciones a través del CPCCS produciría la sustentabilidad de la política pública y la gestión libre de corrupción. Dicho de otro modo, se auguraba que la institucionalidad de la Función tendría gran impacto y respondería a las expectativas ciudadanas.

Respecto a los resultados obtenidos de la implementación de acciones, se evidencia que entre los indicadores referidos a los objetivos estratégicos que constan en el informe de la entidad al 2017¹⁹, se resaltan varios aspectos: El primero de ellos es la dificultad para empoderar a la ciudadanía respecto a los mecanismos de control social para contribuir a una gestión pública transparente y participativa (67%). El segundo es el avance en sistematizar las prácticas ciudadanas sobre mecanismos de control social (50%). El tercero se refiere a la conformación y activación de redes ciudadanas de transparencia (66%). Si bien, los porcentajes relacionados con los objetivos estratégicos se refieren a un avance que estaba planificado de forma progresiva no se sustentan en una línea base. Llamen la atención dos situaciones.

¹⁹ CPCCS (2018): Informe de Rendición de Cuentas 2017.

Una es la definición²⁰ utilizada sin contar con indicadores que muestren el aporte del Plan Estratégico; y la otra, es el resultado presentado. El informe carece de una línea base pese a que el CPCCS al 2017 ya contaba con ocho años de funcionamiento (Jara Iñiguez, 2019: 32).

En relación con la investigación de denuncias, en el mismo informe, se registra la existencia de congestión, atrasos y represamientos. Ello, obedece a la falta de respuesta por parte de las entidades públicas, a las que se realizan los requerimientos de información respecto de los hechos denunciados, y a la falta de capacidad institucional. Las cifras muestran que en el 2017 se despacharon solo el 66% de los trámites. Además, que de los trámites, que se encontraban represados de años anteriores, se despachó solo el 34%, en donde los represados seguían siendo la mayoría²¹.

En cuanto a las denuncias e informes que se encontraban en proceso en otras instituciones, como la Contraloría General del Estado o la Fiscalía, se desprende la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional. La finalidad es dar mayor efectividad a la Ley Orgánica del CPCCS que dispone que los informes emitidos son de trámite obligatorio y tienen validez probatoria. Adicionalmente, no hay evidencia del grado de implementación de las recomendaciones formuladas por el CPCCS²². En este sentido, se verifica que no se cumplen con los objetivos para influir en los asuntos públicos conforme los elementos de la eficacia indicados por Welp (2016).

Por otra parte, aunque los mecanismos de control social pertenecen exclusivamente a las competencias de la sociedad, estos se desarrollan por iniciativa de la ciudadanía o por las autoridades estatales. En concordancia con Rosanvallon (2007) se evidencia que se habilitan desde distintos instrumentos las tres formas mediante las cuales se delimita cómo la sociedad puede ejercer el poder del control social. Empieza con la vigilancia, que es una disposición continua a inspeccionar la gestión pública. Sigue la denuncia, que es una actividad que somete a escrutinio la eficiencia y la reputación de los agentes estatales. Termina con la evaluación de la

²⁰ Aunque el CPCSS tenía un Plan Estratégico para el periodo 2015-2018, no obstante, se realizó un nuevo Plan para el periodo 2016-2020. En la definición de indicadores no se identifican las variables, y no es posible comprobar cómo estos coadyuvan al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

²¹ CPCCS (2018), Op. Cit, p. 71.

²² MESICIC (2014): Informe Mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención interamericana contra la corrupción. Organización de los Estados Americanos, Vigésima Séptima Reunión del Comité de Expertos. Del 17 al 21 de marzo de 2014. Washington DC.

gestión pública a través de criterios técnicos que evalúan competencias de los gobernantes (Gutiérrez, 2018).

VI. 2. De las Veedurías

Para profundizar en las diferentes acciones que se delimitan para los participantes e indagar respecto a la forma en que se realiza la toma de decisiones, el acceso a la información, los costos y beneficios, se analizaron otros enunciados. Estos son considerados como de mayor especificidad para el control social y la lucha contra la corrupción. Se revisaron el reglamento de veedurías y de denuncias.

Se entiende aquí como veeduría ciudadana al mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público. Se obtuvo la información desarrollada en la Tabla 3.

Tabla 3. Arena de Acción. Detalle Veedurías

Participantes	Posiciones	Acciones
CPCCS	Secretarías Subcoordinaciones Delegaciones	Inscribir/ no admitir veedores Acreditar veedores Acreditar veedurías Dar atribuciones a los veedores Aprobar el plan de trabajo de la veeduría Autorizar ampliaciones de veedurías Requerir informes a las veedurías Emitir resolución sobre informe de veeduría Determinar pérdidas de calidad de veedores Determinar pérdida de calidad de coordinador de veeduría Brindar asesoría y apoyo logístico a la veeduría Publicar informe de la veeduría Realizar seguimiento de la implementación de observaciones del informe Convocar a veedurías por iniciativa propia o a pedido de entidades

A partir de este detalle, se cuestiona la pertinencia de la institucionalización como una simplificación del diseño, en contraste con las condiciones requeridas para la efectividad del control social. En este contexto debían ser superados: los cambios que afrontaba la sociedad civil y la forma de su acción, la capacidad inicial de deliberación de la ciudadanía y las que pueda desarrollar en el proceso, el monopolio político sostenido a través del hiperpresidencialismo y la mayoría legislativa, el corporativismo desde sectores específicos, la cooptación, y las brechas de conocimiento. Se suma a lo anterior, la baja representatividad lograda en la práctica por los miembros del CPCCS. Esto, porque la forma en que se activa el mecanismo funge como un indicador de su grado de institucionalización.

Por otra parte, del análisis del reglamento de veedurías se registra que la toma de decisiones se realizaba desde el CPCCS. Le correspondía a dicho organismo: la acreditación de veedores, la aprobación de informes de veeduría, y a la decisión de iniciar o no investigaciones de posibles actos de corrupción en caso de la existencia de indicios derivados del informe. Entonces, como indica Ortiz (2012) la institucionalización de este mecanismo se vuelve débil ya que desde el Estado se permitió la cooptación, al exigir a los ciudadanos requisitos para ejercer la representación y así someter a la ciudadanía a dichas normas.

En cuanto se refiere a las denuncias, el análisis arroja una gran cantidad de interacciones entre las secretarías internas del CPCCS. En resumen: se reciben y tramitan pedidos y denuncias; se solicita respuesta de las instituciones involucradas; se realiza gestión procesal; se realiza investigación; y, se pide la práctica de diligencias en otras instancias competentes o archivo de expedientes. Sin embargo, como se evidencia de los enunciados de la ley, el CPCCS no tiene facultades de sanción directa. Por tanto, se convierte más bien en un filtro previo entre las denuncias ciudadanas y las acciones administrativas o penales desde los entes competentes. A su vez, son los que deben procesar los informes conforme a sus procedimientos.

La institucionalidad descrita, para la aplicación de los mecanismos analizados como las de veedurías y denuncias, parte de simplificar una situación compleja. No se contrasta con las variables exógenas -relacionadas con las circunstancias políticas y la confianza ciudadana- como un problema perverso. Sin embargo, del análisis de las interrelaciones y los resultados obtenidos a través de una encuesta aplicada a

los veedores ciudadanos²³ se evidenciaron los siguientes datos (Torres y Jara-Iñiguez, 2021; Torres, 2019):

Sobre el apoyo recibido por parte del CPCCS para la ejecución de veedurías, el 96% consideró que se requería apoyo para el análisis de datos del objeto observado. No obstante, el 80% consideró que el CPCCS no gestionó ayuda técnica para apoyarlos en el análisis de datos. Además, el 32% consideró que por parte del CPCCS no se aplicó de manera clara el proceso para determinar la inhabilidad para ser veedor en el caso de que existiera un conflicto de intereses.

Sobre el acceso a la información e institucionalidad, el 44% indicó que la institución observada no designó la participación de un funcionario específico para que actúe como contraparte institucional de los veedores, y así garantizar la coordinación. El 88% indicó que se tardaron más de 16 días en entregar la información; esto, a pesar de que Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el plazo para entrega de información es de diez días, solo prorrogables en cinco días más si se lo justifica²⁴. El 64% indicó que la institución evaluada no prestó en todo momento las facilidades de acceso al interior del espacio donde se realizaba la ejecución del objeto observado.

Sobre las expectativas de los veedores en el proceso y los resultados, respecto de su propio ejercicio, el 72% consideró que la veeduría sí contaba con expertos sobre la temática observada. El 72% de los veedores consideró que, a pesar de los inconvenientes, las expectativas planteadas al inicio (resultados a alcanzar por la veeduría) se cumplieron. En tanto, el 88% consideró que tras el proceso aumentó su confianza en el mecanismo de veeduría ciudadana.

Por otro lado, de las entrevistas aplicadas a los coordinadores de las veedurías ciudadanas²⁵, se deriva que, a pesar de las dificultades encontradas, percibieron que al acceder a la información pública y a los espacios donde se realizan las actividades observadas se facilitó la participación y la ejecución del control social. Concluyen que sí mejoraron sus conocimientos y con ello pudieron terminar el proceso y la elaboración del informe (Torres y Jara-Iñiguez, 2021; Torres, 2019). En

²³ Encuesta aplicada a veedores ciudadanos en el año 2019, sobre los procesos ejecutados dentro del periodo de análisis.

²⁴ Emitida por el Congreso Nacional y publicada en el Registro Oficial Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004

²⁵ Entrevista aplicada a los coordinadores de veedurías en el año 2019 sobre los procesos ejecutados dentro del periodo de análisis.

consecuencia, el responsable público al tener sus acciones expuestas y sujetas al escrutinio directo de la ciudadanía está sometido a la presión para mejorar en su trabajo. Conforme indica Klitgaard (1988), al disminuirse los poderes discrecionales del funcionario, se reduce la posibilidad de corrupción, lo que incide en un mejor servicio para la sociedad.

En contraste, los coordinadores de veedurías evidenciaron la necesidad de contar con mayor apoyo y un acompañamiento más especializado sobre el tema a investigar. Otro aspecto que se destaca es su percepción relacionada con que las autoridades observadas no respetaban o no se ceñían a la autoridad que representaba el CPCCS (Torres, 2019). De ahí que, los veedores se enfrentaron a distintas acciones de las autoridades para obstruir su ejercicio de vigilancia, así como para dificultar el acceso a la información pública. Ello debía activar la intervención del CPCCS a través de sus recursos de presión. Sin embargo, esto no siempre ocurrió o no causó respuesta por parte de dicha entidad.

Por lo expuesto, estas y otras circunstancias convierten el ejercicio del control en una actividad complicada. Impactan de manera negativa en la motivación de los ciudadanos, quienes en muchas ocasiones abandonaron el proceso. Conforme lo indicado por González (2005) también inciden negativamente en la eficacia de los resultados, ya que no se cumplió con facilitar los recursos para el cumplimiento de los procesos. Tampoco se recibió el apoyo y compromiso político del sector público.

Ahora bien, considerar los resultados sobre este mecanismo es relevante en esta discusión. Las veedurías ciudadanas son el mecanismo para el ejercicio del control social más desarrollado con el que contó el CPCCS, durante el periodo estudiado. Además, con la nueva institucionalidad se identificó como riesgo que esta no pudiera concretarse facilitando el ejercicio de fiscalización. Pues presentaba diferentes limitantes a las que se enfrentaban los ciudadanos ante las solicitudes de acceso a la información o desconocimiento; y, debido al riesgo de acotamiento de sus intenciones (Gutiérrez, 2017).

IV.3. De la gramática institucional, el campo de acción y las relaciones

Las instituciones son estrategias, normas y reglas que delimitan las conductas de los actores dentro de lo espacial, temporal y/o de procedimientos específicos (Crawford y Ostrom, 1995; Searle, 2005). Transmiten información (Siddiki *et al*, 2019). Por lo que, para identificar su influencia en el campo de acción y para ordenar sus

relaciones, en la Tabla 4 se muestran los resultados del análisis de la sintaxis de la Ley Orgánica del CPCCS, del Reglamento Orgánico por Procesos, del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas y del Reglamento de denuncias. Fueron considerados en la examinación por tener un impacto directo en las partes activas de situación de acción.

Tabla 4. Aspectos relevantes del análisis de la gramática y sintaxis institucional²⁶

REGLA	A	B	D	I	C	O	Relación: Debe/ permitido ²⁷
Ley Orgánica del CPCCS	42	286	247 Debe 28 Permitido 4 No permitido 7 Prohibido	286	463	12	8,8
Reglamento Orgánico por Procesos	14	38	38 Debe	38	50	0	38,0
Reglamento Veedurías	15	110	92 Debe 9 Permitido 1 No permitido 8 Prohibido	110	143	2	10,2
Reglamento Denuncias	12	56	46 Debe 10 Permitido	56	75	1	2,7

Fuente: elaboración propia

Como resultado de aplicar la gramática para el estudio de las reglas formales, nos permite evidenciar la falta o pocos elementos en 'O' en sus declaraciones. Ello revela la debilidad e imprecisión de las acciones ejercidas en caso de que exista el incumplimiento de objetivos [I] según la Ley Orgánica del CPCCS. Dada la calidad anidada de este tipo de políticas formales, son otras las funciones de Estado las

²⁶ Donde A, corresponde al número de actores identificados y que han sido agrupados en categorías. B, el de objetos/receptores de la acción identificados. D, el número de deónticos clasificados por tipo. I, el de objetivos o acciones asignadas a los enunciados institucionales. C, el número de condiciones en los que se aplica la acción focal de los enunciados institucionales. O, el número de disposiciones sancionadoras asociadas con las acciones indicadas en los enunciados.

²⁷ Relación por tipo de deóntico utilizado que se identifica con el grado de rigidez.

autorizadas para aplicar las medidas punitivas. Sea en caso de que se determine el incumplimiento de acceso a la información o por faltas administrativas o por delitos de corrupción.

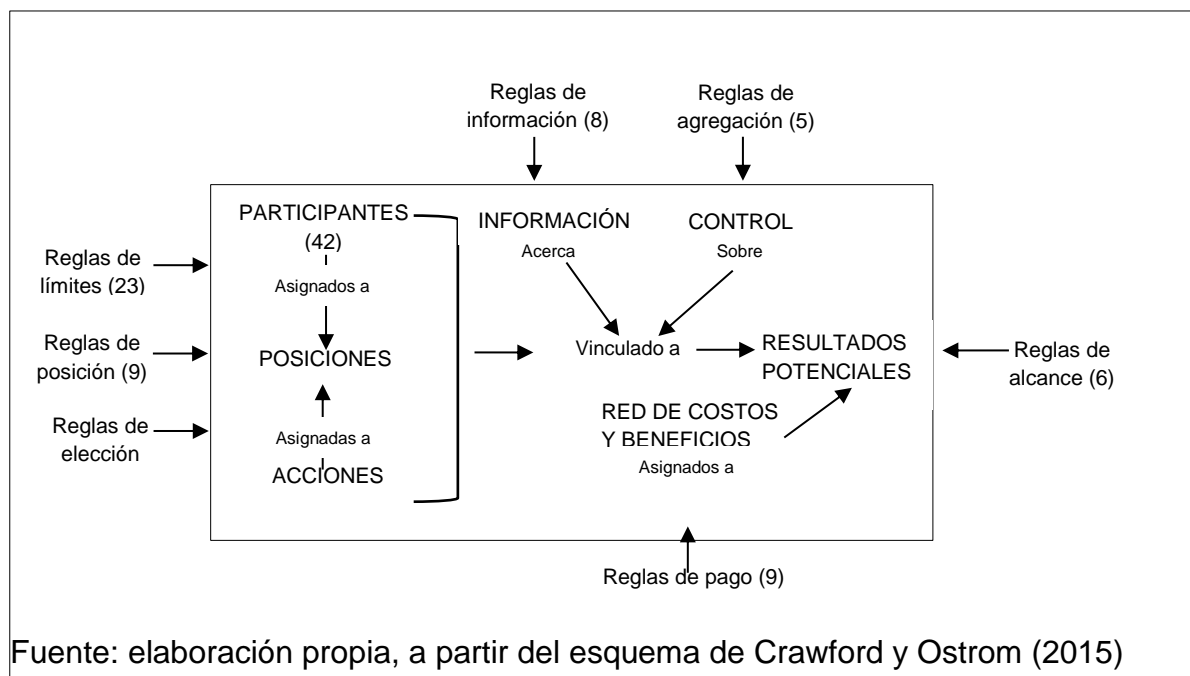
Se destaca también una alta delimitación con respecto de lo que se debe hacer de forma mandatoria, en contraste, con lo que se puede hacer de forma selectiva. Se evidencia, tanto de forma general en la participación ciudadana y el control social como en específico en el ejercicio de las veedurías. Aún en el caso de procesos de denuncia existe una acotación considerable de lo que se debe realizar.

Del análisis de la frecuencia de los atributos [A], en el proceso de implementación de los diferentes mecanismos de participación ciudadana y control social, se destaca como el principal actor involucrado al CPCCS con sus miembros, su pleno y sus unidades internas. Así se evidencia la autoridad relativa que tiene esta entidad para tomar las decisiones que dan forma a la situación de acción en el control social. También, se identifican muchos objetos [B] que se prescriben para este actor. Eso implica que su alcance de actividades constituye una amplia gama y que a su vez tiene una elevada participación en el ámbito del control social, es decir una aproximación a su estatización. Más aún, si se tiene en cuenta que, en el caso ecuatoriano, las relaciones de la sociedad civil con el Estado han sido definidas históricamente por las tendencias de este por ejercer control bajo una apariencia participativa (Andreotti *et al*, 2006; Ortiz, 2014).

Por otro lado, según la categorización de las declaraciones²⁸ constantes en la Ley Orgánica del CPCCS se reveló la disposición de reglas concentradas en las de tipo elección (105/165) y en menor orden las de límites (23/165). Sin embargo, se describen un mínimo de reglas de posición (9/165), pago sobre costos/beneficios (9/165) e información (8/165), y básicamente la inexistencia de reglas de alcance (6/165) y de tipo agregación (5/165). Esto evidencia justamente la simplificación del modelo, al no incluir en su gramática la forma en que se relacionan los actores a través de las acciones o decisiones. Lo anterior se da conforme corresponde a este tipo de categorización de reglas siguiendo a Crawford y Ostrom (2015).

²⁸ Realizada a partir de sus características funcionales y aplicada en el marco ADI para identificar cómo operan de forma general las configuraciones para el Consejo.

Figura 1. Reglas que influyen en los elementos de participación ciudadana y control social



Sin embargo, la capacidad democrática de las instituciones participativas también está relacionada con su grado de institucionalización. Así, a menor ambigüedad en las reglas que establecen dónde y cuándo se ejecutan las acciones, los ciudadanos podrían tener mayor certeza para la ejecución de sus acciones en relación con sus capacidades. Caso contrario, cuando los mecanismos tienen menor grado de institucionalización, su dependencia según la voluntad política de los gobernantes de turno (Schneider y Welp, 2011), sería mayor y variable. Por ello, el diseño institucional resulta complejo y debe tener en cuenta no solo la descripción de la situación con sus interacciones del momento, sino también, las predicciones del comportamiento. Siempre y cuando se respete el contrato social, que en este caso prescribe constitucionalmente a la figura del ciudadano como mandante. Por lo tanto, las reglas de menor nivel que regulan la conducta deberían responder de forma consistente a este objetivo.

En la práctica, las dificultades que enfrentan los ciudadanos para ejercer el derecho al control social, en el marco de los procedimientos habilitados por el CPCCS, pone de manifiesto que hay problemas relacionados con la acción colectiva. Se debe a las asimetrías efectivas de poder que no logran ser superadas por los recursos institucionales existentes y delimitados. Esto ocurre debido a que, con la

simplificación del diseño, no se consideraron todas las configuraciones e interacciones entre los distintos actores y funciones dentro de la institucionalización en este nuevo poder. Por tanto, son discutibles las condiciones establecidas para alcanzar la eficacia del control social (Gutiérrez, 2017) que podrían permitir prevenir la corrupción.

La tensión se ve reflejada en los medios e instrumentos de participación ciudadana en la gestión pública. Aunque en algunos casos se pueden constituir en facilitadores, en otros casos se convierten en rituales o trámites que solo intentan dar una imagen de legitimidad a las lógicas verticalistas, centralistas (Ortiz, 2012) y estatistas. Ello incide en la institucionalidad, ya que los resultados retroalimentan a los actores y a la situación, y pueden llegar a transformarlos con el paso del tiempo. Por ejemplo, cuando las interacciones inciden en los participantes, estos pueden incrementar su compromiso para que se mantenga la estructura de la situación tal como es y así continuar recibiendo resultados positivos. Pero, cuando los participantes ven las interacciones como injustas o inapropiadas, modifican sus estrategias, aunque estén recibiendo resultados positivos de la situación (Fehr y Gächter, 2000b).

En definitiva, cuando los resultados, según la percepción de los actores implicados (veedores u otros), son menos valiosos que otros resultados que pudieran obtenerse, hay quienes tratan de modificar la estructura de las situaciones. Se trasladan, incluso, a otro nivel diferente y modifican las propias variables exógenas. También, si los procedimientos se perciben como injustos o imprecisos, puede existir la motivación de cambiar la propia estructura (Frey *et al*, 2004).

Como resultado de las percepciones y hallazgos obtenidos se evidenció a partir del 2017, el desencuentro entre ciudadanía y Estado. Ello dio paso a una reforma en la conformación del Consejo mediante el referéndum realizado durante el 2018 y, posteriormente, a la petición de grupos ciudadanos y corporativos para eliminar el CPCCS. Es así como, aún se continua, desde algunos sectores, con el debate que busca eliminar el CPCCS. Mientras tanto, la batalla contra la corrupción desde la actual institucionalidad continúa oculta.

V. CONCLUSIÓN

La propuesta emanada del diseño del CPCCS se constituye como una solución simple para intentar resolver un problema complejo. El análisis de las reglas y sus efectos en los elementos institucionales, a través de las declaraciones constantes en la Ley Orgánica del CPCCS, evidencia que se concentran en un 64% en las delimitaciones de lo que los actores deben hacer. De esta forma se estrechan las posibilidades de diferentes alternativas de elección para atender las acciones de control social y la lucha contra la corrupción que se pudieran ejecutar. Esto también se muestra en la limitada expresión de los resultados esperados, a los que se dedica menos del 1% de las declaraciones en la Ley desde la institucionalidad analizada.

El análisis manifiesta que las diferentes categorías de actores identificados, el objeto de su acción y sus objetivos están concentrados en las unidades internas del Consejo. Ello evidencia que la toma de decisiones respecto al control social y la lucha contra la corrupción está concentrada en el mismo CPCCS. Además expresa que son variados y numerosos los filtros que dilatan el cumplimiento de los resultados. Como consecuencia los procesos se mantienen bajo la vigilancia estatal.

Del ejercicio de las veedurías, como una de las prácticas más relevantes determinadas en la institucionalidad para el control social, se desprende que acorde con la percepción de los veedores existen deficiencias en la concreción del apoyo recibido por parte del CPCCS. Estas instancias consideran que no se gestionó la prestación de ayuda técnica apropiada. Asimismo, persistieron las dificultades de acceso a la información e institucional en la entidad observada y, cuando recibieron la información esta llegó de forma posterior a los límites establecidos en la ley. Sin embargo, queda claro que estos grupos confían en sus propias capacidades ya que, según sus declaraciones, su ejercicio fue válido y mejoraron sus conocimientos en el proceso, a pesar de los inconvenientes.

Lo anterior permite afirmar que, por un lado, las necesidades y limitaciones previas se mantienen a pesar de la institucionalidad aprobada. Por otro lado, indica que es el propio ejercicio ciudadano y sus capacidades de escrutinio directo los que inciden en evitar la discrecionalidad de las autoridades. Por lo que, las reformas institucionales no deben apuntar a soslayar las alternativas del ejercicio ciudadano, sino a fortalecer sus capacidades. Esto, sin cooptar a través de las limitaciones establecidas un

posible resultado o la interacción ciudadana directa ante las distintas funciones, niveles e institucionalidades del Estado.

Un diseño simple que apunta a resolver un problema complejo no predice o considera la incidencia de distintas variables en los resultados. Está limitado a la producción de resultados simples y casi siempre instrumentales, por debajo de las expectativas reales, como se evidencia en los resultados del estudio y de los propios informes del CPCCS. Ahí abundan casos de investigación de corrupción con retraso en su tratamiento.

Esto genera la desestimación del modelo y provoca un constante periodo de reformas, debido a la insatisfacción de los actores. Pero no es únicamente el resultado de la ineficiencia en alcanzar los objetivos, sino, también de la inexactitud del alcance delimitado en su propia institucionalidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANNUNZIATA, R. (2009): *La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- ANDREETTI, C.; Bustamante, F. y Durán, L. (2006): *La sociedad civil en el Ecuador: una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: Fundación Esquivel/Civicus.
- ARÉVALO, M. y BASABE-SERRANO, S. (2017): “La democracia en Ecuador: déficit institucional y conservadurismo social (1979-2016)”. En Vidal de la Rosa, G. (Coord): *Política Latinoamericana contemporánea*. UAM.
- BASURTO, X.; KINGSLEY, G.; MCQUEEN, K.; SMITH, M.; WEIBLE, CM. (2010): “A Systematic Approach to Institutional Analysis: Applying Crawford and Ostom’s Grammar”. *Political Research Quarterly*, 63, pp. 523–537.
- BIANCHI, M.; CORONADO, C. y PERINI, A. (2016): “Transformaciones de la participación política en América Latina”. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7, núm. 2.

- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. Madrid: Editorial Paidós.
- CEDEÑO, J. (2021). *Factores que configuraron las políticas de Colombia y Ecuador como oferentes de cooperación Sur-Sur, 2008-2015* (Tesis doctoral - en proceso- de Flacso-Ecuador, 2021), Quito.
- CRAWFORD, S. y OSTROM, E. (1995): “A Grammar of Institutions”. *American Political Science Review*, 89, pp. 582–600.
 - (2015): “Clasificación de las Reglas”. En Ostrom, E.: *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 491-563.
- CUNNIL, N. (2003): *Responsabilización por el control social, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. FLACSO, Sede Académica Costa Rica.
- DE SOUSA SANTOS, B. y AVRITZER, L. (2004): “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En DE SOUSA SANTOS, B.: *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.
- ELSTER, J. (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge U. P., Cambridge.
- FARINÓS, J., y DASÍ, J. F. (2014): “Ciudadanos, poder, gobierno y democracia; una forma de relación inestable”. *La era de la Política 2. 0*, pp. 24-34.
- FEHR, H. y GACHTER, S. (2000): “Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity”. *Journal of Economic Perspectives*, 14, núm. 3, pp.159–81.
- FERLA, P.; MARZUCA, A., SERDÜIT, U. y WELP, Y. (2014): “Corriendo de atrás: análisis de los concejos vecinales de Montevideo”. *Iconos*, núm. 48, pp. 121-137.
- FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B.; LARIMER, C.W. y LICARI, M.J. (2015): *The public administration theory primer*. Westview Press.

- FREY, B.; BENZ, M. y STUTZER, A. (2004): “Introducing Procedural Utility: Not Only What, but also How Matters”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 160, núm. 3, pp. 377–401.
- GARRETÓN, M. A. (2002): “La transformación de la acción colectiva en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, núm. 76, pp.7-24.
- GONZÁLEZ, M. (2005): *La participación ciudadana como alterativa de gobierno*.
- GUTIÉRREZ, H. (2017): “La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativo”. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 8, núm 2, pp. 139-164.
 - (2018): *Instituciones de control social y calidad democrática: Las veedurías ciudadanas en Ecuador durante el periodo 2012-2016*, [Tesis de Maestría]. Quito: Flacso Ecuador.
- ISUNZA, E. y Olvera, A. (2010): *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS.
- IMPERIAL, M. T. (1999): “Institutional analysis and ecosystem-based management: the institutional analysis and development framework”. *Environmental management*, 24, núm. 4, pp. 449-465.
- JACOB, F. (1977): “Evolution and Tinkering”. *Science*, 196, núm. 4295, pp. 1161-1166.
- JARA IÑIGUEZ, I. V. (2019): “Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como función de Estado: caso Ecuador 2008-2018”. *Informe de Investigación*. Quito: UASB.
- KLITGAARD, R. (1988): *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California, Press.

- OLOWU, D. y WUNSCH, J. (2004): *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*. Boulder: Lynne Rienner.
- ORTIZ, A. (2014): “Sociedad civil y revolución ciudadana en Ecuador”. *Revista mexicana de sociología*, 76, núm. 4, pp. 583-612.
 - (2013): *La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la Revolución Ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- ORTIZ S., (2012): “La instancia pública de la gestión. Algunas consideraciones sobre la participación ciudadana en el Estado”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 54, pp. 179-194.
- OSTROM, E. (1986): “A Fallibilist’s Approach to Norms and Criteria of Choice”. En Kaufmann, F.; Majone, G. y Ostrom, V. (eds.): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlín: Walter de Gruyter, pp. 229-244.
 - (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: University Press, New York, NY.
 - (2015): *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
 - (2011): “Background on the institutional analysis and development framework”. *Policy Studies Journal*, 39, núm. 1, pp. 7-27.
- PACHANO, S. y GARCÍA, S. (2015): “Ecuador: un régimen híbrido”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos*, 10, núm. 10, pp. 123-148.
- ROSANVALLON, P. (2007): *La Contrademocracia*. España: Manantial.
- SCHNEIDER, C. y WELP, Y. (2011): “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”. *Iconos*, núm. 40, pp. 21-39.

- SEABRIGHT, P. (1993): “Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design”. *Journal of Economic Perspectives*, 7, núm. 4, pp. 113-134.
- SIDDIKI, S, WEIBLE, CM.; BASURTO, X.; CALANNI, J (2011): “Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool”. *Policy Studies Journal*, 39, pp. 79–103.
- SIDDIKI, S.; HEIKKILA, T.; WEIBLE, CM.; PACHECO-VEGA, R.; CARTER, D.; CURLEY, C. y BENNETT, A. (2019): “Institutional Analysis with the Institutional Grammar”. *Policy Studies Journal*. doi:10.1111/psj.12361.
- SMITH, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- STAPENHURST, F. y KPUNDEH, S. J. (1998): “Public participation in the fight against corruption”. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 19, núm. 3, pp. 491-508.
- TYLER, T. (1990): *Why People Obey the Law*, New Haven: Yale University Press.
- TILLY, C. (2010): *Confianza y gobierno*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- TORRES, C. (2019): *Análisis del valor público generado por las veedurías ciudadanas implementadas en la Provincia de Pichincha, período 2016 - 2017*, [Trabajo de Titulación no publicada], Quito: IAEN.
- TORRES, C y JARA IÑIGUEZ (2021): “Veedurías Ciudadanas bajo una perspectiva de Valor Público: Retos de las Veedurías en Pichincha (Ecuador)”, *Revista Científica RES NON VERBA*, Vol.11, núm. 2.
- VERDESOTO, L. (2000): *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Quito: Editorial Abya Yala.
- WELP, Y. (2016): “La participación ciudadana como compromiso democrático”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 10, pp. 97-121.

- WILLIAMSON, O. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: a study in the economics of internal organization*. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship. Nueva York: Free Press.
- ZIBECCHI, R. (2007): “Los movimientos sociales como sujetos de la comunicación”. *América Latina en movimiento*, núm. 426, pp.16-23.