

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Estudios Latinoamericanos

El quinto poder

**Un estudio a la institucionalización de la ‘participación ciudadana’
mediante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

José Cristóbal Gordón Posligua

Tutor: Cesar Montúfar Mancheno

Quito, 2022

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

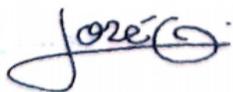
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, José Cristóbal Gordón Posligua, autor del trabajo intitulado **“El quinto poder: Un estudio a la institucionalización de la ‘participación ciudadana’ mediante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”**, por medio del presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

19 de julio de 2022



Firma: _____

Resumen

Este trabajo centró su análisis en la configuración del proyecto constitucional que impulsó la institucionalización de la participación ciudadana encarnada en un quinto poder del Estado en la República del Ecuador. Para entender de dónde surgió esa idea la cual termina siendo materializada en la Carta Política de 2008 fue necesario recurrir a la teoría neoconstitucionalista que tiene como propósito darles mayor protagonismo a sus ciudadanos. En este mismo orden de ideas, los alcances y limitaciones que este nuevo quinto poder tiene en relación con el ejercicio pleno de los ciudadanos a ser veedores de la función pública deja al descubierto las maniobras políticas y la instrumentalización del gobierno de turno para llevar a cabo sus propósitos, relegando así, la participación ciudadana a limitados actores sociales.

Para la realización del presente trabajo se utilizó un enfoque cualitativo que permitiera ampliar la mirada sobre la institucionalización de la participación ciudadana en el marco de una innovadora Constitución fue fundamental realizar entrevistas a diferentes actores políticos y académicos que siguieron de cerca el desarrollo y desenlace de las Asamblea Nacional Constituyente (ANC) y la creación de los nuevos poderes que acompañarían a los ya existentes. La aplicación de las entrevistas amplió la mirada a un plano más realista sobre la materialización de una idea o imaginario de lo que realmente significa una real participación ciudadana en un contexto democrático.

Se concluye que los mecanismos de democracia en el contexto ecuatoriano sirvieron como caballo de Troya al interés del partido de gobierno y a inflar la figura presidencial de Rafael Correa, así mismo como fue el protagonismo de un Ejecutivo que intervino en cuanto pudo, impidiendo así el ejercicio pleno de los ciudadanos a cumplir con su deber. Así entonces el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) se convirtió en un botín político que para nada contribuyó al fortalecimiento de la democracia en Ecuador, sino que por el contrario la socavó.

Palabras clave: Participación ciudadana, institucionalización, quinto poder, Estado y CPCCS

Agradecimientos

Agradezco a Dios por la vida y la oportunidad de haber encontrado este programa de estudios. Fue un verdadero reto, porque tuve que enfrentar a mis demonios, sin embargo, creo que logré superarlos y adaptarme a una nueva realidad en el compromiso de fortalecer mi labor como docente y profesional en todos los ámbitos que me he desenvuelto.

Con mucha humildad dedico este trabajo a toda mi familia, en especial a mi madre, por acompañarme en la distancia y creer en mí en todo momento. A mis bellos sobrinos, siempre intentaré ser la mejor versión de mí mismo y ser un ejemplo de superación y que sepan que siempre podrán soñar y luchar por conseguir todo lo que deseen.

A Mons. David de la Torre por animarme siempre a ser un mejor ser humano, la gratitud que le tengo es infinita y muy sincera. Gracias por ayudarme a entender que debo extender mis alas y volar muy alto.

A mis amigos más cercanos que han estado pendientes de este proceso, un tanto lento, pero que ha dado sus frutos. Estoy convencido que no se trata de una competencia con los demás, sino con uno mismo ya que la meta no es un cartón de colección, sino el ser feliz con lo que amas hacer, aunque parezca imposible.

Finalmente, a todos quienes, de alguna manera, han aportado con un grano de arena para la realización de este trabajo investigativo.

Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Planteamiento del problema	11
Enfoque y marco conceptual	17
Recolección, crítica procesamiento y análisis de información.....	21
Capítulo primero.....	25
Aproximación teórica a la idea y creación de un quinto poder en la República del Ecuador.....	25
1. El giro participacionista en América Latina y su influencia en el Ecuador	26
2. Evolución de la participación directa de la ciudadanía en el constitucionalismo ecuatoriano.....	29
3. La materialización de la idea que instauro un quinto poder mediante el CPCCS en la Constitución del 2008 en el Ecuador	36
Capítulo segundo	40
La creación del quinto Poder: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ..	40
1. Análisis de actas constitucionales: Actores, estrategias y acciones de las mesas constituyentes	43
2. Entrevistas: un contraste entre teoría y realidad (momento de la asamblea).....	54
Conclusiones.....	66
Lecciones aprendidas de un experimento sobre la institucionalización de la participación ciudadana en el Estado	66
Lista de referencias	75
Anexos.....	83
Anexo 1: Cuestionario para entrevistas (diciembre 2020).	83
Anexo 2: Consentimiento informado (noviembre 2020).....	84

Introducción

Planteamiento del problema

La historia de la República del Ecuador ha mostrado un momento de inestabilidad política, derivada de las crisis sociales y económicas más aún en el periodo comprendido entre 1996 y 2006. Dicha época ha sido considerada como “democracia obstruida o ciclo de desacato popular” (Pachano 2011, 352). Inestabilidad que sentó las bases para la proclamación de un cambio. Según Gutiérrez (2017), “las movilizaciones sociales que acompañaron las caídas presidenciales de 1997, el 2000 y 2005, tuvieron actores y demandas heterogéneas, pero en común, manifestaban un descrédito generalizado hacia las instituciones fundamentales del orden representativo”.

Si bien la Constitución de 1998 acogió demandas de la sociedad ecuatoriana y otorgó reconocimiento de los derechos de grupos socialmente diversos y vulnerables, entre ellos los indígenas, afroecuatorianos, mujeres, entre otros. Estas “victorias” históricamente han sido atribuidas a la movilidad social y sus formas de organización y participación en los asuntos políticos y sociales. “Esta constitución amplificó los mecanismos de democracia directa, pues se reconoció por primera vez la revocatoria de mandato como un derecho ciudadano sobre el encargo de representantes populares elegidos en el ámbito local, lo cual excluía al presidente de la República” (Gutiérrez 2017, 145). De igual manera, las reformas introducidas en materia de participación permitieron la existencia de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC), un organismo con independencia y autonomía, el cual “apela a la sociedad civil como un poder de vigilancia sobre el ejercicio del gobierno” (Gutiérrez 2017, 146).

Distintos países en América Latina han utilizado diversos mecanismos que les permiten incorporar institucionalmente la participación ciudadana en un intento por legitimar el poder público. Sin embargo, en profundos momentos de crisis democrática e institucional estas fórmulas resultan insuficientes. A raíz de lo anterior al analizar la Constitución Política de la República de Ecuador del 2008 se pueden reconocer tres ejes fundamentales, a saber: 1) La profundización e institucionalización de la participación democrática en la Función de Transparencia y Control Social y de forma específica en el organismo denominado Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; 2) La estructuración de un modelo de desarrollo innovador y en consonancia con la

cosmovisión de las comunidades, a este modelo se le ha llamado, ecológicamente sostenible; y 3) El impulso de la noción de una complementariedad entre Estado, naturaleza y sociedad, lo que la Constitución llama “El Buen Vivir”.

La Constitución del 2008 en gran medida “fue diseñada explícitamente como una reacción al constitucionalismo liberal que inspiraba a su predecesora”¹, lo que podemos definir como un neoconstitucionalismo (proyecto garantista), un participacionismo (pensamiento republicano/igualitarismo y democracia participativa), todo ello marcado por un fuerte presidencialismo. Neoconstitucionalismo: porque le otorga un valor superior a la protección, fomento y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, consignados en la carta constitucional. Participacionismo, ya que aglutina el compendio de visiones sobre el orden político basado en la participación continúa, estable y activa de los ciudadanos, así como la capacidad en su autogobierno. Por último, el presidencialismo, porque es parte fundamental de este proyecto que fue diseñado a la medida de la personalidad de Rafael Correa Delgado.

“El sueño” de Montecristi se basaba en “construir un nuevo proyecto democrático cimentado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias” (Andrade 2011). Se hablaba de reinventar la democracia o de “democratizar la democracia”, para lo cual se institucionalizaron formas de democracia participativa de los ciudadanos y de los diversos movimientos locales, en pro del mejoramiento y del control de las funciones del Estado. La Función de Transparencia y Control Social fue la respuesta mesiánica para la efectividad de este proyecto.

Existe un conjunto de relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Una de esas interacciones es la participación en la toma de decisiones estatales, punto central de toda teoría participacionista. Cabe subrayar que, durante el proceso constituyente llevado a cabo en Montecristi, el protagonismo fue de la sociedad y durante todo el proceso el debate contó con la participación activa, “sobre todo si se compara con el proceso de reforma constitucional de 1998, el cual terminó llevándose a cabo a puerta cerrada en un recinto militar” (Gutiérrez 2017, 148).

La Constitución de 1998 estatuyó la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) como un organismo que insertaba a la sociedad civil como vigilante de la labor

¹ Véase en Andrade, Pablo. «El reino (de lo) imaginario: Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008.» Ecuador Debate, 2011: 35-48.

de las autoridades. Pero el control ciudadanizado sobre lo público cambió de condiciones bajo el régimen del 2008, pues ahora esta actividad se ancla en un conjunto de organismos y recursos que forma parte de un poder estatal conformado por fuera de los arreglos institucionales representativos, lo cual responde a una explícita intención de los constituyentes para quitar a los partidos políticos las facultades sobre la composición de áreas que son vitales para la rendición de cuentas. (Acta constitucional 070 de la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 citada en Gutiérrez 2017, 152).

De acuerdo con los hallazgos teóricos, se puede afirmar que en una democracia los ciudadanos pueden elegir de manera directa el Ejecutivo y el Legislativo, siendo el poder Judicial designado por otras instancias. En regímenes presidenciales, las funciones del Legislativo y del Ejecutivo están bien marcadas y diferenciadas. Lo que suele suceder es que los legisladores, en teoría deberían actuar como representantes de los intereses de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, como por ejemplo en la creación de leyes. Finalmente, no actúan de esa manera, sino de forma independiente, siguiendo en el mejor de los casos las decisiones de su grupo político.

Contradiendo así el deber ser de la división de poderes que se establece con la intención de evitar el abuso del poder y la protección de derechos fundamentales del individuo, lo cual se hace de dos maneras, 1) al distinguir las funciones en que se articula el poder político y 2) al crear órganos separados entre los que se distribuyen las competencias para permitir su control recíproco. Esta misma teoría constituye un alegato contra la concentración del poder y a favor de los derechos individuales, y parte del reconocimiento de que todo órgano que ejerce poder tiende naturalmente a abusar de él, por lo cual se hace necesario instaurar un sistema de frenos y contrapesos sobre la base de la asignación de porciones del poder público, que siempre es único, a diferentes órganos, en el supuesto de que el equilibrio resultante entre fuerzas antiéticas debe asegurar de manera natural la libertad del hombre (Camacho 2018, 64-74).

Por otro lado, el presidente que también es un representante de la voluntad popular recibe un mandato, expresado en el programa político por el cual obtuvo el apoyo mayoritario de los ciudadanos. En el período anterior a la constitución del 2008, ese programa fue rara vez llevado a cabo y el Legislativo tuvo poco poder para pedirle cuentas y peor aún para obligarle a cumplirlo.

Frente a lo anterior, en el caso ecuatoriano, se destaca el deseo por institucionalizar la participación y el control social mediante un conjunto de derechos que le permitan a la ciudadanía ejercer actividades de fiscalización sobre el poder político. Debido a la histórica desconfianza frente a los actores políticos y a las estructuras del Estado, se levanta el clamor de la ciudadanía, ansiosa de participar, en la elección de las autoridades de control, frecuentemente secuestradas por los intereses de quienes detentan el poder, “a los bajos déficits del desempeño de la clase política y a la idea de una sociedad civil capaz de ejercer como contrapeso a las élites” (Gutiérrez 2017, 153).

A su vez el constitucionalismo latinoamericano planteó la necesidad de la incidencia de la sociedad civil en los asuntos del Estado. Para autores como Ramírez (2009) “las últimas propuestas constituyentes latinoamericanas surgen de movimientos cívicos combinados con proyectos políticos adoptados por los pueblos, en escenarios de alta conflictividad social y política. Las condiciones políticas y sociales que experimentaba Colombia a finales de la década de los ochenta, el caracazo venezolano o la caída de sucesivos gobiernos en Ecuador y en Bolivia a finales del siglo XX y durante los primeros años del siglo XXI, señalan de manera clara el origen esencialmente social de las reivindicaciones constituyentes”. Las acciones afirmativas que hacen estos procesos constituyentes otorgan legitimidad a sus ejecutores primarios.

[...] a medida que el poder constituyente marca sus diferencias con el constituido, con todo lo que ello conlleva de replanteamiento de conceptos como el de legitimidad o representación, cada uno se refugia en su naturaleza: el poder construido, en la institucionalidad y el orden de pretensión inalterable, y el poder constituyente en la legitimidad primaria y la creación (Ramírez 2009, 38-9).

De esta forma se van creando dispositivos de democracia participativa directa para permitir que los ciudadanos contribuyan en la toma de decisiones y en el control de las acciones de los gobiernos. La forma más clara de esos dispositivos ha sido la de los referéndums constitucionales o las consultas populares, que han sido muy usados en el país. Además, la Constitución del 2008 añade al orden estatal un nuevo poder, la Función de Transparencia y Control Social integrado por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado, siete superintendencias, y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es decir, se institucionaliza la participación ciudadana al interior mismo del Estado mediante un “quinto poder”.

Cabe precisar que en esta investigación no se profundizó si el CPCCS ha contribuido a lograr el objetivo de fortalecer la participación ciudadana en las acciones del Estado, sino que se buscó estudiar las circunstancias en las que surgió el origen del proyecto del quinto poder que acompañara a los ya existentes y el protagonismo de uno de sus órganos (CPCCS). Alrededor de esta idea que surge como “nueva”, se desarrolla una función ambigua, debido a que se crean y asumen atribuciones que, por un lado, le pertenecen al Legislativo y por otro, las ejecuta el poder Judicial.

De esta manera, el estudio sobre la institucionalización de la participación ciudadana consagrada en la Constitución del 2008 nos permitió analizar si el experimento de la creación del CPCCS, ha dado los resultados esperados o, por el contrario, respondió

simplemente a una estrategia política de “Acuerdo País” en la Asamblea Constituyente de Montecristi, que buscaba que la sociedad recuperara la confianza en sus gobernantes, institucionalizando el control y la participación ciudadana. Pero, en definitiva, significaba quitarle protagonismo a la sociedad civil y desviar la atención de la ciudadanía hacia temas menos trascendentales. En ese sentido, esta investigación mostró el papel fundamental que ejerció la figura presidencialista de Rafael Correa en la construcción de una Constitución hecha a su medida y que de alguna manera blindó sus intereses.

Queda claro que la institución de “pergamino” que se creyó haber instaurado en el gobierno de Correa fue derrumbada mediante el referéndum del 2018, por parte del gobierno del presidente Lenin Moreno, donde el tema convocado fue el endurecimiento de la lucha contra la corrupción y la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El sentir general fue que este organismo en lugar de favorecer la participación ciudadana respondió simplemente a los intereses del gobierno de turno, y se convirtió no sólo en cómplice y encubridor de un sistema generalizado de corrupción, sino en el garante de la impunidad. En otras palabras, se argumentó que su inoperancia se debía a la manipulación del poder Ejecutivo, y que por eso era necesario conservarlo reestructurando sus funciones y su constitución.

Este estudio fue importante en la medida que nos brinda herramientas para comprender la estructura misma del Estado y lo que está en juego en la democracia participativa. Otro factor importante es que pocas teorías sobre los mecanismos de democracia participativa aluden a la creación de un “nuevo poder” del Estado, en donde los ciudadanos ejerzan el control y exijan cuentas a los otros poderes, para luchar contra la corrupción y la impunidad, sea que la figura presidencial fuera quien lo proclama.

El presente trabajo estuvo conformado de un apartado que aglutinó los conceptos que en principio guiaron la búsqueda y fortalecimiento del componente teórico en la tesis. Si bien el trabajo cuenta con otros conceptos igualmente necesarios para el trabajo, no fueron desarrollados en este apartado, pero, estos atraviesan la redacción general del presente escrito. El enfoque cualitativo es el eje central e interpretativo para el análisis del objeto estudiado aquí.

En ese sentido la tesis incluyó un diseño metodológico que incluyó la recolección, procesamiento y análisis de información, que cuenta con una descripción en cada una de

las fases. Esto permitió la posterior interpretación de los datos proporcionados en el proceso de entrevistas, búsqueda en sitios especializados y sobre todo la información brindada por las actas constitucionales, las cuales fueron cruciales para entender el proceso de institucionalización de funciones como las cumplidas por el CPCCS original y el CPCCS-T que, en cierto sentido, es el que continúa operando hasta la actualidad.

Por otro lado, el desarrollo de los capítulos estaba orientado a dar cumplimiento a los objetivos específicos que se plantearon inicialmente. El primer capítulo explora desde diferentes aportes y perspectivas teóricas el surgimiento y materialización del quinto poder en la República del Ecuador y con él la institucionalización de la participación ciudadana.

El segundo capítulo tuvo el propósito de analizar a la luz de diferentes aportes académicos como las voces de quienes fueron entrevistados, el surgimiento y posterior puesta en marcha del quinto poder y sus funciones, muy particularmente la ejercida por el CPCCS que es el resultado de la Constitución del 2008.

El estudio que hace este capítulo intentó brindar un total entendimiento de las condiciones de un antes y un después de la función en mención, sus vicios y las apuestas que en materia de participación tuvo. Finalmente, se ofrece un capítulo final que se presenta a manera de conclusión, pero que también aborda desde lo interpretativo y reflexivo las lecciones que deja para el caso ecuatoriano esta experiencia: la poca efectividad de dar un mayor protagonismo a la ciudadanía y el desprestigio con el que actualmente cuenta una función que se presentó como una suerte de salvavidas a la ciudadanía, para que esta no solo concurrir, sino que pudiera participar de forma efectiva y directa en las decisiones estatales y sobre todo, para acabar con el tan acuciante problema de la corrupción.

En relación con lo antes mencionado, se planteó la pregunta de investigación con sus respectivos objetivos, a saber:

¿Cómo apareció la idea de la creación de un quinto poder o del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y cómo se plasmó en la Constitución del 2008 en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente?

Derivado de la formulación de la pregunta, se plantearon los siguientes objetivos:

- Determinar los antecedentes que dan origen a la idea de la creación de un quinto poder en la constitución de 2008 en la República del Ecuador
- Identificar por qué y cómo surgió la idea del CPCCS en la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, analizando el papel de los actores, estrategias y acciones que se conjugaron en el diseño de esta institución.
- Enunciar lecciones que deja el experimento de la institucionalización del CPCCS adoptado en la Constitución de 2008 en la República del Ecuador.

Enfoque y marco conceptual

Este trabajo investigativo buscó desde un enfoque cualitativo describir, comprender e interpretar, la instauración y el posterior desarrollo del quinto poder en la República del Ecuador, con especial énfasis en la función del CPCCS. De igual forma, analiza y trabaja los aportes teóricos y conceptuales dados por algunos pensadores que han desarrollado sus investigaciones sobre los temas que aborda la tesis desde su fundamentación teórica, entre ellos encontramos a David Altman con la teoría de la democracia directa. También se precisó del trabajo académico de Andrade, quien considera que la Constitución política del 2008 fue construida bajo un imaginario ilusorio. Los anteriores autores y su fundamentación teórica es algo que no solo atraviesa todo este trabajo, sino que se constituyó en el punto principal del desarrollo del mismo. Cabe señalar que, si bien son mencionados estos pocos conceptos, ellos no han sido los únicos que hacen parte de la tesis.

D. Altman argumenta que por democracia directa (MDD), “se entiende a un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas” (Altman 2005, 204). Es decir, que estos son medios de decisión política mediante el sufragio directo y universal. “Su finalidad es hacer que los ciudadanos participen colectiva y directamente en el procedimiento de toma de decisión, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones” (Payne et al., 2002).

Luego menciona que, en los últimos años, este uso de los MDD ha aumentado en la mayoría de los países y como es de esperarse desde los estudios del sur global Latinoamérica no es ajena a este fenómeno: “de hecho, muchas de las reformas a las

constituciones latinoamericanas abren las puertas a la posibilidad de usar uno o varios tipos de MDD” (Barczak, 2001). A partir de esta identificación veremos qué instrumentos o mecanismos se han adoptado para llevar adelante esta idea de la democracia participativa en nuestro país. Recordemos que el objetivo de este Consejo de Participación Ciudadana, era justamente que fuera “ciudadano”, ya que los aspirantes eran electos tanto en cuanto eran “ciudadanos comunes”, escapando así a la teoría de la democracia directa que la identifica esencialmente con la consulta al pueblo, a través de las urnas, cuantas veces sea necesaria, para llevar a cabo transformaciones y controles; y no a través de una “delegación” o un grupo de ciudadanos por más notables y reconocidos que estos sean.

La idea de Montecristi exige un análisis teórico: parece ser que, en la práctica, cuando se delega la participación ciudadana a ciudadanos al interior de una función del Estado, éstos dejan de ser ciudadanos para pasar a ser funcionarios del Estado y, por ende, deudores de quienes los han nombrado. A primera vista, aparece como un cambio positivo en la filosofía del Estado, pero la realidad nos dice lo contrario. Ya que la tendencia o aplicabilidad de los MDD mencionados por Altman “son más la consecuencia de actitudes plebiscitarias, autoaclamativas, autolegitimantes y delegativas de gobiernos y líderes que de demandas de los propios ciudadanos”.

En este mismo orden de ideas, una apreciación teórica que aportó significativamente a la tesis fue lo que Uprimny (2011) aporta a la comprensión de las tendencias del neoconstitucionalismo en el contexto de la región latinoamericana y su notable influencia en los diseños y cambios institucionales. El rasgo distintivo de estas nuevas constituciones radica en la importancia que se le otorgará a la sociedad civil y los niveles de participación de esta. Lo primero es la apertura del constitucionalismo latinoamericano y sus vertientes a nuevos espacios de debate democráticos, lo anterior dado que la idea de democracia representativa es insuficiente y necesita ser replanteada, y complementada por otros mecanismos de participación y nuevas formas de ejercer ciudadanía, como, en el caso ecuatoriano, un nuevo poder que pretendió brindar un mayor protagonismo a una diversidad de actores sociales al interior del Estado.

Al mismo tiempo Gargarella y Courtis (2009) analizan minuciosamente el alcance del nuevo constitucionalismo en América Latina, prestando especial atención a la organización de los poderes y la estructura de estos. La perspectiva crítica de estos autores permite comprender la viabilidad de ese conjunto de derechos implantados en los modelos constitucionales y sus condiciones de posibilidad para la ciudadanía. Como lo hacen notar

los autores:

El llamado “nuevo constitucionalismo” simplemente refuerza algunos de los rasgos ya *bien presentes* en el marco constitucional de América Latina. Luego de la última oleada de reformas, nos encontramos con que: 1) la parte orgánica de las nuevas constituciones sigue estando caracterizada por una estructura de poder concentrada políticamente y centralizada territorialmente; mientras que 2) la parte dogmática sigue distinguiéndose por la presencia de declaraciones de derechos robustas, generosas y extensas, que combinan derechos individuales y sociales de diverso tipo. En otros términos, la “doble marca” que comenzara a definir al constitucionalismo latinoamericano desde comienzos del siglo XX sigue tan vigente como entonces (Gargarella y Courtis 2009, 115).

La forma crítica que adquiere el estudio de estos autores es relevante debido a que cuestiona las “nuevas” modificaciones hechas con las corrientes constitucionales en Latinoamérica, ya que se presentan como inserciones novedosas, “la desatención a los derechos postergados de las comunidades y sectores populares excluidos, la garantía de hacer efectivos derechos políticos de la mayoría de la participación ciudadana activa” (Gargarella y Courtis 2009, 115). Finalmente se puede llegar a pensar que la inserción de más y más derechos, no obedece a un deseo u obsesión por mejorar o propiciar un cambio estructural de la forma cómo se ha organizado y ejercido el poder.

Por lo que se refiere a esta investigación la *participación ciudadana* será entendida como el derecho a la intervención, participación y ejercicio ciudadano de control, así como la toma de decisiones de la ciudadanía en el manejo de los recursos y la gestión del Estado. Lo anterior basado en la perspectiva sociohistórica, de finales del siglo XVIII, específicamente en lo referente a la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, en su artículo 6: “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes [...]” (Asamblea Nacional Francesa 1789).

Si bien, la participación ciudadana puede ser conceptualizada de diversas formas, para el caso y contexto sociohistórico ecuatoriano se le entenderá como: “El resultado de un proceso en construcción a partir de un recorrido histórico, fruto de la organización y movilización de las personas, pueblos y grupos sociales diversos, en búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y de incidir en la vida social y política del país (Carrera, 2015, p. 50)”. Ya que “la desigualdad sigue siendo el gran escollo que superar, con unos resabios que afectan aún el modo en que la gente participa políticamente” (Noto 2014, 11).

Por otro lado, un concepto que resultó crucial para este trabajo fue el entender el imaginario como un elemento movilizador en el camino por institucionalizar el cambio

en la República del Ecuador y para ello fue necesario centrarse en el aporte que hace Andrade (2008).

Este autor hace una lectura concienzuda de la Constitución del 2008 y analiza a partir de esta, una realidad plasmada en la teoría y otra realidad inmediata atravesada por la presencia de actores (neoconstitucionalistas, movimientistas y presidencialistas) fundamentales al interior de la Asamblea, quienes hicieron prevalecer sus intereses al momento de redactar la Constitución. Aquellos que representaban la corriente presidencial “contaban con mayores recursos para imponer las reglas del juego de su preferencia; a saber, control del aparato del Estado en tanto que gobierno, representantes dentro de la Asamblea y control sobre los mecanismos de negociación” (Andrade 2011, 44).

En relación con la anterior cita, cabe anotar que la Constitución del 2008 fue cimentada en preceptos ilusorios, ya que la promesa de justicia social, la igualdad y libertad al interior de la llamada democracia no solo no estuvo presente en la promulgación de la Carta Constitucional, sino que sigue siendo un sueño por realizar. Es decir, las condiciones para el buen vivir no están dadas y la consecuencia fatal de estas creaciones son “subvertidas por la práctica de los políticos en ejercicio del gobierno” (Andrade 2011, 45).

Del mismo modo, se tuvieron en cuenta los aportes hechos por Benedict Anderson (1993) en relación con el concepto de imaginario y cómo este puede ser incorporado al entendimiento del trabajo que aquí se realizó. Si bien el análisis de Anderson está guiado a entender los procesos en los cuales surge el nacionalismo, su trabajo puede ser utilizado también para entender los imaginarios sociales y esas formas en la que estos pueden influir en las formas culturalmente institucionalizadas, debido a que estas crean realidades y construyen prácticas. Se debe agregar que la Constitución de Montecristi buscó e imaginó una nueva sociedad en donde la ciudadanía tuviera un rol más protagónico y a su vez unos rasgos identitarios comunes.

Bajo ese supuesto se esperaba que la sociedad ecuatoriana se cohesionara en un mismo ideal. Sin embargo, las formas de cohesión social implican procesos menos imaginativos. El discurso del participacionismo generó sin duda entre los ciudadanos un imaginario colectivo, pero esto no siempre genera una demarcación con lo promulgado en el proyecto constitucional. Es decir, este discurso resultó útil en términos meramente discursivos porque en su momento sirvió para reorganizar las relaciones entre Estado y

sociedad civil. También resultó útil para reorientar una diversidad de situaciones que fueron provechosas para el gobierno de turno.

Recolección, crítica procesamiento y análisis de información

Para el desarrollo del trabajo aquí expuesto, fue necesario acudir a diferentes fuentes para desarrollar la propuesta inicial. El examen de las actas de la Constituyente de Montecristi del 2008 se centró en dos instancias: aquellas que recogen las discusiones de los asambleístas en la respectiva comisión y los debates sobre este punto en concreto en la fase de aprobación final. Esto nos permitió precisar, no sólo los actores y sus teorías sobre la participación ciudadana, sino también el tipo de diseño que finalmente fue a parar a la Constitución. La información de prensa sobre el CPCCS cuando fue diseñado originalmente complementa esa información primaria. Igual ocurre, con las entrevistas a los Asambleístas que fueron parte de la comisión respectiva, así como con algunos académicos que han venido desarrollando trabajos con la finalidad de dar seguimiento a lo que ha significado el CPCCS.

Por otro lado, fue necesario revisar el proceso por el cual se modificó el CPCCS en febrero del 2018 durante el gobierno de Moreno y examinar de dónde salió la propuesta. Adicionalmente se revisó la pregunta que movilizó dicho referendo y si este fue una manifestación más de la ruptura política que se dio al interior del correísmo.

La complementación que ofreció la búsqueda y revisión juiciosa de los trabajos académicos, desde artículos de revista hasta tesis del más alto nivel, permitió corroborar los juegos y ejercicios de instrumentalización llevados a cabo por los gobernantes de turno con respecto al CPCCS. Los procedimientos utilizados en la manipulación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social fueron no solo el comodín del gobierno de Correa, sino que también fueron útiles al gobierno de Lenín. Las decisiones y designaciones de las autoridades que debían regir estuvieron empañadas por procedimientos dudosos.

De igual modo, las entrevistas a ex asambleístas y académicos fueron de valiosa importancia en la elaboración del trabajo, puesto que nos brindaron muchas luces sobre el proceso desarrollado al interior de la Asamblea y sobre las discusiones dadas en las mesas, que dieron como resultado el nacimiento del CPCCS. Las entrevistas a los académicos estuvieron guiadas para entender el contraste existente entre quienes hicieron parte de la Asamblea y el trabajo analítico y concienzudo de los académicos, por entender

la realidad de los productos, instituciones y mecanismos que vieron la luz con la Constitución del 2008.

La presente tesis contó con una ruta metodológica cualitativa, “la investigación Cualitativa se centra en comprender y profundizar los fenómenos, analizándolos desde el punto de vista de los participantes en su ambiente y en relación con los aspectos que los rodean” (Guerrero 2016, 3), debido al carácter del caso estudiado. En el recorrido por dar respuesta al interrogante principal de la tesis, fue utilizada la entrevista no estructurada como técnica esencial en la recolección de información y datos que nutrieran el trabajo. Aquí entendimos por entrevista no estructurada:

Las entrevistas no estructuradas se caracterizan porque el entrevistador, a pesar de tener un objetivo sobre la información que desea obtener, no se rige a una estructura formal, sino que puede sondear razones y motivos, desarrollando nuevas interrogantes en el transcurso de la entrevista de acuerdo con sus necesidades. En este tipo de entrevista se necesita una relación especial entre los participantes, en un inicio habrá desconfianza entre las partes, pero se pueden utilizar estrategias como generar más de una entrevista y ser fiel a los comentarios o respuestas que este dé. Se puede decir que existe una verdadera relación de confianza entre el entrevistador y el entrevistado cuando este último aporta información personal (Guerrero 2016, 7).

En la realización de las entrevistas, que más abajo se evidencian, la muestra estuvo conformada por cuatro profesionales y académicos, los cuales se desenvuelven en el campo disciplinar de la ciencia política, la historia y el derecho. Igualmente, las voces de seis asambleístas fueron relevantes en la investigación, porque estos brindaron información fresca y reflexiva del proceso constituyente años después, revisando desde una perspectiva crítica su accionar. El desarrollo de las entrevistas con este grupo resultó muy provechoso al entendimiento del funcionamiento del CPCCS, su eficacia y si en verdad el camino tomado era el indicado en su momento.

Aquí cabe destacar que la elaboración de esta tesis se vio interrumpida en cuanto a su trabajo de campo para escuchar de primera mano estas voces, puesto que lamentablemente la emergencia sanitaria por Covid-19 impidió el normal desarrollo del cronograma de actividades planeado para la tesis. Sin embargo, es preciso destacar la disposición, una vez fue posible contactar a los entrevistados, para dar respuesta a la entrevista vía online. Pese a los retos que el confinamiento planteó, las entrevistas se desarrollaron con éxito y los datos obtenidos de ellas sirvieron para concluir el trabajo de campo.

Tabla 1
Perfil detallado de quiénes fueron los entrevistados entre académicos y asambleístas.

Nombre	PERFIL PROFESIONAL	POSICIÓN POLÍTICA EN LA ANC	GÉNERO
María	Abogada, política, profesora universitaria, feminista. Con altos cargos políticos en el país.	ACUERDO PAIS	MUJER
Fernando	Sacerdote diocesano. Vinculado en la pastoral social en Azuay, migración. Ex asambleísta.	ACUERDO PAIS	Hombre
Víctor Hugo	Abogado constitucionalista, jubilado. Estuvo al frente de varios cargos públicos en su juventud.	S/N	Hombre
Alberto	Economista y político ecuatoriano de izquierda. A lo largo de su carrera ha mantenido un perfil intelectual de izquierda, simpatizando con el marxismo, el movimiento antiglobalización y el anti minero.	ACUERDO PAIS	Hombre
Pablo O	Historiador, y docente universitario, investigador del Instituto de Estudios ecuatoriano.	Militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.	Hombre
Pablo A	Pensador y analista político. Docente universitario.	Derecha	Hombre
Esteban	Profesor investigador y coordinador Maestría Estudios Latinoamericanos	Derecha	Hombre
Fausto	Experto en procesos electorales, consultor y analista político.	ACUERDO PAIS	Hombre
José	Dirección, elaboración y gestión de proyectos de desarrollo. Experiencia en política pública.	S/N	Hombre
Bolívar	Presidente del comité de defensa del consumidor y director del movimiento político.	MPD	Hombre

Fuente: Lista de entrevistados sobre las mesas de trabajo al interior de la Asamblea Nacional Constituyente.

Elaboración propia.

En relación con lo anterior, en el proceso de clasificar la información obtenida por medio de las entrevistas y para que ellas dieran cumplimiento a lo planteado, fue necesario reducir la información a los datos más relevantes, categorizar las entrevistas de acuerdo con los objetivos que fueron planteados inicialmente en la propuesta, clarificando y sintetizando, con el propósito de que estos datos fueran lo más completos posible y afines a la pregunta central. Simultáneamente, esta información sirvió como insumo al momento de interpretar el caso estudiado. Si bien interpretar resulta arriesgado, fue entendido como, “integrar, relacionar y establecer conexiones entre las diferentes categorías, así como comparaciones. Se espera en este momento creatividad y compromiso con una opción determinada, pero se corre el riesgo de equivocarse” (Guerrero 2016, 9).

Capítulo primero

Aproximación teórica a la idea y creación de un quinto poder en la República del Ecuador

El enfoque tomado en el presente capítulo explora las aproximaciones teóricas que guiaron las ideas de instaurar un quinto poder que permitiera la institucionalización de la participación ciudadana mediante organismos como el CPCCS. Aquí se explora entonces teorías que sirven para entender las concepciones y cambios en las estructuras de las instituciones. Dichas teorías son útiles en la medida que ayudan a comprender el funcionamiento del Estado sin ser estas fórmulas infalibles y aplicadas ampliamente en el contexto de la República del Ecuador.

A partir de lo anterior, abordaremos el desarrollo del nuevo constitucionalismo y su influencia en los avances constitucionales de la región. En otro momento se hará referencia al caso ecuatoriano, en relación con el proceso de los cambios que han vivido las Cartas Magnas con el objetivo de dar un mayor protagonismo a la ciudadanía y en dos casos concretos: la Constitución de 1998 y la de 2008. Esta última fue aprobada vía referéndum, convocado por el presidente Rafael Correa Delgado, mediante la Asamblea Nacional Constituyente del mismo año, como proyecto de refundación del Estado y fortalecimiento de las instituciones que darían participación integral a los diversos sectores de la población civil.

Avanzando en este razonamiento según Birkland (2007), el proceso de participación aportó al entendimiento de la construcción del establecimiento de la agenda en políticas públicas, que sirvieron como punto de partida, si se quiere, en el establecimiento de problemas, temas y soluciones a diversas situaciones que se venían presentando y que servirían a la convocatoria y atención del público o en este caso de los ciudadanos. En ese mismo sentido y con el propósito de entender a cabalidad las líneas y temas que sirvieron a la creación de organismo que centraran su mirada de la ciudadanía, se incluyen elementos de las lecturas teóricas que en materia de participación ciudadana nos aportan Subirats (2008), Cunil (1997) y Boaventura de Sousa (1998).

Por otro lado, se valoran los siguientes aportes: Simón Pachano (2010) evalúa minuciosamente la transición del cambio político que introduce Rafael Correa y su funcionamiento; Juan Paz y Miño (2008) hace una comparación detallada desde una

visión histórica a los cambios constitucionales producidos en las dos últimas constituciones del Ecuador, y de igual forma, se toman los aportes de Pablo Andrade (2012) que hace un estudio y una crítica de la actual Constitución a partir de los conceptos de “participacionismo”, “neoconstitucionalismo” y “presidencialismo”. En la redacción de la Constitución intervinieron activamente intelectuales antiliberales, dando como resultado un texto constitucional altamente imaginario.

Finalmente, se incluye dentro del abordaje teórico del capítulo, la institucionalización de mecanismos de democracia directa dentro del Estado ecuatoriano, los cuales son considerados como elementos modificantes de la democracia representativa.

1. El giro participacionista en América Latina y su influencia en el Ecuador

Cuando hablamos sobre la trayectoria constitucionalista en América Latina, nos referimos al largo camino recorrido de nuestros estados en favor del desarrollo institucional y democrático, que no siempre significa, cambios estructurales en las funciones institucionales, en el ejercicio del poder y en el equilibrio de este. La noción del nuevo constitucionalismo se hace evidente a nivel regional a partir de la constitución colombiana de 1991, que fue modelo a seguir por países como Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Compartiendo entre si valores comunes —aunque cada una intente ser auténtica a su manera— todas ellas conservan una división habitual, sección orgánica “que se refiere a la organización del poder y una sección dogmática, que atiende a la declaración de derechos. La primera de tales partes define los rasgos principales, que se puede llamar ‘maquinaria democrática’ (establece los modos en que van a funcionar y relacionarse las distintas ramas del poder público). La segunda parte determina cuáles son los derechos fundamentales que cada una de las comunidades involucradas reconoce como tal” (Gargarella 2018, 110).

Los expertos afirman que la gran mayoría de las reformas y apuestas por la transformación en los textos constitucionales modifican de manera importante el entendimiento y alcance de la unidad nacional, como concepto, situación que lo reinterpretan a fin de enfatizar al reconocer las diferencias, la diversidad y al asignarle un mayor valor al pluralismo en todas sus formas y en su sentido más amplio. “Las nuevas constituciones creadas en la región vienen a consagrar como propias las listas de derechos más complejas que rompían con el viejo molde y anexaban al esquema de derechos

liberales vigentes los nuevos derechos sociales, económicos y culturales” (Gargarella 2018, 114). Adicionalmente a lo anterior estas nuevas e innovadoras reformas constitucionales son el resultado a un proceso de lucha, que deriva en el reconocimiento y ampliación de los mecanismos democráticos directos (materializados en consultas populares y referendos); y, por otro lado, la creación de instancias de participación ciudadana y de control social, por mencionar algunos aspectos.

Dentro de este orden de ideas, la descentralización es otro elemento importante que contienen casi todas las constituciones en América Latina. Por ejemplo, “en la Carta Magna de 1991, en Colombia, no solo se empiezan a elegir gobernadores, sino, que hay una opción para profundizar la descentralización como los mecanismos de transferencia de recursos y competencias a las entidades territoriales” (Uprimny 2011, 284). En el caso del Ecuador, la última reforma constitucional (2008), tenía como objetivo principal, fortalecer los mecanismos de una amplia participación ciudadana en todos los organismos a nivel nacional.

En esta trayectoria, podemos advertir que en algunos países el desarrollo de sus constituciones ha tenido un tinte más político, ya que sus mandatos constitucionales han sido desarrollados de manera tradicional en los órganos e instituciones políticas y por mecanismos de legislatura, por ejemplo el ecuatoriano y boliviano; y por procesos constitucionales o reformas a la carta magna en las cuales el resultado es de orden judicializado, es decir, en las que los tribunales constitucionales cumplen un papel central en esas reformas, como son el caso de Costa Rica y Colombia, entre otros.

En otro sentido, el “nuevo” constitucionalismo latinoamericano refuerza sin reconocerlo mucho de la estructura de los “viejos” modelos constitucionales, desde la perspectiva de Gargarella (2018), quien enfatiza que:

El llamado “nuevo constitucionalismo” simplemente, refuerza algunos de los rasgos *ya bien presentes* en el marco constitucional de América Latina. Luego de la última oleada de reformas, nos encontramos con que: 1) la parte orgánica de las nuevas constituciones sigue estando caracterizada por una estructura de poder concentrada políticamente y centralizada territorialmente; mientras que 2) la parte dogmática sigue distinguiéndose por la presencia de declaraciones de derechos robustas, generosas y extensas, que combinan derechos individuales y sociales de diverso tipo. En otros términos, la “doble marca” que comenzará a definir al constitucionalismo latinoamericano desde comienzos del siglo XX sigue tan vigente como entonces.

Otra característica de la trayectoria constitucionalista en América Latina se centra, según Uprimny Yepes (2011) “en el tema del equilibrio de poderes, así como en el

relativo a la relación Estado y economía. Ciertas constituciones más recientes (años 90 hasta el 98 y en adelante), incluyendo el caso de Venezuela, Ecuador y Bolivia son constituciones que se plantearon una ruptura con el modelo del Consenso de Washington y según algunos estudiosos del tema, trataron de plantearse distancias radicales con el modelo económico capitalista”. Son constituciones “más populares” que reivindicarían los derechos de la naturaleza y encarnarían la ideología política del denominado socialismo del siglo XXI.

Cabe considerar, por otra parte, que existen procesos divergentes que resultan problemáticos dentro de los cambios constitucionales, pues algunos textos buscaron expresa y conscientemente fortalecer directamente el poder presidencial. Ejemplo de ello, como considera Uprimny Yepes (2011) “es la creación de los mecanismos de participación ciudadana, y al mismo tiempo, la consolidación de la figura presidencial como se hizo en Colombia con la reelección o se ha hecho en Ecuador, Venezuela y Bolivia”. Lo anterior supone una especial atención, dado que pasa a un enfoque de tendencia caudillista en las que el poder se legitima a si mismo por medio de mecanismos de participación directa.

En relación con ello, los intentos por fortalecer las cartas constitucionales con resultados relativamente pobres, de acuerdo con la comparación internacional, dejan un campo amplio de análisis y formulación. Un ejemplo es el de las organizaciones electorales autónomas. La idea es que la organización electoral sea independiente del legislativo y del gobierno. No obstante, en América Latina todos estos esfuerzos han resultado infructuosos ya que los procesos electorales no cuentan con transparencia real y veeduría objetiva, a pesar de los mecanismos que se ha intentado instaurar. A comparación de Europa en donde, según Uprimny Yepes (2011), “eso no existe, puesto que, quien escruta es el gobierno, pues, se considera que los gobiernos no van a hacer trampa o tanta trampa como en el caso de América Latina” (284).

A pesar de todas estas transformaciones que incorporaron estas nuevas reformas constitucionales (eficaces o no), sigue siendo legítimo hablar de constitucionalismo en América Latina porque se instala con sus propios matices, producto de un contexto particular, que se distingue del constitucionalismo en otras regiones del mundo y de su aplicación. Cabe señalar que corrientes de pensamiento como las que instala el constitucionalismo y en especial el neoconstitucionalismo en la región serán contextualizadas y “pervertidas” sagazmente por los gobiernos de turno.

La razón por la cual los cambios constitucionales no ayudan de forma efectiva al fortalecimiento del Estado y sus instituciones se centra, según Levitsky y Murillo (2009), en que: “una aplicación débil de las normas constitucionales puede estar enraizada en la desigualdad. La coexistencia de la democracia política y los altos niveles de desigualdades sociales, económicas o étnicas son las condiciones bajo las cuales es menos probable que se cumplan ciertas reglas”. Se puede afirmar al respecto que esta debilidad institucional está reflejada en el hecho de que las reglas se aplican a nivel teórico, pero que en la realidad solo son “normas de pergamino”.

Por otra parte, estos mismos autores analizan y señalan que:

La proliferación de nuevas constituciones, sistemas electorales, tribunales constitucionales, bancos centrales y otras instituciones crearon una oportunidad sin precedentes para que los académicos estudien las causas y consecuencias del diseño institucional. (Todo esto a partir del siglo XX y podemos analizar dentro del contexto ecuatoriano o boliviano en donde tenemos una vasta experiencia en cambios institucionales hasta la actualidad). (Levitsky y Murillo 2009)

Estos estudios, nos han permitido comprender que el cumplimiento y la estabilidad institucional en los países latinoamericanos es lo que menos se ha evidenciado, en contraste con la fortaleza institucional que han experimentado países más avanzados. Según la teoría institucionalista histórica, en los países en vías de desarrollo, como es el caso de la región, a las instituciones políticas se las denomina Pierson (2017) “instituciones de pergamino”, pues, a pesar de poseer reglas formales establecidas, estas están siempre sujetas a cambios que se relacionan con los beneficios que el ejercicio del poder da a los gobiernos de un Estado determinado.

2. Evolución de la participación directa de la ciudadanía en el constitucionalismo ecuatoriano

La evolución constitucional es el producto de los procesos independentistas que nace de la preocupación de los actores sociales por establecer reglas al funcionamiento de los nacientes gobiernos. En este mismo sentido las nacientes constituciones latinoamericanas usaron de forma recurrente al Estado y a la Nación como términos indisociables y el Ecuador no fue la excepción. Este último “por lo general ha identificado al Estado del Ecuador con la nación ecuatoriana o inclusive con el pueblo o la ciudadanía” (Ayala 2014, 21).

Es decir que el desarrollo y consolidación constitucional del Ecuador como de muchos de sus vecinos se ha enmarcado en una evolución del Estado nacional. El Estado tal y como lo conocemos hoy es el resultado de una larga trayectoria histórica, el Estado como organización social es la más compleja que el hombre ha elaborado hasta ahora y las formas de organización de este han sido producto de las circunstancias del tiempo y la situación de cada pueblo.

En relación con lo anterior un nuevo proyecto, basado en principios liberales en donde se enarbolan por vez primera en el contexto latinoamericano las banderas de la soberanía y el desarrollo en términos democráticos. El Estado liberal con el que se inician las formas democráticas conocidas hoy está inspirada en las ideas de John Locke, entendidas como el intento de asentar el poder al consentimiento popular y caracterizado por la libertad como solución de todos los problemas humanos, prima el derecho privado, la libertad individual es la ley suprema, entre otras. Independientemente de la valoración que se pueda dar sobre el Estado liberal, “la ley será la llamada a tutelar valores fundamentales como la libertad, los derechos de los particulares y la propiedad” (Delgado 2009, 27).

Así mismo, en el Estado liberal se puede señalar como vicio según Delgado (2009):

[...]El principio de legalidad, fundamento de su orientación, se tradujo en la expresión de intereses políticos y económicos de la burguesía, a cuyo servicio se encontraba dispuesto el aparato estatal. De todos modos, se considera que se trató de una forma revolucionaria de Estado, pues aplicó el derecho como un freno a la arbitrariedad, y, por otra parte, determinó el traslado de poder de la monarquía y el clero a la burguesía (28).

La lógica adoptada en esta concepción de Estado presentó sus diferencias con las formas que el Estado va a tener para los pueblos en América Latina, una vez estos alcanzan su independencia debido a la adaptación que los intelectuales criollos hacen de sus lecturas al contexto europeo arrojando como resultado una relación entre el Estado liberal y el Estado social ambos como una expresión del denominado Estado de Derecho. Para el caso ecuatoriano la modernización del Estado implicó también un grado mayor de libertad no solo de conciencia, sino cívico para diversos sectores sociales, es decir, sirvió como punto de partida a un “contenido” reclamo social.

Análogamente dentro de estas características del Estado liberal se entiende que este está marcado por la falta de intervención del Estado en los asuntos económicos, social y cultural y esto ocasionó fuertes desigualdades sociales y en ese sentido dichas

desigualdades favorecieron el enriquecimiento de una minoría, empobreciendo a un gran porcentaje de la población, “la clase proletaria, se vio fortalecida en sus intenciones por sustituir el modelo abstencionista de Estado por otro de carácter social” (Delgado 2009, 28).

Hay que mencionar que el Estado Social de Derecho en el caso del Ecuador, surge según Delgado (2009):

Como consecuencia de las fuertes protestas protegidas el 15 de noviembre de 1922 por los grupos obreros que mostraban su disconformidad con la apremiante situación económica posterior a la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la verdadera institucionalización del Estado Social de Derecho se produciría más tarde, con el impulso de la coyuntura que generó la Revolución Juliana de 1925, consiguiendo su incorporación en la norma fundamental a través de la Constitución de 1929 (32).

Los rasgos que resalta este autor en las constituciones que aparecen en el contexto ecuatoriano dan cuenta como se fue incorporando los principios del Estado Social de Derecho, la Constitución de 1929 incluye rasgos como:

- Inclusión de los Derechos sociales como garantías para brindar las condiciones necesarias para la efectiva vigencia de los derechos civiles y políticos.
- Revisión de los derechos civiles, incluyendo por primera vez la posibilidad de limitarlos; por ejemplo, la posibilidad de limitar el derecho de propiedad en aras de utilidad pública.
- Protección del trabajo humano sin coartar su libertad.
- Impulso de una política tributaria, entendida como un medio de redistribuir la riqueza y los ingresos de forma equitativa. No es solo un mecanismo para captar ingresos.
- El Estado emprendió en una regulación, fomento y control de la actividad económica, además de la ya establecida regulación de la iniciativa privada.
- El Estado tomó el control de la banca, a través de la creación de organismos de regulación como la Superintendencia de Bancos, además de crear la Junta Monetaria y asignar funciones de impulso a la agricultura y artesanía al Banco de Fomento. El Banco Central tomó la actividad de la emisión de la moneda.
- Se contempla la democracia pluralista a través del reconocimiento de asociaciones minoritarias que persigan un interés colectivo.
- Ampliación del patrón electoral a través del reconocimiento del voto a la mujer (no en igualdad de condiciones que el varón, ello sucedió en 1967) (33)

En dicho marco asumimos los avances en tema de derechos sociales gracias a la demanda de los grupos obreros y el desenlace de la Revolución Juliana. Podemos destacar, por ejemplo, la inclusión de Derechos civiles, protección del trabajo, el reconocimiento de las asociaciones minoritarias y adelantos, aunque no profundos respecto del reconocimiento del voto a la mujer.

En este mismo orden de ideas este mismo autor va señalando que: la constitución de 1945 y las siguientes

- Se ratificaron y enunciaron correctamente los principios ya incluidos en la Constitución de 1929, así como se incluyeron algunos que faltaban.
- El Estado tomó a su cargo la labor de planificación Inclusión de derechos como el de Seguridad Social en casos de maternidad, vejez, invalidez, viudez, desempleo, entre otros.

La Constitución de 1946

- Se reconocieron iguales derechos y principios que en las Constituciones anteriores.
- La planificación ya no es una labor directa del Estado.
- Se creó el CONADE que luego fue sustituido por la SENPLADES.

Constitución de 1967

- La planificación vuelve a ser una tarea exclusiva del Estado.
- Se incluye la denominación DESC a los derechos sociales.
- Se consagra la garantía jurídica de los derechos reconocidos.
- Se postulan los principios e instituciones del Estado Social de Derecho.

Es de resaltar de constituciones como la de 1967 son mucha relevancia para el análisis, ya que amplia de manera notoria el número de instituciones o mecanismos participativos “plebiscito o consulta popular (...)” (Larrea 2001, 22).

Constitución de 1998

Mantuvo los principios de la de 1967, aunque con muy pocas reformas, de entre las cuales destacan:

- Concepción del Estado como un “Estado social y democrático de Derecho”.
- Adopción de la economía mixta y el sistema social de mercado. (Delgado 2009, 33-4)

Con respecto a la Carta Política esta definió el reconocimiento amplio a los derechos de los pueblos indígenas y la protección a los grupos vulnerables (...) (Larrea 2001, 27).

Basado en lo anterior, se puede deducir que la transición del Estado liberal a un Estado Social de derecho como el que tenemos hoy, implicó el abandono de un papel más desentendido a un Estado con una mayor intervención en el mundo social, económico y cultural de la nación, con el objetivo claro de velar por un bien mayor y común a todos. Pero cabe anotar también “el punto hasta el cual debe intervenir el Estado, y en qué áreas deba hacerlo es una cuestión que depende de distintos factores que caracterizan a cada sociedad y cada Estado (Delgado 2009, 34).

Cabe considerar por otra parte, que para el establecimiento de una agenda que hiciera posible la priorización, de los problemas más acuciantes o de mayor prioridad para el interés público y en especial uno que le concierne directamente al grueso de la ciudadanía es según Birkland (2007) la definición de temas, problemas y por supuesto soluciones que llamen la atención de un público expectante y ávido de solucionar problemas que les aquejen y en ese mismo sentido es importante la toma de las decisiones “y cuáles, a su vez, tienen más probabilidades de ganar una atención más amplia” (63). Por lo tanto, el proceso para establecer una agenda pasa por conocer los problemas y sus

posibles soluciones, ganando o perdiendo atención ya sea del público en general y de las clases sociales denominadas elites. En ese sentido:

“Los grupos deben ocupar el lugar de sus temas entre todos los demás temas que comparten el espacio limitado en la agenda o prepararse para el momento en que una crisis haga que su tema sea más probable que ocupe un espacio más prominente en la agenda. Incluso cuando un tema gana atención, los grupos deben asegurarse de que su descripción del problema permanezca en primer plano y que sus enfoques preferidos del problema sean los que se consideren más activamente (63)”

Se afirma entonces, que las agendas se enmarcan en una lista de proyectos de ley y como lo señala el caso del establecimiento del CPCCS mediante un poder de la rama pública, estos también están guiados por un conjunto de creencias sobre la existencia de problemas o necesidad a resolver con prontitud y cómo deben ser estos abordado por los gobiernos, “las organizaciones sin fines de lucro, o a través de la acción conjunta de algunas o todas estas instituciones” y así mismo si ese “problema o idea se eleva con éxito de la agenda sistémica, se mueve a la agenda institucional, un subconjunto de la agenda sistémica más amplia” (65).

Como contraparte, cabe mencionar que no todas las ideas, problemas y soluciones son susceptible de llegar a la agenda, esto debido a que son políticamente inaceptables o no son susceptibles de interés. Y aquí es importante subrayar que para el caso que ocupa este trabajo, el establecimiento de la agenda en donde se institucionaliza un organismo como el CPCCS estuvo permeado por una suerte de obnubilamiento y fue la oportunidad de crear una ilusión pública y colectiva de la participación central de la ciudadanía como actor principal en dicha agenda. Es por ello que Birkland afirma que:

(...) el simple deseo de movilizarse no es suficiente. Los grupos a veces necesitan un poco de ayuda para impulsar los temas en la agenda; esta ayuda puede provenir de cambios en los indicadores de un problema o eventos de enfoque que crean una atención rápida. Y los grupos a menudo necesitan unir fuerzas para crear un movimiento más poderoso de lo que podrían crear si todos actuaran como individuos (69).

En otras palabras, cada una de las demandas ciudadanas motivadas por diversas razones se vieron eclipsadas en un amplio espacio de discusión que, posibilito posicionar el clamor de un rol protagónico para el ciudadano común, estos fueran arte y parte de un agenda que vio como urgente dar solución a través a dichos problemas, problemas que se

convirtieron en bandera de un grupo político como Alianza País para no solo movilizar un gran porcentaje de la sociedad ecuatoriana, sino que también sembraron la esperanza del cambio. Cambio que puede ser leído desde el gobierno de turno como la ventana de oportunidad para movilizar sus propios intereses.

Consecuentemente el establecimiento de la agenda combina una serie de elementos que son relevantes para el desarrollo y posicionamiento de las problemáticas más convenientes a resolver, también es cierto que la agenda es relevante independientemente de donde venga la demanda, es decir, la agenda es susceptible de ser instrumentalizada en favor de cierto actores sociales y políticos en beneficio de sus propias necesidades.

Avanzando en nuestro razonamiento, la participación ciudadana entra a tener un papel central en la instauración del Estado Social de Derecho que en definitiva tiene como:

Característica la realización de la igualdad a través de la procura de un mínimo existencial y la igualdad de oportunidades, así como la procura del orden económico y de un orden social, en el que la personas sea el centro de la acción administrativa del Estado y su Gobierno (Zevallos 2008, 29).

Con base en los argumentos presentados, es la participación el principio que de cierto modo rige y se legitima en el ejercicio de los ciudadanos, dentro de un Estado Social y democrático de derecho, en donde el deber de los ciudadanos es construir un propósito común para ejercer el control y la vigilancia de la gestión pública. Del mismo modo, las oportunidades políticas que ofrecieron las cartas políticas para una diversidad de actores sociales han permitido en ciertos casos una transición democrática que ha dado gran importancia a la descentralización de la vida política y la construcción de una ciudadanía, que fortalezca los poderes locales. Las oportunidades mencionadas aquí, son también esa posibilidad que a nivel latinoamericano se vieron favorecidas según Sousa (1998) por el hecho que las fuerzas políticas estaban íntimamente relacionadas con los movimientos populares en favor del reconocimiento de sujetos colectivos, tanto en ciudades como en el contexto rural.

Para el caso de Brasil las fuerzas que impulsaron esa inclusión y protagonismo popular en la agenda pública, política y democrática paso por los esfuerzos del partido de los trabajadores y su apuesta por la construcción de una agenda pública que pudiera pervivir en el tiempo y a su vez demostrara que es posible la construcción democrática desde las bases, no obstante, el asumir el reto de construir con y para el pueblo fue una

tarea difícil y que demostró la necesidad de que la construcción de rutas a seguir para la realización de cambios estructurales, debe pasar también por políticas que puedan sobrevivir a los cambios de gobierno y que sobre todo el pueblo deba y pueda seguir siendo escuchado.

Cabe resaltar aquí que lo expuesto por Sousa brinda elementos valiosos en las limitaciones y avances que se pueden evidenciar cuando la ciudadanía es realmente parte de la apuesta pública y política, la contribución en términos comparativos sirve para entender elementos que sean útiles para las reflexiones del éxito o fracaso de la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador, los intereses políticos que si bien movilizan a la sociedad, también la instrumentalizan —hablando propiamente del caso ecuatoriano— y no materializan en términos económicos (presupuesto real que garantice en el tiempo espacios y políticas que fortalezcan seguir participando) y sociales esa participación, “presupuestación participativa como medio institucional hacia un verdadero replanteamiento de una democracia”(p. 111). El planteamiento de Sousa (1998) resalta:

La importancia del presupuesto para la relación —realización— política-administrativa entre el Estado y la ciudadanía es obvia; el presupuesto es el instrumento básico del contrato político y de las interacciones entre cuerpos estatales participantes. Por definición, el presupuesto — como fondo público y plan de acción gubernamental— se convierte en el mecanismo central del control público sobre el Estado (113).

En ese orden de ideas y para el caso que aquí nos ocupa, se deduce que, en la materialización de democratizar la participación ciudadana, se encuentran abismales vacíos en cuando a comprender la fragilidad que en términos políticos, presupuestales y públicos tuvo la instauración del CPCCS y el garrafal fracaso en su función. No se afirma aquí, que este haya sido el único factor que influyera en su debilitamiento, debido a que en la presente tesis se quiso indagar cómo la instauración de un quinto poder sirvió para el fortalecimiento del hiperpresidencialismo.

Sin embargo, y atendiendo a los aportes de diversos actores la mirada en cuanto a la institucionalización de la participación sirvió para movilizar, pero no para sostener en el tiempo una apuesta que sin duda fortalecería los mecanismos ya existentes para ejercer ciudadanía y contribuir a la democracia. Es por ello que Cunill (1997) señala que:

La participación ciudadana es una de las prácticas en la que los riesgos —de autonomía y heteronomía en los sujetos — están exacerbados. Más aun en tanto es inminente a ella una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consenso y legitimar desigualdades (15).

Lo anterior, obliga a reconocer e indagar cuáles son las intenciones detrás de los discursos que enarbolan a la participación ciudadana como eficiente y funcional en los contextos de crisis en donde aparece fundamentada la necesidad expresa de la participación como solución infalible. Naturalmente, se piensa que la participación ciudadana acrecienta la confianza de la sociedad en las instituciones estatales, más allá del simple ejercicio de ejercer el derecho al voto, también la participación ciudadana puede ser entendida como esa estrategia que “reduzca” esos niveles de burocracia dentro de un Estado y sus instituciones; “participación ciudadana como alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia” (Cunill 1997, 17).

3. La materialización de la idea que instaura un quinto poder mediante el CPCCS en la Constitución del 2008 en el Ecuador

La participación ciudadana como apuesta por promocionar dentro de la democracia una inclusión completa, estuvo acompañada en el caso de Ecuador y bajo los postulados progresistas del expresidente Correa como la “solución” a diversas problemáticas sociales preexistentes, la cual encontraría asidero en la “necesidad” de la creación de un quinto poder al interior del Estado, que acompañaría a los poderes ya existentes. El presente acápite tiene el objetivo de plantear desde la perspectiva de académicos y estudiosos, lo que ha significado la institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador según la actual Constitución Política.

El cambio constitucional funge como factor determinante de la democratización de las ideas. En Ecuador fundamentalmente se enfatizó en esa aspiración durante el proceso de la Asamblea Constituyente y la posterior refrendación de la nueva Carta Política de 2008, que legitimó la conformación de nuevos poderes que ampliaran de manera significativa la participación y el control social. En relación con lo anterior, Massal (2012) alude a que: “La Asamblea es el caldo de cultivo de pasiones e intereses humanos, y participa de un proceso de “reconciliación”. Y a la vez es concebida como el espacio de deliberación democrática orientada hacia un nuevo modelo de desarrollo”.

Si bien es cierto que la Asamblea Constituyente fue un espacio para la deliberación y el debate de un amplio y diverso cúmulo de ideas, pensamientos y tendencias políticas,

lo sucedido en Ecuador resulta complejo o ambiguo, ya que lo constitucional no siempre resulta realmente democrático, toda vez que, en el camino por dar legitimidad a las aspiraciones políticas e ideológicas de un mandatario, los actores sociales que buscaban una reivindicación terminaron siendo instrumentalizados. A este respecto Massal (2012) destaca que: “la participación es algo más que ser presente, escuchado, consultado, o siquiera “integrado”. Pero en la práctica, ese discurso en pos de la diversidad de las expresiones sociales encuentra sus límites”.

Los límites a los cuales hace mención la autora son congruentes con lo discursivo (electoralmente hablando) y la palpable tensión con la práctica. No necesariamente se busca - por parte de los actores políticos - un vasto debate con los distintos sectores sociales que histórica y políticamente han sido marginados, sino que, por el contrario, se les induce deliberadamente a proyectos políticos ajenos a agendas que contribuyan a cerrar las brechas de exclusión a las cuales han sido sujetos. Es decir, la participación en la Asamblea Constituyente y en el CPCCS no resultó favorable— al menos no completamente— para todos los actores sociales que participaron en dicho proceso.

La “inserción” institucional de los movimientos sociales en el Ecuador fue una constante y parte primordial del discurso del expresidente Correa. Sin embargo, ¿hasta qué punto las demandas de los distintos sectores sociales fueron acogidas fielmente por parte del gobierno y su gabinete? Así mismo, cabe preguntarse si el alcance del CPCCS sería suficiente para subsanar las necesidades en materia de verdadera participación, ejercicio de control social y veeduría ante la gestión pública. Evaluar la efectividad de un poder como el que ostenta el CPCCS en materia de avance para la sociedad civil, los sectores populares y movimientos sociales resulta relevante para entender lo que representó o representa (aunque esté al borde de la extinción) esta institución para el fortalecimiento de la democracia representativa.

En tal sentido, el mecanismo de participación ciudadana como el estudiado en el presente texto, puede que haya sido introducido con fines meramente electorales —y por tanto momentáneos— o sirvió para responder a crisis institucionales en apariencia, sin que su introducción haya producido cambios estructurales o profundos en las instituciones estatales que buscan dar respuesta a las diferentes demandas o déficits. “Sin embargo, las malas prácticas no deben ocultar que la participación es un componente fundamental de la democracia. Más aún, el buen funcionamiento y la ampliación de la participación ciudadana —del ámbito electoral a los procesos de rendición de cuentas y

toma de decisiones— pueden jugar un papel destacado al mejorar el desempeño del gobierno y la satisfacción ciudadana con el sistema político” (Welp 2016, 99).

En la búsqueda por fortalecer una institucionalidad estatal más equitativa y reflejo de una sociedad democrática/participativa, partimos del supuesto de que la participación ciudadana se entiende o es, de acuerdo con Welp (2016):

Fundamental para la ampliación y fortalecimiento de la democracia —lo que no implica que cualquier mecanismo participativo *per se* contribuirá a dicha ampliación y fortalecimiento—. Los mecanismos de participación pueden, idealmente, contribuir con tres elementos centrales de la poliarquía: 1) la promoción de la participación efectiva (abriendo oportunidades para introducir temas en la agenda pública), 2) el fomento de la comprensión informada de los asuntos públicos (si los mecanismos funcionan incrementando la información puesta a disposición de la ciudadanía, por ejemplo) y 3) el control de la agenda (si los mecanismos de rendimiento de cuentas funcionan y las autoridades consideran y dan respuesta a las demandas ciudadanas).

Como puede inferirse, y en aras a lo que expone Welp (2016, 112), las instituciones participativas como complemento del sistema político existente, sirven o deben servir para equilibrar fuerzas entre los grupos sociales y políticos, así como alternativamente sugerir un camino hacia la transformación institucional más profunda y un reequilibrio entre poderes.

Ahora bien, la evolución, eficiencia y eficacia de los objetivos con los que se instauran los mecanismos de participación y en este caso uno que se manifiesta como un quinto poder, en relación con los demás de la rama pública (ejecutivo, legislativo y judicial), solo pueden ser calculados en su tránsito en el tiempo. Una institución como el CPCCS atrajo el interés de la ciudadanía por la formal invitación a participar y vigilar. Sin embargo, no parece que este se convirtiera en un mecanismo idóneo para canalizar las voces y la multiplicidad de demandas de la ciudadanía y ofrecer así un modelo que complementara a los demás esquemas de representación ya existentes.

Dentro de este orden de ideas, se observa entonces, que el nuevo diseño institucional (Pachano 2012) “no buscaba fortalecer y mejorar el carácter representativo —por lo menos, no como acto de benevolencia del expresidente Correa— del sistema político; sino que intenta reemplazarlo por un modelo llamado participativo”. Al establecido CPCCS, que encarna las esperanzas de un gran número de organizaciones sociales, se le atribuyó por mandato la obligación de ser un dispositivo político que permitiera materializar la gestión de vigilar, observar y hacer control social a “los actos

de corrupción, y de diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y el control social de las autoridades e instituciones públicas” (Ramírez 2012, 145).

Para dar cierre al presente apartado, es preciso anotar las limitaciones que la institucionalización de la participación ciudadana presenta, en cuanto, a un ejercicio real en sus pretensiones iniciales para el caso ecuatoriano. Sin embargo, las limitaciones que se señalan aquí no son una afirmación de que estos intentos por lograr una mayor participación y mecanismos directos de interlocución y diálogo entre sociedad civil e instituciones Estatales, sean un caso perdido o infructuoso. Por el contrario, se resalta como un punto de partida que nos lleva a pensar en la importancia de la práctica democrática, más allá del ejercicio y derecho ciudadano al voto.

Las limitaciones a las cuales nos ceñiremos guardan relación con lo que nos propone Ramírez (2012) en su análisis sobre la inclusión y participación sociopolítica. Considerando que, en términos institucionales, la *promesa participativa* impulsada por el expresidente Rafael Correa, tanto en el proceso de la Asamblea Constituyente, como la posterior implementación de la nueva Carta Política, muestra un desbalance entre el peso de la denominada ampliación de la participación ciudadana y el peso del poder otorgado en la Constitución de 2008 a la función ejecutiva en el proceso político. El mismo autor considera a dicha Constitución como un “reforzamiento del régimen presidencialista, lo que resta posibilidades de influencia real de los ciudadanos sobre la cima del poder político en la toma de decisiones” (Ramírez 2012, 149).

Otro aspecto para resaltar dentro de las restricciones que son evidentes en el ejercicio de la ciudadanía está relacionado con los modos de la gestión política del gobierno ecuatoriano. A la hora de mostrar una apertura limitada al diálogo e interlocución con las distintas dinámicas colectivas. “las decisiones del Gobierno - pasado y actual - en la perspectiva de encarar un conjunto de relaciones más fluidas con los movimientos sociales jugarán un papel decisivo para evitar la intensificación del retraimiento ciudadano de la esfera pública” (Ramírez 2012, 150). La apertura que señala el autor como potencial constitucional de vasta inclusión política e igualdad de oportunidades para influir en el proceso democrático del país puede quedar bloqueada o reducida a la escala local (que es allí donde las comunidades pueden tomar de manera micro decisiones en pro de un bienestar común, territorios autónomos) de la vida política de la nación ecuatoriana.

Capítulo segundo

La creación del quinto Poder: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

El presente apartado tiene el propósito de mostrar de dónde y cómo surge y se materializa la idea de un quinto poder y el cual introduce al CPCCS como organismo imprescindible para una mayor participación de la ciudadanía, y para ello fue necesario dar una mirada teórica desde tres tipos de fuentes: Cualitativas desde reflexiones académicas-bibliográficas, entrevistas a expertos y actores políticos, y fuentes cuantitativas recabadas desde los medios de comunicación y artículos científicos, en torno al tema que aquí se convoca.

Así mismo se acude a las actas constitucionales que dan origen a la actual Constitución de la República del Ecuador, con el objetivo de establecer las estrategias y acciones de los actores, en los momentos constitutivos de las mesas instauradas en la Asamblea Nacional Constituyente; finalmente, se ofrecerá un análisis de la información brindada por un conjunto de entrevistas realizadas a académicos y actores políticos claves en el nacimiento y desarrollo del CPCCS.

A finales de los años 90 y principios de los 2000, la República del Ecuador atravesaba por una de las mayores crisis económica, política y social de la historia, que tiene como consecuencia directa la necesidad de realizar una reforma y cambio de rumbo de la Constitución que regía hasta entonces (1998), hecho que posibilitó el tránsito del Estado social de derechos a un Estado constitucional de derechos. En ese sentido, el sistema jurídico prevalece y diversifica los mecanismos de participación sin cuestionamiento único de la ley. De manera concluyente, las “críticas a la filosofía del derecho liberal que se engloban en la corriente del neoconstitucionalismo, y la crítica a la democracia liberal representativa, elaborada al interior de los movimientos sociales latinoamericanos, cuya divisa común es el propósito de instaurar una democracia participativa o directa” (Andrade 2012, 40).

Sobre la base del cambio y la reestructuración del Estado, la carta política del 2008 rompe con la concepción tripartita de los poderes del Estado que los dividía en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; agregándole dos nuevas funciones que son la Electoral y la de Transparencia y Control Social, en esta se incluye el CPCCS “esta última controvertida

debido a su expresa adhesión al partido político imperante —Alianza País—” (Buendía 2018).

Ante todo, la nueva división de poderes (*penta partita*) que se presenta en la carta fundamental de la República del Ecuador, obedeció a las aspiraciones y cambio de “paradigma” promovidos por Rafael Correa en su concepción de un nuevo orden político en la nación, por medio de la Asamblea Nacional Constituyente. A ese respecto (Buendía 2018, 3) sostienen que:

La actual estructura orgánica del estado ecuatoriano, por mandato de la constitución de Montecristi de 2008, es Penta partita, es decir, está conformada por cinco funciones: Legislativa (Art. 118), Ejecutiva (Art. 141), Judicial y de Justicia Indígena (Art.167), de Transparencia y Control Social (Art.207), y la Electoral (Art.217). Pero, desde la función de la República del Ecuador (1830), el poder estatal siempre conservó la clásica división tripartita de las funciones del estado: Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Estas eran aspiraciones por incluir nuevos beneficios a las ramas del poder público y con ellas “acercarse” a formas democráticas más directas, que incluyeran “integralmente” a los movimientos sociales, sectores populares y ciudadanía en general. La participación ciudadana se consideró como un elemento central en el discurso constituyente y como un mecanismo fundamental para la vinculación de la ciudadanía y el fomento de la participación con la administración y la estructura Estatal, “la institucionalización de la participación se ha convertido en un campo complejo de debate que todavía es tarea pendiente” (Páez y Rodríguez 2018, 11).

Además, hay que mencionar que, para entender la transición político-institucional vivida en la República Ecuador, una vez entra en vigor la Constitución del 2008, es imprescindible comprender que, una vez el CPCCS adquiere una condición de transitoriedad se convierte en actor importante para medir, legitimar y legalizar una “nueva” era, donde se cuantificaría los niveles de participación ciudadana como un mecanismo idóneo para el fortalecimiento de la democracia en el país.

En ese sentido, dicha transición puede ser leída como problema, ya que en términos de Montufar (2010, 4), el cuerpo principal de la Constitución lleva a pensar que la Constitución consagrada en Montecristi fue un plan de “completa captación de la institucionalidad del Estado, de control del poder, por parte del grupo político que había controlado la Asamblea Constituyente, liderado por y conducido desde el Ejecutivo”. De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la transitoriedad fue interpretada como un momento de “limbo”, en donde no está en vigencia la normatividad actual, ni la anterior,

hecho que facilita el juego de intereses y la potestad atribuida al grupo político del gobierno de turno.

La instalación de la Asamblea Constituyente da comienzo a la denominada transición como sinónimo de refundación, en donde se incluyeron una serie de disposiciones —constitucionales y normativas— que dan paso a la carta política del 2008, y la conformación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el año 2010, fue de carácter crucial. Mediante la Ley Orgánica que promulgó su nacimiento y por la cual se define las atribuciones del CPCCS.

- A. La promoción de la participación y el control social.
- B. La lucha contra la corrupción.
- C. La organización de los procesos de selección de las autoridades de organismos clave para el funcionamiento del Estado.

Como lo afirma Montufar (2010, 55), “el CPCCS se sitúa en medio de la sociedad civil y la sociedad política e institucionaliza esta posición, como una nueva función del Estado, agregando a la estructura tripartita del mismo, una nueva esfera del poder público”. La construcción de la participación desde una perspectiva del Estado y por tanto de la ciudadanía misma, se ve permeada y/o enfrentada a una lógica modernista creadas como medios para fines políticos.

Habría que mencionar que durante y después² de la creación del CPCCS “se privilegió notoriamente a exfuncionarios que habían tenido nexos con el gobierno de turno, esto convierte al ideal participativo en un tema de sospecha y concentración premeditada de poder por parte del Ejecutivo” (Montufar, 2010:26). Esto, lo podemos contrastar con lo mencionado por Ruth Hidalgo, veedora de Participación Ciudadana de 2008, quien puso en duda que, de las 24 personas mejor puntuadas inicialmente, solo quedó uno. “Esa es una muestra de que la calificación no fue hecha de manera correcta”. (El Universo 2009,9).

Años más adelante, la concentración de poder continuó. Por citar un ejemplo, en el año 2015 Yolanda González fue presidenta del Consejo y Edwin Jarrín su vicepresidente, ambos personajes estrechamente aliados al partido de Alianza País, reconocidos por su trayectoria en la formación partidista de dicho movimiento.

² Según medio de comunicación como el diario El Expreso, el Universo y la Historia, los consejeros nombrados en el año 2015 que pertenecieron o simpatizaban con Alianza País; que, además, ocuparon cargos públicos en el período de 2007 a 2017 fueron: Yolanda González (4 cargos), Edwin Jarrín (7), Tito Fernando (5), Doris Gallardo (5), Tania Pauker (6), Juan Peña (1).

Finalmente, no es coincidencia que, en 2012 Soledad Buendía, esposa de Jarrín ocupara el cargo de asambleísta por AP.

En efecto, la apertura al proceso participativo de la ciudadanía es una forma de permear el Estado y a sus procesos de toma de decisión. Puede seguir, entonces, una inquietud: ¿el CPCCS fue un caballo de Troya para el régimen gubernamental del momento, en su afán por poseer y preservar el poder?

1. Análisis de actas constitucionales: Actores, estrategias y acciones de las mesas constituyentes

En este apartado se hace una clasificación e interpretación de las actas que hicieron parte del trabajo de los actores involucrados en la conformación de la Asamblea Nacional Constitucional, a partir del discurso de estas y las estrategias allí involucradas para la materialización de un “ideal” o necesidad de institucionalizar la participación como estandarte de la Constitución. Dichas actas fueron de mucha importancia para el desarrollo de la investigación, puesto que ofrecieron información primaria relevante para los objetivos planteados aquí y que, de alguna manera, se contrastaron con el análisis de las entrevistas del siguiente apartado.

Si bien se realizó la revisión a todas las actas que hicieron parte de las mesas en la ANC, es de mencionar que el foco del análisis se centró en las mesas uno, dos y parte de la mesa ocho, concernientes a los derechos ciudadanos y la organización y participación ciudadana, respectivamente. Sin embargo, en este apartado lo relevante es el trabajo realizado en la mesa número dos, debido a que esta abordó el tema central que a la investigación le concierne. El rasgo distintivo de las actas radica en que fueron uno de los principales registros que dejó el proceso constituyente, en relación con las mesas sobre las cuales recayó el debate sobre la participación, la corrupción, la transparencia y el control social.

La presencia de los actores constitutivos de dicho proceso, estuvo permeada por la pluralidad política, pese a que la única mayoría siempre fue el partido del oficialismo — Acuerdo País—, esto quedó claro con la elección de quien en su momento presidió la honorable ANC, Alberto Acosta, el cual contó con un amplio respaldo de una diversidad de actores y miembros de partidos políticos (Pachacutik, Izquierda Democrática, Sociedad Patriótica, MPD, etc.), quienes depositaron su confianza y respaldo en él, quien en su momento sostuvo que “esta Constitución no será elaborada en cenáculos de

especialistas, sin participación de la ciudadanía. Y por ello, no será una Constitución ajustada a las demandas de la coyuntura y menos aún de los grupos de poder. No impulsamos tampoco una Constitución que sea elaborada como traje a la medida para un gobierno determinado” (EC Asamblea Constituyente 2007a, 93).

Al mismo tiempo las bien intencionadas palabras de Alberto Acosta son adornadas con la paradoja que guarda las palabras del expresidente Correa, cuando se refiere a la gran oferta a la que está expuesta el país con esta transición y en ese sentido afirmó lo siguiente:

Esta oferta no constituye un capricho de los suscritos, ni una intención de desestabilizar la República. Al contrario, pretende contribuir a la reestructuración del régimen jurídico y político de la Nación ecuatoriana. Además esta Asamblea está provista de poderes totales, a diferencia de la malhadada Asamblea Constitucional del año 1998, que fue convocada, organizada y dirigida por la propia partidocracia corrupta, con el exclusivo fin de darle al país una nueva Constitución, a diferencia de ésta, que contiene el Poder Originario de organizar el país y reestructurar sus instituciones [...] "En consecuencia, fieles a nuestros principios y a la palabra empeñada al pueblo ecuatoriano, entregamos a esta Asamblea Nacional Constituyente, nuestros cargos de Presidente y Vicepresidente Constitucionales de la República, con el propósito de que esta Asamblea se encuentre libre de decidir sobre el futuro gubernativo de la patria (Rafael Correa en EC Asamblea Constituyente 2007a, 210).

En otras palabras, el presidente Rafael Correa aclara por medio de este comunicado que las intenciones son las mejores, dando todo el poder a la Asamblea Nacional Constituyente. Seguidamente se hacen las lecturas de los oficios legales de los diversos magistrados que renuncian a sus cargos para darle legitimidad a la Asamblea Nacional. — Paradójicamente es la misma ANC que días después ratificará en sus puestos al Presidente y al señor Vicepresidente, es decir, se reconoce la autoridad de los mismos— No obstante, las críticas son acalladas, ya que las contradicciones al interior de esta ANC son palpables, “sabemos que no vamos a ganar, inclusive con argumentos jurídicos sustentados que lo vamos a presentar en este momento, no es solamente que es una dictadura, es una dictadura constitucional” (Tito Mendoza en EC Asamblea Constituyente 2007a, 236).

A pesar de las críticas y escepticismos por parte de los partidos políticos minoritarios, los cuales vieron en el desequilibrio de fuerzas una forma de silenciamiento al interior de la ANC, fueron testigos de la significativa influencia del ejecutivo en la conformación no solo de las mesas, sino de la transición hacia la conformación de todas las instituciones creadas que integraron a la Constitución. Al mismo tiempo en la

instalación de la mesa dos, su presidente Virgilio Hernández señala de acuerdo con los objetivos que se fijaron para llevar a cabo su labor, que todo concuerda con las aspiraciones nacionales. En relación con ello señaló lo siguiente:

Creemos que debemos buscar un país democrático, con participación plena de sus ciudadanos, que tienen igual derecho a elegir y ser elegidos; pero que también los ciudadanos y ciudadanas tengan derecho a decidir en la vida nacional, que la participación pueda alcanzar la toma de decisiones y puedan establecerse mecanismos adecuados de veeduría ciudadana. Buscamos y pensamos, queremos tener nuestra mirada puesta en un país soberano, que se relaciona con todos los países del mundo en igualdad de condiciones, un país descentralizado, que garantiza la sólida estructura institucional, con aplicación plena de la ley. Un país cuyo ordenamiento y organización territorial garantiza la equidad entre todas las regiones y todas las provincias. Un país sustentado en una economía productiva y solidaria que promueve el desarrollo del ser humano, como elemento fundamental y objetivo de la economía. Esos son los elementos que hemos planteado respecto de la mirada, del objetivo nacional que nos proponemos en la Mesa (EC Asamblea Constituyente 2007b, 31).

En relación con lo citado, es importante que los datos estadísticos entren a dialogar como un elemento que dote de contexto las propuestas planteadas en la citada mesa de trabajo. Se puede evidenciar de manera cuantitativa, que:

A nivel nacional, (...) los [ciudadanos] que no han participado en ningún grupo [suman el] 96,9% colectivos y asambleas, 95,9% junta parroquial y 95,6% asociación de productores, comerciantes o agricultores. Las personas no están acostumbradas a participar en ningún tipo de organización, sea de comunidad, barrio, sindicatos, asociaciones, partido político, entre otros (INEC 2009, 8).

A pesar de esta aparente desidia de la población por ejercer activamente su participación en los asuntos del Estado, los siguientes datos nos muestran un panorama importante a considerar en nuestro análisis con relación a uno de los actores fundamentales, la población:

A nivel nacional, un poco más de la mitad de la población (51,6%), informa que votaría así el voto no fuera obligatorio. En área de residencia, en urbano (51,6%) y rural (51,8%), acudirían a sufragar así no fuera obligatorio. Dentro de la variable sexo, en hombres (53,7%) y en mujeres (49,7%), se acercarían a las urnas para cumplir con el voto pese a no ser obligatorio. Más de la mitad de indígenas (50,6%), blancos (53,8%), mestizos (51,6%) y afrodescendientes (50,1%); sufragarían pese a que el voto no fuera una imposición. La población en edades comprendidas entre 18 y 24 años (53,9%), 25 a 44

años (51,1%), 45 a 64 años (51,5%) y 65 y más años (51,3%), cumplirían con el derecho al voto pese a no ser impuesto. En el nivel de instrucción, en población con instrucción ninguno/alfabetización (44,9%), primaria (50,2%), secundaria (49,4%) y superior/postgrado (60,2%), asistirían a las urnas pese a que el voto no fuera forzoso. La mitad de la población acudiría a votar a pesar de que el voto no fuera obligatorio.

Según el análisis realizado por el INEC, mismo que recoge las opiniones de la gente de a pie (2008), la población ecuatoriana considera que su participación en la vida política del país es importante, pues, según el INEC el 17% de las personas encuestadas, “El voto es la única forma en que la gente como yo puede influir en lo que hace el Gobierno” (INEC 2009, 9).

Es importante recalcar que, en un Estado democrático, la participación ciudadana es un derecho, pero para ejercerlo, los candidatos que se postularon debían cumplir con requisitos académicos y de trayectoria, que son características que, en la mayoría de los casos, solo poseen las personas con privilegios. En el caso de ostentar el cargo a a consejeros del CPCCS, los candidatos debían ser postulados por organizaciones ciudadanas, estas podían ser formales e informales representativas, y sin perjuicio de los respectivos concursos de oposición y méritos (Panchi 2009, 73). De ahí que la participación ciudadana, siguiendo los datos del INEC, se reduce aproximadamente a un 4% a 5% de personas que sí se han vinculado, los intereses de su vinculación, también devienen de sus alianzas y partidos.

Continuando con las mesas de trabajo, consideramos también la reflexión hecha por un actor relevante, Hernández, en torno a la problemática e histórica falta de participación en el Ecuador y que, por supuesto, dentro de esta mesa se contribuiría a subsanar esa necesidad. Cabe recalcar que estos objetivos fueron planteados en primera instancia dentro de dicha jornada.

Los principales problemas que encontramos respecto a la participación ciudadana, es que en el país existe una falta de mecanismos constitucionales que posibiliten la participación ciudadana, el acceso a la información; que recuperen las iniciativas que surgen desde la ciudadanía, que permitan la cogestión y la toma de decisiones. Así como, nos parece que hacen falta mecanismos que garanticen un eficiente proceso de control social. De igual forma, nos parece que en el país existe un déficit absoluto de procesos de capacitación y formación de liderazgos, en todas las áreas y en todos los sectores. No es posible construir una democracia si es que no existen ciudadanos y ciudadanas informados que participan, deliberan y al mismo tiempo, sin que exista responsabilidad del conjunto de los sectores, tanto del sector público como el privado, en la construcción de esa ciudadanía de los

liderazgos que hagan posible esa ciudadanía (Virgilio Hernández en EC Asamblea Constituyente 2007b, 34).

Con respecto a lo anterior, se obvia con conocimiento o no, que la anterior Constitución —1998— incluía mecanismos de participación ciudadana, quizás las formas en las que se incluían dichos mecanismos distan de las formas en cómo se contemplan en la Constitución de 2008. Sin embargo se señala lo novedoso y central de esta nueva Constitución, la cual vera de forma integral a la participación dotándola de un poder con el cual la ciudadanía interactúa de una forma más directa con el Estado “en cuanto a lo que tiene que ver con los propósitos del sistema de participación ciudadana, planteamos lograr que la participación ciudadana sea reconocida constitucionalmente y construida desde las bases en todos los ámbitos y niveles, información, iniciativa, consulta, control social, decisión y cogestión [...]” (EC Asamblea Constituyente 2007b, 36). En la búsqueda por institucionalizar la participación ciudadana se plantearon temas y subtemas imprescindibles según los encargados.

Los grandes temas que trataríamos en el subsistema de organización de la sociedad tienen que ver con la responsabilidad de entes públicos, en la organización social y ciudadana, el tema de la formación ciudadana, las formas de organización, legalidad y legitimidad de los procesos organizativos y el régimen de las organizaciones. Los grandes subtemas en información y comunicación es lo que tiene que ver con la institucionalidad para la regulación y control, el acceso a la información y democratización de la comunicación, manejo de la soberanía, formas y medios de comunicación alternativos y la comunicación como derecho humano. En los subtemas de participación ciudadana, los mecanismos de participación en todos los niveles, información, iniciativa, consulta, control social, decisión y cogestión, instancias de participación en los niveles subnacionales de Gobierno y mecanismos de democracia directa: referéndum, consultas, revocatorias (Virgilio Hernández, en EC Asamblea Constituyente 2007b, 37).

Al igual que en la mesa dos, las mesas tres y ocho guardaban temas y objetivos complementarios que en el transcurso del proceso se fueron interrelacionando, dando apertura e integralidad a las búsquedas centrales de la mesa de Participación Ciudadana. Con relación a lo anterior, en la mesa tres existía una necesidad de trabajar articuladamente, en este sentido se establecen como objetivos estratégicos, en primer lugar, “institucionalizar la participación ciudadana y control social, en la planificación, gestión y control de todas las entidades e instancias del Estado. En segundo lugar, conformar un sistema nacional de participación y control social, como parte de la nueva arquitectura del Estado”. (Gustavo Darquea, en EC Asamblea Constituyente 2007b, 50).

En el caso de la mesa ocho, mencionan que “encontramos la ausencia de mecanismos para la vigilancia y control ciudadano de los procesos y servicios de acceso a la justicia. En este árbol de problemas hallamos un limitado acceso a la información pública, escasa participación de la ciudadanía en la exigibilidad de derechos de acceso a la justicia, falta de espacios de participación ciudadana, falta de grupos permanentes para evaluar las funciones de los órganos de control”. (Fernando Vega, EC Asamblea Constituyente 2007c, 96).

En resumen, se encuentra que es para todas las mesas una necesidad, poner en el plano de la discusión a la participación y la falta de mecanismos sólidos que controlen y/o vigilen los procesos de servicio y acceso a la justicia y la lucha contra la corrupción. El reto que se planteó al interior de la mesa dos, era el frenar y/o eliminar los abusos del poder, por parte de los “políticos”. Lo esencial aquí, era recuperar lo público como el espacio social y estatal, para lograr “la participación de parte de los actores sociales y de los ciudadanos en la toma de decisiones que tienen que ver con su propia vida, así como en las relaciones del Estado y los aparatos públicos” (EC Asamblea Constituyente 2008a, 20). Así el proceso de la mesa dos estuvo enfocada en consolidar los procesos de construcción del poder ciudadano como constituyente primario.

La Mesa No. 2) considera que la organización del poder debe estar sustentada en principios que permitan potenciar y vigorizar las dinámicas organizativas y participativas de la sociedad para su autodeterminación y autogestión, para el mejoramiento de la calidad de vida y para consolidar la gestión pública en todos los niveles. De ahí la necesidad de entender la relación triádica entre organización socialdemocracia, directa-democracia representativa. Y esto implica la necesidad de comprender el verdadero sentido del protagonismo de la ciudadanía en tanto sujeto constructor de su propio desarrollo en vínculo estrecho con la naturaleza. (EC Asamblea Constituyente 2008a, 7)

Todo el trabajo hecho en la mesa dos, contribuye a la creación de la Función Electoral, la cual propone dos instancias independientes: el primero, el Consejo Nacional Electoral; y el segundo, el Tribunal Contencioso Electoral. Pero ¿cuál es la importancia de la creación de este nuevo poder para el análisis que aquí se hizo? La importancia radica en ese trabajo en red que realizarían los distintos poderes en su lucha contra la corrupción y la falta de acceso a mecanismos reales de participación hacia todo el conjunto de la sociedad, de esta manera se quebranta la tradición tripartita de los poderes del Estado dando paso a unas nuevas funciones con el eslogan de la transparencia, equidad, participación integral de la ciudadanía, es decir, “de la revolución ciudadana”.

Basado en este fundamento, la participación aparece como un elemento central en el ejercicio ciudadano individual y colectivo, deja en claro que la democracia debe estar ligada a una mayoría que busca la efectividad de una soberanía que radica en el pueblo y para el pueblo, un ejercicio que descentralice el poder y este se convierte en un asunto de todos. Pero, paradójicamente, el diseño constitucional que fraguó la nueva carta política incluyó a los mismos actores políticos y quienes por ende eran herederos y perpetradores de las viejas lógicas políticas —sistema de partidos— fueron ellos los encargados de dar un nuevo rumbo que acabe con las prácticas clientelares, con los gamonales y caudillos de siempre. Resulta sospechoso entender que habrá un cambio bajo las mismas bases, que solo han mutado con un discurso transformador, e incluso esperanzador y bajo las cuales la denominada Revolución Ciudadana llama a la nación a construir una nueva realidad, fundamentada en un todo imaginado, en donde la ciudadanía se asume protagonista central, en un determinado momento y mediante ese imaginario se formó y solidificó un discurso movilizador.

Es relevante conocer que el CPCCS desde su creación y durante sus años de existencia ha protagonizado diferentes irregularidades. Esto ha sido registrado en varios medios de comunicación del país, por ejemplo, para diario El Comercio, el CPCCS muestra la debilidad institucional del país, en una de sus publicaciones expresa:

La designación de sus miembros también es polémica. Con una serie de concursos, durante el correísmo, el Cpccs quedaba en manos de incondicionales a esa tienda política. Luego, en la consulta popular de 2017, los votantes decidieron que se debía elegir por votación, lo que tampoco dio resultado: su primer presidente, José Carlos Tuárez, fue destituido y sentenciado por asociación ilícita por ofertar cargos públicos. Luego, su segundo presidente en esa nueva modalidad de Cpccs, Christian Cruz, fue defenestrado en la Asamblea en medio de un escándalo por la expedición de un carné de discapacidad (El Comercio 2022, párr. 1).

Estos ejemplos no son casos aislados, basta con realizar una búsqueda en los medios de comunicación para conocer, varias muestras de las prácticas corruptas que todavía están arraigadas en el ejercicio político-partidista de quienes lograron entrar a las instituciones a ocupar altos cargos como autoridades públicas, de ello deviene el deterioro y la poca credibilidad en el proceso y sus representantes.

Continuando con el seguimiento que se le hace a la lectura de las actas de la Constituyente, se encuentran algunos vacíos o saltos entre las diversas actas que no permitieron definir con claridad el momento exacto en dónde la Función de Transparencia y Control Social se convierte en el quinto poder. Sin embargo, se pudo dilucidar entre líneas en el Acta # 80, las discusiones preliminares que cimentaron la creación de ese quinto poder definitivo, en donde se vio necesaria la inclusión de distintas instancias que fortalecieran dicha función. En relación con la lectura que hace el secretario de la ANC sostiene qué:

"[...] Es fundamental avanzar hacia la edificación de una nueva Función del Estado que constituya un sistema nacional de control, armonizando y equilibrando el control administrativo efectuado por los órganos imperativo para el Estado ecuatoriano es conciliar ambos tipos de control para potencializar y vigorizar la participación ciudadana dentro de la construcción de un Estado realmente constitucional y democrático, pero que reivindique la justicia y el cumplimiento de los derechos para la búsqueda permanente del buen vivir. [...] La Función de Transparencia y Control Social estaría conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias. [...] Creemos necesario crear como uno de estos órganos, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que tenga como atribuciones centrales dos grandes ámbitos, por un lado, la promoción de la participación ciudadana y sus diversas capacidades de expresión y, por otro, la implantación de acciones eficaces y contundentes para la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia en el Estado y la sociedad" (Francisco Vergara Ortiz en EC Asamblea Constituyente 2008b, 6)

En ese sentido, en la socialización del acta # 80 tiene presencia lo discursivo, el protagonismo del órgano CPCCS para la promoción e inclusión de todos los sectores ciudadanos que puedan y estén capacitados para brindar o hacer control transparente en relación con las funciones y los procesos estatales con la intención de evitar el fomento a la corrupción y a las prácticas clientelares. Teniendo en cuenta entonces, la lectura de los acuerdos a los que se llegó en la Mesa dos, se planteó lo siguiente:

Por tal motivo, hemos visto oportuno retomar las funciones de ambas instituciones y compatibilizarlas como las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el ámbito de la lucha contra la corrupción, con ello, el crecimiento de la corrupción y la agudización de la impunidad en el país recibirán respuestas institucionales claras y firmes que superen las visiones planteadas en la actual Constitución (la de 1998) [...] Planteamos dos disposiciones transitorias, la primera, sugiere un mecanismo de designación del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que asegure la transición hacia el modelo de composición que sugiere esta Mesa. En la segunda, manifestamos que es importante aprovechar tanto la estructura institucional de los dos órganos de control de la corrupción más preponderantes en la actualidad, como los conocimientos y experiencia de los funcionarios y trabajadores de dichos órganos con el propósito de fortalecer la institucionalidad del Estado en materia

anticorrupción y garantizar efectivamente su independencia institucional y política frente a las demás Funciones del Estado. (Francisco Vergara Ortiz en EC Asamblea Constituyente 2008b, 7)

Del mismo modo, la idea era darle ese estatus institucional y la supremacía al CPCCS sobre otras funciones estatales, en donde se buscaba iniciar esa lucha contra la corrupción, que, para el momento, el discurso era “novedoso y necesario”, debido que en el imaginario social se entendía como urgente que no fuera el Estado quien controlara todo, sino, que la sociedad civil debía tener un rol protagónico y fundamental en la construcción de ese nuevo órgano y sobre todo en su ejecución. Al interior de las plenarios generales de la ANC se escucharon algunas voces reacias en relación con el cambio y a la creación de un nuevo marco constitucional, especialmente, lo concerniente a lo innecesario de crear nuevas instituciones, ya que el objetivo debía estar centrado en el fortalecimiento de las ya existentes. De acuerdo con las palabras de Alfredo Ortiz, quien afirma:

“Yo creo que el mandato que nos dio el soberano para llegar aquí a esta Asamblea, que era justamente elaborar una nueva Constitución y establecer un nuevo marco institucional, de repente como que lo estamos confundiendo, de repente como que creemos que establecer ese nuevo marco institucional, es crear una serie de nuevas instituciones, de nuevas funciones en el Estado, cambiarles de nombre a algunas, establecer otras características para otras y creo que eso no es definitivamente lo que gran mayoría del pueblo ecuatoriano votó en aquel referéndum” (Alfredo Ortiz. Pág. 28)

Por otro lado, surgieron también las preguntas sobre el cómo, quiénes y cuáles serían esas personas que encarnarían la voz ciudadana ¿En este caso, sería el mismo Estado quien designaría esa representación o serían los mismos ciudadanos que por méritos creyeran que podían ocupar esos cargos? Para ello y según la información obtenida, se creó un concurso de méritos y oposición para la elección de los representantes ante el CPCCS, la siguiente cita resume lo que introduce este párrafo.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo es una entidad con estructura descentralizada y desconcentrada. Tendrá una Secretaría de promoción de la participación ciudadana y otra para fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción y las demás que determine la Constitución y la ley. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes, quienes durarán cinco años en sus funciones. Los miembros principales elegirán de entre ellos, a la presidenta o al presidente, quien durará en el cargo la mitad del período para el cual fue electa o electo, y que será su representante legal. Para ser designado integrante del Consejo, se requerirá ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos. La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones de la sociedad civil. La ciudadanía tendrá la posibilidad de presentar

impugnaciones a las candidaturas. El proceso de selección se realizará con base a un concurso público de oposición y méritos, organizado por el Consejo Nacional Electoral, que aplicará las normas y procedimientos que se determinen para la conformación de las Comisiones Ciudadanas de Selección. Atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (Francisco Vergara Ortiz en EC Asamblea Constituyente 2008b, 55)

La anterior cita, no solo ilustra las facultades que se le atribuyen al primer CPCCS, sino que estructura sus funciones en el marco de la ley, que después le dará un estatus definitivo, así mismo la elección de los cargos a ocupar sería vigilada por el CNE, pero en toda esta discusión, se deja por fuera, los perfiles que pudieron ser susceptibles a elección, este comentario se hace a propósito de la transparencia y cabe cuestionar, hasta qué punto este primer CPCCS no estuvo permeado por filiaciones o simpatías políticas.

En ese sentido, Diario el Universo informó en enero de 2009 que “Respecto al cuestionario para los concursantes que, según Cueva [tío de Fernando Cordero de AP], podría haber sido respondido por chicos de 12 años, Fernando Cordero indicó que no lo preparó Teleaces sino las universidades Simón Bolívar, de Cuenca, y la Politécnica Salesiana. A la par, Ruth Hidalgo, veedora de Participación Ciudadana también criticó que Teleaces, una empresa que maneja cableado para redes telefónicas, haya sido contratada para seleccionar a los concursantes” (El Universo 2009, párr. 9). Cabe señalar que dicha empresa informó que “hubo muchas fallas, pero no por el personal de Teleaccess, sino por el software que la Asamblea nos proporcionó, la información se borraba y se duplicaban los datos” (El Universo 2009, párr. 2). Irregularidades que nunca fueron penalizadas ni jurídica ni administrativamente.

Si a ello le sumamos las voces de quienes concursaron para formar parte de las y los consejeros, se denota que el proceso de conformación y participación fue irregular, según Luis Augusto Panchi, expostulante al CPCCS y profesor universitario de economía y política:

La conformación del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, sin embargo, nos deja en este punto un sabor amargo. Cuando confiábamos que la transparencia, la independencia de los procesos, la probidad, la ética, los méritos y la ciudadanía fueran los orientadores de tal proceso de selección, la mayoría de participantes y testigos de tal evento hemos salido con la impresión de que nuevamente se trastocaron los principios por el oportunismo, el interés del poder de turno, el palanqueo, la politiquería y la desvergüenza (Panchi 2009, 73).

En suma, se trae a colación la siguiente cita que da paso a la disparidad que se presenta entre la instalación, funcionamiento y permanencia del quinto poder. “Quedó claro entonces, que el propósito central de la “transición fue asegurar el control de todas las funciones del Estado por parte del Ejecutivo, por incluso fuera del futuro proceso electoral, y generar el andamiaje legal necesario para poner en funcionamiento la Constitución, a tono con las tendencias de concentración de poder previstas en la misma” (Montufar, 2010). Cabe resaltar, que la reformulación de la Constitución del año 2008 ya guarda en sus entrañas una propuesta nueva, neo constitucional, provista de derechos para los pueblos, nacionalidades, la naturaleza y la ciudadanía en general. Sin embargo, los procesos de conformación y ejecución de los organismos de control, como lo es el CPCCS, contradijeron y aun incumplieron con los ideales expresados en la carta magna.

Por ejemplo, en 2018, la Contraloría General del Estado, cita en su pagina web a diario El Expreso, medio de comunicación que titula “El Consejo de Participación Ciudadana tramitó solo el 30 % de las denuncias de corrupción”, refiriéndose a la escasa práctica regulatoria, de control y de participación del CPCCS:

Una labor a medio gas. Según datos del propio Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs), en promedio, la entidad solo ha admitido y tramitado el 30 % de las denuncias de corrupción presentadas anualmente. Pero hay una cifra aún más alarmante. En 2010, la institución heredó la labor de la excomisión de Control Cívico de Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción, así como las 2.852 querellas que estas reportaban. Y, sin embargo, al empezar a trabajar, solo el 12 % de estas denuncias; 355 de ellas, fueron tramitadas. El año pasado, en cambio, de las 281 quejas, solo 101 fueron aceptadas; el 36%. Conocer las resoluciones de estos informes, que son investigados por veedurías designadas, es posible, pues se trata de documentos públicos. Y, sin embargo, estos no se encuentran disponibles a la ciudadanía en la plataforma digital. El Cpccs tampoco publica la cifra de procesos entregados a la Fiscalía (Contraloría General del Estado 2018, párr.1),

Un dato que es público, es el presupuesto que se le asignó al CPCCS, según la investigadora Cassandra Arciniegas, “La CCCC (entidad extinta) en los años 2008 y 2009 recibió un presupuesto de \$1846962,19”, mientras que desde 2008 hasta 2013 “En total se destinó al CPCCS en estos años el monto de \$ 60.203.807,30”, cabe destacar que desde el año 2010 durante 5 años durante el “proceso de construcción de la política pública de participación recibió un presupuesto de \$ 60.203.807,30 (Arciniegas 2015, 79).

En ese sentido el presupuesto es un instrumento de la política pública que es muy importante para la participación para la ciudadanía. Los informes de rendición de cuentas son un acierto de los cambios constitucionales, pues también son parte de la política pública de transparencia, pero más allá de las cifras expuestas, ¿estos datos nos permiten conocer la participación de la gente? los datos citados, ¿en realidad justifican toda la burocracia que envuelve el control de la participación de la ciudadanía? Sostenemos que en nuestro país la democracia formal está en crisis e impide, manipula, descompensa la participación de la mayoría de la población.

2. Entrevistas: un contraste entre teoría y realidad (momento de la asamblea)

Este segmento hace parte del proceso de entrevistas con académicos quienes han venido analizando la transición y cambio constitucional en Ecuador y muy especialmente sobre el surgimiento del quinto poder, de igual forma, fue necesario acudir a las voces de algunos ex asambleístas y funcionarios que vivieron de cerca el proceso constituyente y, por ende, presenciaron los momentos cruciales del CPCCS y su surgimiento. Resulta relevante entender en el marco de este trabajo lo que estas voces nos exponen, puesto que, ampliar la dimensión comprensiva de lo que posiblemente significó en términos políticos e institucionales el CPCCS, su efectividad y si su apropiación por parte de la ciudadanía dio los resultados esperados o por lo menos cumplió los objetivos que en un inicio se establecieron.

En lo que concierne a la participación que tuvo su protagonismo en este quinto poder con la función del CPCCS, conviene subrayar que para teóricos como Pizzorno, Castells y Kaplan (1975) la participación presenta dos procesos y estos a su vez son convergentes, en el siguiente sentido: “a raíz de una reivindicación desde abajo, popular de ampliación de los derechos político; por el otro lado, en virtud de que los grupos que están en el poder, dentro del Estado, tratan de fortalecerse sellando alianzas con las nuevas fuerzas populares y revistiéndose de nuevos fundamentos de legalidad” (p. 19). Para el caso ecuatoriano, si bien, la participación directa de los grupos populares ha sido una constante histórica, esta se ha otorgado no como proceso consecuente de la exigibilidad de derechos, sino que posiblemente este otorgamiento puede estar amañado a intereses coyunturales y no como procesos “naturales”. De acuerdo con la anterior cita, una de las voces participantes aporta lo siguiente:

La participación ciudadana está garantizada por la vía de la incorporación directa de las organizaciones al aparato estatal, de las organizaciones, de movimientos sociales a la par, y si tú miras la forma en la que se diseña el consejo de participación ciudadana para incorporación directa de las organizaciones de movimientos sociales al aparato Estatal, no lo logra por supuesto por qué el presidente finalmente, es más fuerte, se les da modos para contrarrestar esta intención inicial, pero fíjate que eso está ahí nadie puede integrar en el Consejo de Participación Ciudadana sin por lo menos tener alguna afiliación más o menos certificada a alguna organización reconocida de los de la sociedad civil, no fueron a parar ahí las personas que deberían haber parado, son el diseño constitucional inicial pero se mantuvo el formalismo, por supuesto es muy típico de los procesos de debilitamiento institucional (Fausto 2020, entrevista personal).

Esta aseveración permite entender que el análisis que se merece en términos críticos, la participación ciudadana en un momento de cambio institucional, impulsado por el grupo político establecido en ese momento, estuvo guiado a satisfacer intereses políticos. La gubernamentalización de la participación no es un proceso de democracia desde “abajo” sino todo un proceso distorsionado y en cierto modo perverso. El académico y estudioso de este tema Nicholls (2014) señala que:

[...]eso diluye la posibilidad de un cambio estructural que no va a venir, no va a surgir de las élites políticas economías o político económicas, de ahí no va a salir el cambio estructural del país, el cambio estructural en el país va a salir de la presión social, desde abajo hacia arriba y posiblemente yo no niego esto, porque yo sí creo que las élites juegan un rol fundamental en los cambios, podría eventualmente salir de un proceso de una radicalización de las funciones de las élites, pero si, ahora gubernamentalizar al Estado no es malo ni bueno [...] primero no ha habido una gubernamentalización del Estado bien hecha digamos contundente, la gubernamentalización, la participación si hay un problema por lo que te dije pero también es necesario que el Estado y tenga orden que los procesos administrativos weberianos bien implantados, y por lo que digo weberianos ya sabes a que me refiero, una burocracia profesional, una burocracia impersonal, es decir que no existan mecenazgos dentro de la burocracia, que haya meritocracia, que haya un servicio civil de reputación, que haya un servicio social efectivo, que los *inputs* que ponemos hoy en el Estado resulten en *outputs*, que haga que conviertan las personas en la base social necesaria para un proyecto de Estado a largo plazo, digamos ese es el ideal pero eso no vamos a construir aquí nunca [...] (Esteban 2020, entrevista personal).

La aclamada centralidad de los sectores populares y bajo la fachada de la participación ciudadana y un poder que encarnará a la misma, posiblemente pueda ser leída como una jugada estratégica por parte del ejecutivo. Esta afirmación corrobora las palabras del especialista y abogado quien siguió los momentos cruciales de la discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, sobre la creación del CPCCS, él sostiene que el protagonismo de este organismo estuvo guiado con:

La finalidad, en definitiva, de crear este poder del Estado se hizo para controlar a los otros poderes, pero, en la práctica, nunca resultó eso; no fue eficiente su control, se convirtieron en nominadores, repito, en nominadores de autoridades que significaban una

gran entente con el Ejecutivo, para hacer sus fines y llevar a cabo el ejercicio del poder sin contratiempos (María 2020, entrevista personal).

La mejora de la participación e inclusión de los sectores populares desfavorecidos en el contexto de la región se volvió una aspiración de los gobiernos de turno (especialmente a los gobiernos progresistas, en Venezuela, Bolivia y Ecuador), pero pese a estas aspiraciones de dar un cambio a las viejas estructuras y combatir con ello, tanto a las prácticas clientelares, así como la corrupción, con la finalidad también de fortalecer la democracia y la legalidad de las instituciones que conforman al Estado. No obstante, en la práctica se alejan de los procesos de descentralización del poder, y órganos de control; por tanto, el CPCCS no facilitó el proceso de participación ciudadana, es decir, a los propósitos para los cuales fue pensado.

El analista político y ex diputado de PSE, Víctor Granda es un constante crítico a los procesos dados desde el CPCCS, la página de la Contraloría General del Estado muestra que, en una entrevista en el programa, Prensa al Día de la Radio Sonorama, Granda en un énfasis por ejercer su poder e imagen partidista dijo que:

“La lucha contra la corrupción se ha quedado corta, porque hay una estructura montada por el correísmo para dejar en la impunidad los actos de corrupción. Hay muchos anuncios del gobierno sobre la lucha contra la corrupción, pero no se ha llegado a fondo, la Asamblea Nacional no hace nada, los supuestos fiscalizadores se comen entre ellos. El CPCCS, no ha logrado hacer todo lo que debía en temas de corrupción” (Sonorama 2019, 1).

Es evidente que el CPCCS desde sus inicios fue una institución que fue peleada por los diferentes sectores políticos del país, en su mayoría centralizados en Quito y Guayaquil, y este factor también contribuyó a que la participación de grupos organizados, mediante sus representantes puedan acceder a los altos cargos de dicho organismo, pero la centralización provincial y partidista atravesó todo el proyecto.

Consecuentemente, esta búsqueda de la participación, como proceso dado de forma vertical, está fundamentado en la ruptura que gobiernos como el ecuatoriano para el momento del surgimiento del quinto poder y las funciones que lo conforman. Para este punto, la mirada hacia modelos neo-constitucionales, promoviendo así, otras formas de democracia participativa, basados en la voluntad colectiva. “Las transformaciones políticas y constitucionales andinas conllevaron también nuevas connotaciones de la democracia. Mientras que la liberal democracia predominante se basaba en un sistema

político representativo y colocando los derechos individuales como superiores a los colectivos, en la democracia radical las prioridades centrales se enfocan en los principios de la voluntad colectiva (mayoritaria), colectivismo, cooperativismo, procesos participativos a nivel local e inclusión de los sectores-ciudadanos que previamente estaban excluidos” (Lalander 2011, 67).

Teniendo en cuenta lo que plantea este teórico, los rasgos democráticos radicales imperante en el posicionamiento del quinto poder en la Constitución de 2008 fueron evidentes y ello queda claro en las nuevas concepciones de poder que no solo estarían en la nueva carta magna, sino que esta fue el comienzo de una nueva forma de concebir los poderes públicos en el contexto ecuatoriano. Se resaltan aquí los análisis de académicos como de asambleístas en relación con su mirada, sobre los orígenes y las corrientes que perseguía esta nueva forma de poderes. En relación con lo anterior un entrevistado y además quien tuviera un papel central en la ANC afirma:

Hay varios cambios en la estructura tradicional del Estado, uno de los primeros es el establecimiento de un estado constitucional de derechos, constitucional, porque la Constitución tenía que normar todo, lo segundo tiene que ver con el hecho de que a más de otras cosas, estamos pensando en un Estado pluricultural y plurinacional, lo cual ya comienza abrir la puerta a otras lógicas de cómo tiene que ser pensado el estado, no se ha caminado en el ámbito de la plurinacionalidad, y tocará seguir transitando en esa dirección, posteriormente lo que se quería es fortalecer, la participación ciudadana y por supuesto el esquema electoral, por eso aparece como una cuarta función del Estado, la función electoral con el consejo nacional electoral y un tribunal contencioso electoral, eso era una idea que buscaba como objetivo fortalecer la parte electoral luego de haber visto cómo se había manipulado en las elecciones y cuál era la realidad del tribunal supremo electoral. Por eso en Montecristi no estábamos para seguir las normas de la vieja lógica Constitucional sea de “derecha o de izquierda”, nosotros estábamos abiertos, era una época de creación, de mucha imaginación, de innovación, por eso, por ejemplo, entran cuestiones que son únicas en el mundo como la naturaleza en tanto sujeto de derecho (Fernando 2020, entrevista personal).

El pensamiento de quienes estuvieron dentro del proceso de cambio en la concepción de poderes dista mucho de las apreciaciones que desde el ámbito académico se viene haciendo, debido a que no se menciona las fundamentaciones ideológicas y apuestas políticas con las que fueron impulsados dichos cambios. Si bien la motivación y justificación es el pueblo, no se menciona que la Constitución de 2008 y los “nuevos” poderes que trajo consigo posiblemente fueron caballos de batalla en el clima político del país en esos años. En ese sentido, para una de las voces y entrevistado más crítico al análisis que se hizo en la presente tesis, sostiene que:

El escenario que en el que se creó un quinto poder es la presencia de Hugo Chávez en Venezuela, ahí se crea el quinto poder y lo que hacemos es copiar el modelo venezolano, otra parte de ese escenario por supuesto es que Correa tenía la esperanza a veces cumplida y otras veces no, de que Hugo Chávez sea una suerte de prestamista ecuatoriano y lo último fue que la narrativa en general del movimiento que él lideraba, estaba ligado a la noción de que el poder del Estado le pertenece al pueblo, así esta entelequia llamada pueblo, [...] aspectos hicieron que se cree el Consejo de Participación Ciudadana [...] para tenerlo atrapado y con eso eliminar el poder de la Asamblea para poder atrapar los cargos públicos de importancia y de control (Pablo O. 2020, comunicación personal).

Y en ese mismo orden de ideas otro académico entrevistado señala:

Básicamente en el caso del Consejo de Participación Ciudadana, fíjate que lo que hace este Consejo de Participación Ciudadana es tomar tareas y responsabilidades que antes tenían el Legislativo, el Legislativo designaba un conjunto de autoridades y tenía como potestad el fiscalizar el funcionamiento sobre las autoridades dejaron solamente para fiscalización pero el nombramiento de las autoridades va a parar en el Consejo de Participación Ciudadana, como el Fiscal General de la Nación, el Procurador, superintendentes, en fin, eso altera y forma parte de lo que es típico de los diseños neoconstitucionales albinos que son muy presidenciales, favorecen mucho al ejecutivo y debilitan al legislativo, esto es parte del proceso de debilitamiento regional, o la culminación de un proceso de debilitamiento legislativo que ya había empezado en las de reformas de la constitución del año 78 y luego en la reforma mayor de la constitución del año 98 (Pablo A. 2020, entrevista personal).

Basados en lo anterior, cabe entonces el cuestionamiento sobre la inflación de poder en la figura del presidente por medio de poderes que le darían más “protagonismo” al pueblo, pero ¿hasta qué punto fue esto un arma de doble filo? Indiscutiblemente la corriente neoconstitucional manifestó en el caso del Ecuador unos rasgos fuertes en donde el presidencialismo estuvo en el centro y su concentración de poder fue evidente. En cuanto a los cambios introducidos en el sistema político y los cuales tenían la intención de cambiar la estructura del Estado, estos fueron menores y para nada notorios. Sin lugar a duda, la participación política a nivel local es un factor de desarrollo, que incide de manera directa en la transición hacia un sistema Ejecutivo nacional más robusto y mejor organizado para así llegar a reforzarse y mejorar la relación en la implementación de la política pública. No obstante, al mismo tiempo, “[...] se hacen presentes riesgos y los desafíos de paternalismo político selectivo que impacta en la gestión, desarrollo y el empoderamiento local y de otra parte se corre el riesgo de la cooptación de la ciudadanía participativa, más en estos contextos neoconstitucionales que minimizan la acción colectiva y las prácticas de organización social” (Lalander 2011, 84).

A su vez resulta interesante revisar el rol de los actores, no solo en la conformación de esta nueva función y posterior poder emanado de la naciente Constitución en el marco de la ANC. Vale la pena poner el foco en los participantes de este proceso y las intencionalidades políticas allí implicadas, así como en ese equilibrio de fuerzas y que en definitiva hace posible la materialización de un imaginario. De acuerdo con las voces de ex asambleístas, la correlación de fuerzas y diversidad de voces en términos políticos fueron disimiles al interior de la ANC y en la discusión, pertinencia y finalmente creación del CPCCS.

Como sostiene una ex asambleísta en relación con el tipo de actores y el equilibrio de fuerzas en los debates cruciales en relación con el quinto poder, ella expresa que:

Realmente, no existió ningún equilibrio de fuerzas políticas, Acuerdo País, barrió con las elecciones, de cierta manera. Fue una de las grandes limitantes en el quehacer de la Constituyente en Montecristi. En otras palabras, este Acuerdo País, era en sí sola toda la Asamblea. Las discusiones del oficialismo eran las discusiones que definían el camino que iba a tomar la decisión, la elección, es decir, la Constitución. Por sí solo, Acuerdo País tenía la mayoría para votar cualquier cosa (Fausto. 2020. Comunicación personal).

La anterior afirmación sirve al análisis aquí propuesto, puesto que dota de sentido la interpretación sobre las implicaciones de un proyecto político encarnado en la figura de una sola persona, pero no una sola persona como individuo, sino la relevancia o necesidad del momento, el cual estuvo mediado por un discurso del cambio motivando a que se movilizarán también las simpatías, cargadas de esperanzas renovadas para el Ecuador y los sectores populares que sentían de cierta forma que su hora había llegado, pero ese llamado al despertar ciudadano no dejó ver en su momento la efervescencia del mismo y el ocultamiento de unos propósitos superiores.

En ese sentido, la ciudadanía no fue el motor principal, sino un elemento de respaldo a unas prácticas que perseguían un imaginario construido en la base de unos intereses propios. Es por ello por lo que no resulta extraño escuchar las voces no solo de quienes defendieron el proceso como un proyecto perfecto e históricamente incluyente, sino también quienes consideraran, consciente o inconscientemente, que la participación social no solo fue legitimadora cuando se fue a las urnas a votar una nueva constituyente, sino que sin excepción alguna todos hicieron parte integral de la construcción de una nueva carta magna.

Con relación a la anterior y para quien en su momento desempeñó el cargo de presidente de la ANC, la participación tuvo una resonancia nacional y todos los actores

sociales no solo escucharon el llamado, sino que acudieron a este. En ese sentido Acosta sostiene que:

Toda la sociedad sin excepción, hubo una grandísima participación; que incluía esta diversidad y pluralidad, es más, en la votación el núcleo mayoritario era de Alianza País (éramos 70 de 130), pero dentro de Alianza país había una enorme diversidad, habían distintas corrientes, distintos pensamientos, porque no era un partido político estructurado, era incluso un acuerdo, un conglomerado de organizaciones y de personas que venían de distintas partes, por eso se ha dicho que en una época Alianza País fue un político de “chachasca”, es decir se conformaba de distintos personajes, que podían haber pertenecido incluso a partidos de derecha, partidos populistas, no había una claridad ideológica, lo que incluso ha causado problemas en el debate, pero al mismo tiempo permitía enriquecer las situaciones, porque incluso hubo debates fuertes y fantásticos dentro del bloque (Alberto 2020, comunicación personal).

A pesar de que las palabras expresadas por el expresidente de la ANC señalen las virtudes de la amplia pluralidad, deja de lado que esas voces plurales no fueron el grueso al interior de las discusiones en el marco de la construcción de la nueva constitución y que por el contrario el trabajo de la ciudadanía real – de a pie - no fue la que estuvo allí, y que un elemento fundamental y no menos notorio fue la apabullante mayoría del partido de gobierno en la construcción de la constitución y por ende el CPCCS. Y para hablar de qué tan fantasioso, en términos reales, fue la mayoría de un partido (AP) en donde la ausencia de quienes pudieran contradecir fue contundente, y la cual se presentó oportuna para la instrumentalización que el Ejecutivo haría de este quinto poder.

El movimiento Alianza País, creó una ilusión, en la que fueron a parar, en esa ilusión, toda una generación de ecuatorianos de la ciudad, del campo, de todas las clases sociales; del centro hacia la izquierda e incluso de ciertos sectores de derecha más abiertos y progresistas, quedándose en la oposición solamente, los más rancios de la derecha. Los partidos, unos pocos de la Izquierda Democrática, otros del Partido Social Cristiano, algunos Roldosistas, Bucaranes, etc. En fin, pequeños grupos, ya que la mayoría aplastante fue Alianza País. Como pasa en la Asamblea actual, de una mediocridad, la gran mayoría de los asambleístas con una falta de formación y de experiencia. Con más buena voluntad, diciendo solamente lo que quería transmitir el ejecutivo [...]. Entonces yo diría, por ejemplo el Consejo de Participación Ciudadana, se convirtió en un ente nefasto, terrible, lejos de ser una función del Estado al servicio de la ciudadanía, se convirtió a lo que al final fue, un espacio para el ocultamiento, de donde morían todas las denuncias, donde se tapaba todo, donde todo estaba bien, era una maravilla, era una caja de resonancia de los éxitos del Gobierno, hasta el Defensor del Pueblo me parecía como defensor del gobierno, más que Defensor del Pueblo (Víctor Hugo. 2020. Entrevista personal).

Fue precisamente esa ilusión la que hace que la sociedad ecuatoriana creyera en que realmente era el momento de un tránsito participativo en cabeza de la ciudadanía y

por medio del CPCCS. Pero la participación allí planteo un “problema de consenso y al mismo tiempo un problema de igualdad, lo cual significa que el mismo problema de los modos en que se lleva a la práctica, el consenso consciente de la población dentro de las instituciones estatales [...]” (Pizzorno, Castells y Kaplan 1975, 29). Ese poder ciudadano no llegó a ser un elemento independiente y equilibrado que hiciera auditoría a los otros poderes, con la finalidad de dar cumplimiento a los propósitos con los cuales había sido soñada su existencia. Por el contrario, “ese anhelado poder ciudadano, en este contexto, debió materializarse a través de la dinamización de la democracia que rompiera con el paradigma tradicional de la democracia representativa asumida como la única forma de participación por medio de la democracia participativa, la democracia deliberativa y la democracia directa” (Aguilar 2015, 21).

Considerando que la participación ciudadana encarnada en el quinto poder—puntualmente en el CPCCS— y dentro de un contexto de institucionalización, se quiere que se encuadre en un proceso colaborativo y patrocinador, donde sea el Estado quien se convierta en guía de las formas de organización ciudadana y a la medida que dichas organizaciones fortalezcan su papel social y político, éstas se puedan auto determinar. Ahora bien, en el caso que aquí nos ocupa, según Aguilar (2015, 28) “la consecuencia de la conducción de la participación por parte de las autoridades estatales termina convirtiéndose en el centro de todo el proceso mientras la sociedad civil se limita a “identificar” necesidades para que sean “atendidas” por la esfera gubernamental en subordinación a objetivos trazados por la misma dirección estatal”. Así mismo es importante subrayar que:

La innovación institucional es considerada un proceso de creación que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana, su incidencia puede presentar alcances más amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas o como el control ciudadano directo de instituciones públicas. No obstante, la operación y efectos de las instituciones varían en función y efectos de las que respaldan u obstaculizan su funcionamiento (Gurza & Isunza 2009 citado en Aguilar 2015, 32).

En efecto la potencialidad del quinto poder se proyectaba en un amplio sentido en donde se vieran incluidas una diversidad de dimensiones tanto institucionales, ciudadanas y sociales todas encaminadas a dar cumplimiento a una labor titánica, que permitiera la coexistencia dentro de un modelo de democracia representativa y directa. “La anunciada refundación de los nexos entre democracia representativa y directa no ocurrió. Contrariamente, sujeta al funcionalismo del régimen político y atrapada en el

procedimentalismo administrativo, la participación sobrevino en cooptación de las entidades públicas de control horizontal, en clientelismo generalizado [...] de modo que se incentivó la desconfianza ciudadana en las autoridades, así como el descredito político del entramado participativo del denominado CPCCS” (Dávila 2019, 26).

El control del CPCCS fue decisivo, su tarea por promover la participación se vio relegado a la instrumentalización y cooptación de este tal como se ha percibido sirvió para el control de las entidades interestatales; “cooptación transversal desde el Ejecutivo sobre las demás funciones y/o poderes estatales” (Dávila 2019, 117). El nuevo diseño estatal que dio por sentado el protagonismo y “funcionalidad” de la fuerza ciudadana, representada en su quinto poder, reforzando así al estado social de derecho e interponiéndole al tiempo “una ecléctica racionalidad gubernamental que robusteció el presidencialismo del poder Ejecutivo [...]” (Sánchez 2016, citado en Dávila 2019, 123).

El Estado en su proceso institucionalizador de la participación no solo está en la capacidad de crear reglas legales que penetren y codeterminen a las relaciones sociales que se establecen con los diferentes autores, entre ellas el ámbito de la participación ciudadana, por medio del “andamiaje de procedimientos estatales reglados por normas y sanciones jurídicas, dentro de las cuales se materializa la participación ciudadana en los balances, controles y decisiones públicas conforme las jerarquizaciones pautadas” (Dávila 2019, 117:118).

Sin embargo, este mismo autor señala que los procedimentalismos al interior de la institucionalización “tienden a enfatizar más en el control de los procesos, usos y resultados de los recursos públicos involucrando a autoridades y decisores que se desempeñan en la frontera de los riesgos de corrupción pública y captura estatal; y menos en la promoción de la intervención ciudadana en los asuntos públicos, el fomento de la asociatividad y la lucha contra la corrupción” (Dávila 2019, 118). La participación no puede ser reducida a un ajuste o rendición de cuentas por parte de las autoridades, sino que también involucra las formas en las cuales se debe gobernar y las relaciones con el grueso y diverso de la sociedad civil. Encaminado al fortalecimiento de la democracia como de la sociedad civil.

Indiscutiblemente, con la percepción —negativa— que se tiene en tiempos contemporáneos con relación a la efectividad del quinto poder en el Estado ecuatoriano específicamente en una de sus funciones CPCCS, se puede inferir que el predominio de intereses individuales sobre la supuesta colectividad que representa el concepto participación ciudadana no solo aminoró el interés en la misma, sino que la participación

devino en desencanto y apatía ciudadana. Con miras a una evaluación del CPCCS y la percepción que de él se tiene. En ese sentido, conviene subrayar las apreciaciones que el desarrollo de entrevistas aportó a la comprensión de diversos puntos de vista que tanto estudiosos como personas que vivieron los momentos de creación de la Carta magna y, por ende, de los poderes y funciones que la conformarían, tienen en relación con el CPCCS. En ese sentido, una de las voces participantes de este estudio sostiene que para él el manejo o instrumentalización que sufrió esta función fue evidente debido a que:

“Yo tengo un sabor muy agridulce, de eso la idea era buena pero no se plasmó adecuadamente, no se cristalizó en un esquema que permitía una real participación ciudadana, como vimos el Ejecutivo, el correísmo terminó de captar todas las funciones del control del estado y eso debilitó la vigencia misma de la constitución, el correísmo fue cómplice de la primera gran violación de la constitución, que se hizo horas después del 20 octubre del 2008 ,día en que se expidió el registro oficial de la constitución, cuando se toleró que el tribunal constitucional se meta sin ninguna atribución” (Alberto. 2020. Entrevista personal).

El tratamiento y uso que tuvo no solo la función del CPCCS sino también lo que significó poner la “maquinaria” o más bien un discurso de inclusión ciudadana como excusa para el desarrollo de una política de acumulación de poder en la figura del presidente y al servicio total de sus beneficios, enajenó la posibilidad de una verdadera participación e intervención ciudadana en las decisiones públicas. En este mismo orden de ideas otro académico entrevistado afirma en relación con la efectividad del CPCCS lo siguiente:

“Si es para definir si cumplió la función ciudadana la función que habían pensado los legisladores no, en ese sentido fue absolutamente ineficaz e ineficiente, sirvió como un instrumento para fortalecer y concentrar más los poderes en el ejecutivo pues sí ,sin lugar a duda lo cumplió, como el presidente directamente tenía capacidad para influir en la conformación del Consejo de participación ciudadana eso hizo y logró un Consejo de Participación cuya labor básicamente significaba dar el consentimiento sobre las autoridades impuestas por el Ejecutivo” (José. 2020. Entrevista personal).

Considerando las atribuciones que se le designan por mandato constitucional a la Función de Transparencia y Control Social, a ésta se le encarga la elegibilidad mediante procesos de selección meritatoria de las autoridades que harán seguimiento y a la vez son la representación del pueblo; “una cosa fue el diseño normativo del nuevo sistema de participación y otra muy distinta su implementación” (Dávila 2019, 122). De acuerdo con lo anterior uno de los entrevistados enfatiza:

“La primera cosa es qué mal podía funcionar, desde el punto de vista, porque hemos analizado solo el tema de la capacidad de la designación de autoridades, no hemos hablado de las otras funciones de ese Consejo, donde está de por medio, y todo lo que paso diciendo, esa pretendida institucionalización, ese concepto de estatalizar la participación ciudadanía, un absurdo total, no tiene que ver con la capacidad de designación, tiene que ver con el supuesto control social que el Estado promueve para que la sociedad lo haga a través de una institución estatal, ese concepto si es una locura total y tampoco fue desarrollado producto de un debate extenso ni mucho menos, habían propuestas absolutamente claras, yendo al tema de la designación, y la legitimidad de esas designaciones, creo que carecieron legitimidad, por un lado por esa presencia del Estado a través de las Comisiones Ciudadanas de Selección, y por otro lado, porque los concursos de oposición y méritos, no fueron concursos de oposición y méritos, porque al haber asumido una actitud autoritaria como la que asumió el ejecutivo de Correa en todas las instancias de su entorno” (Bolívar. 2020. Entrevista personal).

En lo que respecta a esa nueva funcionalidad de los poderes que integran a la actual constitución, estos en diversas ocasiones han sido duramente señalados por las formas en las que han sido empleados, a juicio de un académico y ex miembro de la ANC quien señala:

“Que no ha tenido (CPCCS) un funcionamiento adecuado y, por ende, falta de eficacia. No se ha dado esa realidad de beneficiar o de escuchar o de llevar a donde ellos lo que realmente ha anhelado el pueblo. Ha seguido siendo principios declarativos, pero no se les han aplicado. Por eso es por lo que no hemos avanzado y mi criterio es que no debe dividirse en tantos poderes del Estado. Porque tiene que haber uno que ejecuta, uno que legisla y otro que sanciona. Eso está efecto, lo demás son funciones del Estado, pero no con jerarquía de poder autónomico” (Pablo A. 2020. Entrevista personal).

A modo de cierre se puede afirmar que la efectividad en términos ciudadanos de la función que debía cumplir el CPCCS si vio opacada por el manejo e incumplimiento que este mismo organismo le hizo a la sociedad civil. Hoy el CPCCS goza de un total desprestigio social, pues sus contradicciones procedimentales, en detrimento de su deber ha sido la prueba fehaciente de que la ciudadanía no puede o no se la deja participar de forma directa, sin la intervención de intermediarios, defensores de intereses ajenos al bienestar general. Lamentablemente la participación ciudadana continúa siendo una deuda del Estado para con la sociedad civil, donde esta no se vea solamente incluida en periodos electorales y su participación o ejercicio ciudadano reducido al voto.

Conclusiones

Lecciones aprendidas de un experimento sobre la institucionalización de la participación ciudadana en el Estado

Para dar respuesta a la pregunta -Cómo una idea de la creación de un Quinto Poder o del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social apareció y se plasmó en la Constitución del 2008 en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente- que se planteó este trabajo, parte de la influencia que corrientes como la neoconstitucionalista aporta a la construcción no solo del proyecto constitucional ecuatoriano, sino que incorporan discusiones como el surgimiento y funcionalidad de poderes adicionales a la tradicional concepción de tres poderes en la rama pública. El neoconstitucionalismo es presentado como una corriente movilizadora para el caso latinoamericano y bajo sus preceptos los cambios constitucionales sirvieron a la modificación, un tanto ilusoria sobre las funciones del Estado en relación con la sociedad civil.

Los debates neo-constitucionales aparecen en el contexto ecuatoriano con la figura del expresidente Rafael Correa, quien hace de esta corriente una bandera, poniendo como preocupación principal los derechos fundamentales, así como la constitucionalización de derechos tales como el de la participación ciudadana. Es decir, que la preocupación principal dentro de esta corriente y que se ve reflejado en el texto constitucional, emerge del proceso constituyente que fue altamente “participativo” y que como consecuencia tuvo al pueblo como protagonista.

Sin embargo, ese constitucionalismo al estilo latinoamericano lleva consigo una tensión taxativa “puesto que, por un lado, defienden textos constitucionales cargados de principios, en los cuales la última palabra en materia de interpretación le es encargada a los tribunales constitucionales, y, por otro, defienden la idea de un modelo democrático participativo en donde los ciudadanos pueden definir en último término los significados de los contenidos constitucionales. En definitiva, lo que se quiere dar a entender es que estas dos pretensiones son parte de ordenes contrapuestos” (Benavides 2016, 177). En ese sentido los diseños constitucionales que se dieron en la región y de los cuales el caso ecuatoriano no es ajeno, estuvieron concentrados en atribuir mayor potestad al Ejecutivo

lo cual es un rasgo, sin duda distintivo de la aplicación de esta corriente —nuevo constitucionalismo— en el caso regional.

Acerca de eso (Gargarella 2015, citado en Benavides 2016, 180) resalte que, si bien los actuales textos constitucionales han incorporado nuevos derechos, aquellos aún no han tocado la “sala de máquinas” del poder. Es decir, que, si por un lado se ha enriquecido la parte dogmática de las últimas constituciones de la región, por otro no se ha modificado aquel modo de organización del poder que potencia las facultades de los presidentes republicanos en detrimento de otras funciones y de la participación popular, lo cual genera finalmente tensiones, en el interior de la constitución, entre su parte orgánica y la dogmática.

Cabe destacar que el reconocer en el nuevo marco constitucional el derecho a la participación ciudadana es una victoria para todos los y las ecuatorianas, y en particular para algunos grupos o colectivos ciudadanos, muchos de ellos conformados por académicos, gremios barriales o agrícolas, como se denotó en las páginas anteriores, a pesar que el 94% a 95% de ciudadanos no ha participado en asuntos de orden políticos, existe un 4% a 5% que sí se ha vinculado, y por ello este hecho es un avance y una meta cumplida para quienes lucharon desde sus partidos políticos y colectivos sociales, en ese sentido cabe destacar que la propuesta de la participación ciudadana no fue creada, únicamente por el partido político de Alianza País, sino por intereses de diferentes sectores.

Otro rasgo de los procesos constitucionales enmarcados en el nuevo constitucionalismo se caracterizó por el hecho de que los procesos de cambio institucional al interior del Estado nazcan y culminen en el poder o la participación popular y ciudadana. Pero de forma lamentable todo ello solo sirvió, al mejor estilo del caso venezolano, al fortalecimiento e inflación de la figura del presidente, “fortalecimiento incompatible con el modelo garantista y participacionista que inspira a la Constitución de 2008” (Benavides 2016, 182). Señalando así la existencia de poderes ejecutivos más fuertes, los cuales, por supuesto van menoscabando y fraccionando la funcionabilidad y la integración de los poderes institucionales, así como los indiciando de manera directa en los derechos y garantías a los ciudadanos.

Al mismo tiempo el denominado cambio constitucional devino en debilidad debido en gran medida a que las reglas establecidas para el orden de la vida social y la distribución de los poderes estuvo sujeta a intereses personales y esto no solo menoscabó la corrupción a nivel institucional, sino que acrecentó la limitación de acción de los

actores sociales en su función de veedores del accionar político del gobierno de turno. Los cambios, la estabilidad y continuidad de estos no se mantuvieron en el tiempo y sirvieron, lamentablemente, para aumentar la incredulidad de la ciudadanía en las instituciones estatales. Como se señaló en el capítulo dos, los casos de José Carlos Tuárez, destituido por asociación ilícita o de Cristian Cruz, por la expedición de un carné de discapacidad, son claros ejemplos de lo dicho.

El camino por institucionalizar la participación ciudadana como estandarte de un cambio profundo y por un intento de democratizar esa democracia de forma más directa, estuvo empañada por irregularidades, como sucedió con las empresas Teleaccess y el software que borraba y duplicaban los datos. También, se vio desprestigiada, desde sus inicios por la superioridad política del partido en el gobierno, la complejidad y, a la vez, la simplicidad que implicaba la palabra participación se convirtió con el pasar del tiempo en una jugada política, que fue útil a la inflación de la figura de un personaje y no solo fue la inflación de su imagen, sino que su ejercicio del poder se vio siempre sujeto a su conveniencia. En ese mismo sentido la división de los poderes de la rama pública en cinco marcó una nueva perspectiva al interior de la discusión de un nuevo acuerdo social, pero esto no significó que en la realidad eso fuera un hecho.

Las desviaciones e intencionalidades con las que los nuevos poderes entraron en ejercicio pronto desvelarían la instrumentalización que el ejecutivo tenía sobre estos, en especial el denominado quinto poder y de forma muy puntual su función del CPCCS que terminó siendo el ejemplo más claro de instrumentalización y manipulación en la figura del expresidente y desvirtuando su objetivo inicial. Durante el periodo presidencial de Lenín Moreno, esta función se vio sometida a un referéndum en donde se pretendió consultarle a la ciudadanía por el CPCCS y su reestructuración y así crear un nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de carácter transitorio (CPCCS-T) el cual tuviera la misma competencia de evaluar el desempeño de las autoridades que se habían designado anteriormente.

Esto marcó una nueva forma de percibir esta función debido a que se entendió que esta una vez más fue moldeada a los caprichos del gobierno de turno. En ese sentido la falta de autonomía e independencia del CPCCS y su antecesor CPCCS-T son la muestra de una constante dualidad entre la legitimidad y la legalidad que sirve al impulso de llamados populares como el referéndum citado por Moreno, el cual gozó de legitimidad amparado en la legalidad que brinda la norma. La función que se encarna en ese organismo también:

Significa una respuesta de la realidad social y política en crisis, luego de un periodo de una relativa estabilidad institucional de papel. Lo cierto es que la legitimidad y la participación ciudadana han establecido un nuevo ciclo en la dialéctica institucional del sector público. La búsqueda de la autonomía y la diversificación del poder político en las diferentes instituciones estatales generan un complejo reto la designación transitoria y definitiva de las nuevas autoridades, lo que genera expectativa social y tensión institucional (Páez y Rodríguez 2018: 8).

El trabajo desempeñado por el CPCCS ha sido complejo de entender puesto que, pese a que en esta nueva etapa y su estatus de transitoriedad este se ha enfrentado a desarrollar labores que en apariencia están bien encaminadas, su funcionamiento sigue estando empañado por los vicios anteriores; pues la figura presidencial —esta vez no es la figura del Rafael Correa, sino en la de Lenin Moreno— sigue siendo central. Es por ello la invitación “para evitar la injerencia en los procesos de designación la organización de la sociedad civil debe estar expectante a todo el proceso de selección como primera fiscalizadora del poder público. Sin embargo, y pese a los esfuerzos de la entidad, el fantasma de la falta de independencia en la designación de las nuevas altas autoridades sigue estando presente” (Páez y Rodríguez 2018).

Problematizar la institucionalización de mecanismos participativos que fortalezcan la presencia y protagonismo de la ciudadanía en las acciones del Estado y en la fiscalización de su funcionamiento en la lucha anti corrupción, no solo es un deber, sino que ha cristalizado la credibilidad de la sociedad civil en general, con relación al papel que se espera desempeñen los actores políticos que “velan” por los intereses de una sociedad común y en la cual reinen la legalidad y por supuesto prevalezcan los derechos de todos; con la participación y el deber de todos. Análogamente a ello y en aras a lo que plantean Páez y Rodríguez (2018):

Hemos visto que la participación ciudadana fue considerada en el discurso constituyente, como el mecanismo más importante para vincular la ciudadanía con la administración del Estado. Se crearon nuevos mecanismos de participación [...]. Sin embargo, la institucionalización de la participación se ha convertido en otro campo complejo de debate que todavía está por darse. En todo caso, queda claro que la autonomía de las actuaciones de CPCCS es indispensable para la sociedad en general, puesto que la injerencia del ejecutivo solo ha contribuido a un debilitamiento de la institucionalidad y de la propia sociedad civil (Páez y Rodríguez 2018: 11).

La discusión por la participación ciudadana es parte del debate actual, por lo menos en términos académicos, debido al entendimiento que en contexto ecuatoriano se le ha brindado al concepto de participación, está impulsada desde arriba, con

consentimiento de la ciudadanía en cabeza de algunos sectores sociales y populares; que sin querer han asistido a una comercialización de la concepción de participación, con unos tintes bien marcados de parcialidad entre los agentes que participan, como también entre los agentes que administran dicha participación.

Conviene subrayar que las experiencias no solo de la implantación de mecanismos de participación ciudadana llegan con las ideas de las revoluciones liberales y las concepciones de aumentar así los derechos de la ciudadanía en los estados modernos y el caso latinoamericano no es la excepción en la importación e implantación de esas ideas, el asunto es el cómo y a su modo éstas se hayan incorporado. Si hablamos de la participación, ésta encierra en sí misma la dimensión de emancipación del pueblo y al mejor estilo de los grandes y fuertes estados, los ciudadanos son al interior de sus sociedades los protagonistas, sin embargo, se identifica que la participación ciudadana también se ha convertido en un concepto “cliché” para los gobernantes que no solo adaptan un discurso inclusivo, progresista y renovador, sino que la han convertido en la fórmula para casi cualquier tipo de gobierno, con sus excepciones, claro está.

Se debe agregar que en la actualidad la Constitución del Ecuador, no solo refuerza los mecanismos y canales de participación ya existentes, sino que crea un quinto poder que por medio de una de sus funciones hace que “haya más canales de participación que nunca” (Martínez 2017: 4). Pero aun así y con esa “horizontalidad” la dimensión de esa soberanía popular esperada nunca fue más débil y permeada por la indiferencia ciudadana; esta es sin lugar a duda una de las grandes contradicciones que guarda la participación en sí misma.

Se ha mencionado aquí que las relaciones de poder o esa medición de fuerzas entre las dinámicas del gobierno y las lógicas de la misma ciudadanía han marcado una brecha que en la implementación de este quinto poder y su ejecución por medio de la función del CPCCS se haya evidenciado los problemas de estas relaciones en el ejercicio del poder. Asunto que en para Martínez (2017), “primero problematiza la profesionalización (así llama a la adecuada ejecución de la función ciudadana al interior de un Estado que la institucionaliza) y la institucionalización es el escamoteo de los marcos interpretativos propios de una genealogía participativa popular que implican un discurso reflexivo sobre justicia social y las relaciones de poder (5)”.

En el marco de las democracias que se declaran participativas y progresistas como es el caso ecuatoriano y en medio del impulso dado a esta nueva función del Estado que nace en el seno de los movimientos sociales populares y quienes reclamaban una

participación directa en los asuntos públicos en su papel de fiscalizador y veedor. Sin embargo, bajo el modelo administrativo del Estado y su forma de organización de las relaciones de poder entre electorado y representantes, se vislumbra el abuso del primero y la instrumentalización de estos últimos.

La promoción instrumental de la participación indica, entonces unos índices de baja gobernanza —o mala gobernanza— puesto que se presenta una inconsistencia en la tarea de promoción por parte de los agentes estatales en su papel por lograr reales índices de participación. Esto deja un sinnúmero de inquietudes por la necesidad de una redistribución del poder político en la promoción de gobiernos progresistas como el que aquí nos ocupó y si la institucionalización de nuevas funciones al interior del Estado solo está encaminada a robustecer el ejercicio de poder en una sola figura.

Con el fin de brindar comprensión a lo que se propone como lecciones aprendidas, en definitiva, se pretende brindar una mirada reflexiva a lo que ha significado la institucionalización, la promoción de la participación ciudadana como protagonista y principal fiscalizador de las instituciones del Estado en un intento por “fortalecer” los mecanismos y dotar de un sentido mucho más amplio el constituyente primario.

En primer lugar, se menciona la construcción de un país homogéneo y unificado en un mismo ideal, la participación de todos y todas a nivel nacional, la promesa de la reestructuración del estado o la refundación de este, la idealización de un proyecto nacional guiado y ejecutado en una única figura, la presidencial. La construcción discursiva de una realidad distante y disímil al Ecuador que vio el nacimiento de una “nueva” y renovadora Constitución en 2008 y en donde los sectores históricamente excluidos fueron invitados a la construcción de un nuevo país, en donde existiría una co-gestión y co-gobierno con la ciudadanía como principal veedor. Y además se gobernaría bajo la cosmovisión de un “buen vivir”.

Es posible que las aspiraciones sobre las cuales fueron cimentadas todas las promesas que encerraba, para la ciudadanía, funciones como la desempeñada por el CPCCS resultara una decepción más y se convirtiera en la prueba fehaciente de que el pueblo ejercería enteramente con los propósitos pensados —de su parte—sino que se convirtieron en un instrumento para el ejercicio del poder de una figura presidencial en función de sus propios intereses. Se podría pensar que la funcionalidad del poder al interior de un Estado debe ser entendida como lo señala Jessop, “que el núcleo del aparato estatal es un conjunto distintivo de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada consiste en definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente

vinculantes en una población dada en nombre de su *interés común o voluntad general*” (2014: 25).

Si bien, el Estado está presente, no ejerce el poder en sí, es por medio de sus agentes y actores políticos que lo hace evidente y éstos a su vez se sirven de todas las estrategias y ventanas de oportunidad que tienen a la mano para hacer sus voluntades y esto último es lo que se percibió después de que la figura de Rafael Correa dejara de ser presidente, si en beneficio la Carta magna es un bien de todos y las instituciones instaladas por esta debían pervivir en funcionalidad y utilidad, no fue así y hoy muchas de estas instituciones gozan de un desprestigio y descreimiento total por parte del constituyente primario.

En segundo lugar no se puede dejar de mencionar que poderes como el denominado quinto poder y en su función más representativa —CPCCS— estos no solo sirvieron como un apéndice más del poder Ejecutivo durante la presidencia de Rafael Correa, como en la presidencia de Lenin Moreno quien por medio de referéndum llama al pueblo a refrendar el CPCCS “original” e instaura luego del triunfo de la consulta popular a un nuevo CPCCS-T de carácter provisional, pero que, lamentablemente, solo asistiríamos como sociedad a ser testigos del desplome y una vez más a la instrumentalización de un organismo que no solo tenía como objetivo fiscalizar y hacer seguimiento a las irregularidades estatales, sino luchar incesantemente por erradicar la corrupción e infortunadamente es mediante esta que se llevó a cabo la mayor corrupción. Como se mencionó en el segundo capítulo, el CPCCS en sus plenas funciones solo logró tramitar el 30 % de las denuncias de corrupción presentadas anualmente, y a la par, sus funcionarios protagonizaban actos de corrupción.

La afirmación sobre la falta de procedimientos legales por parte del nuevo CPCCS-T se dio una vez cuando gana el referéndum, y es la instalación del CPCCS sin el dictamen de la Corte Constitucional de brindar una emendación en sus facultades, las cuales inicialmente estaban solo guiada a “evaluar y de darse el caso suspender a las autoridades nominadas por el anterior CPCCS” (Rodríguez y Ronquillo 2019, 674). Es importante advertir que este nuevo organismo desbordó totalmente sus funciones, cesando de forma abrupta a quienes conformaban el anterior CPCCS, y, además, se atrevió a intervenir en las decisiones y designaciones de Corte Constitucional. Es decir, que las únicas autoridades a quien este CPCCS-T podía cesar y eventualmente evaluar eran las siguientes:

Procuraduría general, defensor del pueblo, fiscal general, contralor general del estado, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura de conformidad con la Constitución. Asimismo, dentro de sus atribuciones estaba el garantizar la mejora, objetividad, imparcialidad y transparencia de los mecanismos de selección de las autoridades cuya designación sea de su competencia. (Rodríguez y Ronquillo 2019, 575).

Como ya se ha mencionado, el accionar de este organismo es cuestionable, un aspecto que llama la atención es la inutilidad que a la luz del nuevo CPCCS-T las anteriores autoridades fueran todas evaluadas de forma negativa y por ende destituidas. La concentración de poder político ejercido por este nuevo órgano no tuvo precedentes, “poder que no tenía una legitimación, una democrática, pues todos los consejeros fueron designados a dedo por el poder de turno” (Rodríguez y Ronquillo 2019, 677).

Finalmente, la reflexión de Altman resulta relevante para entender cómo los mecanismos de Democracia Directa corren el riesgo de convertirse en instrumentos de auto legitimación para los gobiernos de turno y/o como herramientas que censuran a la ciudadanía mediante discursos que los validan como “protagonistas” de la democracia. Altman (2005) sostiene que: “Los mecanismos de participación impulsados desde arriba tienden a ser sistemáticamente favorables a la postura del gobierno [...] (204)”.

De acuerdo con ello el caso de América Latina, y para el caso ecuatoriano, la tendencia en el aumento de los mecanismos de MDD ha puesto de manifiesto el fortalecimiento de los sistemas democráticos, en donde los ciudadanos tienen la oportunidad de tomar decisiones políticas de forma directa con el fin de modificar e intervenir en reformas constitucionales que abren la posibilidad a mejoras en beneficio de la sociedad. Sin embargo, se sostiene que el uso deliberado de MDD y la falta de establecimiento de parámetros claros para su ejecución deja como consecuencia la habitual tendencia a “actitudes plebiscitarias, autoaclamativas, auto legitimantes y delegativas de gobiernos y líderes que de demandas de la propia ciudadanía” (Altman 2005, 204).

En ese mismo sentido un escenario ideal y democrático - y que no ha sido el caso del Ecuador - sería que esos MDD se originen desde abajo con el objetivo de amenazar, modificar, y/o forzar en última instancia, a un cambio radical del orden establecido, ese y solo ese, sería el evidente potencial y éxito de los MDD en manos de los ciudadanos. En este mismo orden de ideas los MDD impulsados desde abajo “corresponden al ámbito del concepto de rendición de cuentas [...] como un mecanismo de control vertical de las autoridades políticas basados en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y

movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas [...] se activan ‘a pedido’ y puede dirigirse hacia el control de temas, políticos o funcionarios particulares” (Altman 2005, 212).

En otras palabras, el poder de los MDD desde abajo y en virtud de la democracia permite la configuración de aspectos igualitarios en términos políticos y a su vez permite una cierta elasticidad propia de las instituciones que están no solo dispuestas para rendir cuenta, sino que están abiertas a la fiscalización y veeduría ciudadana. No obstante, el estudio del CPCCS dejó claridad que la iniciativa de instituciones como esta se alineó no solo a una postura política del gobierno en turno, sino que sirvió para asegurar un cierto éxito para el gobierno de Alianza País.

Si bien el trabajo que abordó esta tesis estuvo guiado a dar respuesta a la pregunta inicial y a la cual se le dio respuesta, cabe resaltar aquí que esta disertación quiso centrar su atención en la materialización e institucionalización de un quinto poder, el cual buscó poner como protagonista a la ciudadanía, pero que dejó de lado temas como las políticas públicas que debían ser parte de esa acción de los poderes de la rama pública, elementos que sin duda no se abordaron de forma minuciosa y que pueden servir como línea para investigaciones futuras.

También, se brindó especial atención y bajo los postulados de Sousa al tema de la presupuestación participativa que es de vital importancia en la movilización de la participación como proceso dinámico en aspectos políticos y sociales, que se convierte en una posibilidad en la promoción de la participación de los ciudadanos porque hace palpable que esas decisiones en las cuales se participa evidencien una redistribución no solo de aspectos económicos, y de ejercicio del poder, sino en la efectividad de las decisiones democráticamente tomadas, que demuestren una corresponsabilidad del gobierno de turno en la construcción de un cambio real.

Finalmente, cabe preguntarnos ¿Por qué la gente no participa de los procesos políticos? ¿Serán acaso los mecanismos de participación los muros que no permiten que la población se vincule? Estas y otras incógnitas percibidas dentro de este proceso investigativo dejo a carta abierta a quien las pueda profundizar.

Lista de referencias

- Aguilar Vallejo, Cristina. 2015. “La participación ciudadana ahora un derecho institucionalizado: el caso del gobierno autónomo descentralizado del cantón Rumiñahui 2011-2013” Tesis de maestría Flacso–Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8647>
- Altman, David. 2005. “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” *Política y Gobierno*. 12(2). 203-232. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v12n2/1665-2037-pyg-12-02-203.pdf>
- Andrade, Pablo. 2011. “El reino (de lo) imaginario: los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008. *Ecuador debate*. 35-48.
- Ansaldi, Waldo. 2000. La democracia en América Latina, entre la ficción y la esperanza. In *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (34). 173-198. [/doi.org/10.30827/acfs.v34i0.13551](https://doi.org/10.30827/acfs.v34i0.13551)
- _____. 2003. Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias. *Temas y debates*. 7(6). 27-43. doi.org/10.35305/tyd.v0i6%20y%207.186
- Arciniegas, Cassandra. 2015. Análisis de la política pública de participación ciudadana, en un nuevo modelo de estado en el Ecuador periodo 2008-2013. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8733/2/TFLACSO-2015CCAS.pdf>
- Ayala Mora, Enrique, ed. 2014. *Historia constitucional: estudios comparativos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Barczak, Mónica. 2001. “Representation by Consultation? The rise of direct democracy in Latin America” *Latin American Politics & Society*. 43(3). 37-59. doi.org/10.1111/j.1548-2456.2001.tb00178.x
- Benedetti, Miguel. 2010. ¿Hacia un presiden(cialismo) popular-acelerado? *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. 7(40). 229-243 [://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/19865](https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/19865)
- Bimos Pedro & Caguana, Adrián. 2018. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio en Ecuador: Entre la legitimidad y la legalidad de sus actuaciones. *Encuentros multidisciplinares*. 23(67). 1-12.

- Birkland, T. A. (1997). *After disaster: Agenda setting, public policy, and focusing events*. Georgetown University Press.
- Bonilla, Adrián. 2008. Ecuador en la era de Correa: crisis política y emergencia de liderazgo personalizado. In *Trabalho apresentado na conferência «Understanding Populism and Popular Participation: a New Look at the New Left in Latin America»*. Washington: Wilson Center. https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1219175371.wilson_center_paper_word_97_03_2.pdf
- Calderón Carrera, Frankz. 2015. La participación ciudadana y el control social en Ecuador. *Revista UNIANDES Episteme*, 2(1), 47-65. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6756387>
- Carter Center. 2008. “Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador”. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/informe_final_ac_-_centro_carter_distribuido.pdf
- Contraloría General del Estado. 2018. “El Consejo de Participación Ciudadana tramitó solo el 30 % de las denuncias de corrupción”. *El Expreso*. 12 de febrero. <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/17663>
- _____. 2019. “Entrevista Víctor Granda, ex diputado y analista político”. *Radio Sonorama*, 06 de febrero de 2019. <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/21205>
- Cunill, Nuria. 1991. Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*.
- Dávila Torres, Víctor. 2019. Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 6(2), 111-137. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4215>
- Delgado Ponce, Juan Francisco. 2009. “Del Estado Social de Derecho al Estado Constitucional de Derechos y Justicia: Una Nueva Dogmática Constitucional en el Ecuador”. Tesis pregrado, Universidad del Azuay. <https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/7476>
- EC Asamblea Constituyente. 2007a. “Acta 001”. 30 de noviembre. Archivo de la Asamblea Nacional.
- _____. 2007b. “Acta 012”. 26 de diciembre. Archivo de la Asamblea Nacional.

- _____. 2007c. “Acta 013”. 27 de diciembre. Archivo de la Asamblea Nacional.
- _____. 2008a. “Acta 053”. 27 de mayo. Archivo de la Asamblea Nacional.
- _____. 2008b. “Acta 080”. 9 de julio. Archivo de la Asamblea Nacional.
- El Comercio. 2022. “El Cpccs muestra la debilidad institucional del país”. El Comercio. 17 de febrero.
- El Universo. 2009. “Congresillo posesionó al primer Consejo Ciudadano”. El Universo. 26 de enero.
- _____. 2009. “El software no era nuestro, lo preparó la Asamblea”. El Universo. 18 de enero.
- Gargarella, Roberto y Courtis, Chistian. 2009. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6162>
- _____. 2018. “Sobre el nuevo constitucionalismo Latinoamericano”. *Revista uruguaya de Ciencia Política*. 27(1). 109-129. Doi: 10.26851/RUCP.27.5
- _____. 2015. Lo “viejo” del nuevo constitucionalismo latinoamericano. En *Memorias Encuentro SELA*. Río de Janeiro: Universidad de Yale. https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella_CV_Sp.pdf
- Guerrero Bejarano, María. 2016. “La Investigación Cualitativa”. *INNOVA Research Journal*, 1(2), 1-9. <https://doi.org/10.33890/innova.v1.n2.2016.7>
- Gutierrez Magaña, Héctor. “La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. 8 (2). 139.164. DOI 10.7770/RCHDYCP-V8N2-ART1289
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2009. “Participación Ciudadana (junio de 2008). Análisis De La Información Estadística”. Quito: INEC.
- Jessop, Bob. 2014. “El Estado y el poder”. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35. <https://www.redalyc.org/pdf/279/27937089004.pdf>
- Gurza, Lavallo Adrián y Ernesto Isunza Vera. 2009. “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, Documentos de Trabajo, Universidad de Salamanca, en <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/Gurza%20e%20Isunza,%202010.pdf>

- Lalander, Rickard. 2011. “¿Descentralización socialista? Reflexiones sobre democracia radical, participación política y el neoconstitucionalismo del siglo XXI en Bolivia, Ecuador y Venezuela”. *Politeia*, 34(47), 55-88.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170024212003>
- Larrea Holguín, Juan. 2000. “*Derecho Constitucional Ecuatoriano*”. En Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. (2) 43-50.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2009 “Variación en la fortaleza Institucional”. *Revisión anual de ciencia Política*. 12(1). 115-133
- Martínez-Palacios, Jone. 2018. “Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática”. *Revista Internacional de Sociología*. 76(1).
<https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.17.95>
- Martínez Dalmau, Rubén. 2009. “Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia” 9 (3) 37-41.
- _____. Martínez Dalmau, Rubén. 2009. El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, (23), 264-274.
<https://www.redalyc.org/pdf/2932/293222963011.pdf>
- Massal, Julie. 2012. “El cambio constitucional ¿factor de democratización?”. *Análisis Político*. 75 (25) 29-45.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000200002&lng=e&nrm=iso&tlng=es
- Morales, Cesar Alvear. 2020. “Propuesta teórico-metodológica para el estudio del gobierno de la participación ciudadana del nivel local establecida por la Constitución del 2008”. *SATHIRI*, 15(1), 211-232. Doi
<https://doi.org/10.32645/13906925.941>
- Montufar Mancheno, César. 2010. “Régimen de transición y excepcionalidad política: aproximación al tránsito político constitucional post 2008” Universidad Andina Simón Bolívar
- Moncayo Vives, Guido Andrés. 2020. «Participación Ciudadana Y politización Institucional: Veinte años De Un dicotómico Quinto Poder En Ecuador». *Estado & Comunes, Revista De políticas Y Problemas Públicos* 2 (11), 119-34.
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.177

- Nicholls Esteban. 2014. "Rearticulating the State through Governmental Regimes: State Power and Popular and Indigenous Participation in Ecuador 2008-2012" Tesis doctoral Carleton University. <https://curve.carleton.ca/bc60cfdb-3db5-4f6b-ae0d-cd6d690ab362>
- Orrantía Parra, Daniela. 2017. Institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador 2007-2017: Una mirada desde el institucionalismo discursivo. In *Trabajo presentado en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay*.
- Otto, Colpari. 2011. "La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena-campesino? *Nómadas*. 1-13 Doi: 10.5209/rev_NOMA.2011.37932
- Ordóñez Benavides, Jorge. 2016. "Neoconstitucionalismo, nuevo constitucionalismo latinoamericano y procesos constituyentes en la región andina". *Ius Humani. Law Journal*, 5, 173-188. <https://doi.org/10.31207/ih.v5i0.99>
- Pachano, Simón. 2009. Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/124613-opac>
- _____. 2012. "Estado actual y futuro de la democracia en Ecuador". En *"Democracias en trans-formación ¿Qué hay de nuevo en los Estados andinos?"* Editado por Dargatz Anja y Zuazo Moira, 7-327. La Paz, BO: Friedrich Ebert Stiftung
- Panchi Luis, Augusto. 2009. "La efectiva implementación de la participación ciudadana". 9(4).73-78. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4635/1/RFLACSO-LT09-14-Panchi.pdf>
- Pierson, Paul. 2000. "*Increasing Pretensions, path Dependence, and the Study of Politics*". *The American Political Science Review*. 94 (2). 251 -267
- Pizzorno, Alessandro., Castells, Manuel. y Kaplan, Marcos. 1975. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*.
- Ramírez Gallego, Franklin. 2012. "Perspectivas del proceso de democratización en el Ecuador. Cambio político e inclusión social (2005-2010). En *"Democracias en trans-formación ¿Qué hay de nuevo en los Estados andinos?"* Editado por Dargatz Anja y Zuazo Moira, 7-327. La Paz, BO: Friedrich Ebert Stiftung

- _____. y Espinosa, Alejandra. 2012. “*Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador*”. Cuadernos del CENDES, 29(81), 109-140. <http://ve.scielo.org/pdf/cdc/v29n81/art06.pdf>
- Rodríguez Jacho, Pablo y Ronquillo Riera Orlando. 2019. “Consejo de participación ciudadana y control social transitorio en el Ecuador: facultades y atribuciones periodo 2018-2019”. *RECIMUNDO*, 3(3). 667-688. DOI: [https://doi.org/10.26820/recimundo/3.\(3\).septiembre.2019.667-688](https://doi.org/10.26820/recimundo/3.(3).septiembre.2019.667-688)
- Sánchez, Jeannete. 2016. “Buen vivir, cambio de la matriz productiva y convergencia interna”. En *Buen vivir y cambio de la matriz productiva. Reflexiones desde Ecuador*, editado por Francisco Javier Brana, Rafael Domínguez y Mauricio León, 169-214. Quito: FES-ILDIS Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12781.pdf>
- Sánchez Ramos, Miguel. 2009. “*La participación ciudadana en la esfera de lo público*”. 12(25). 85-102. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/39680>
- Sartori, Giovanni. 1999. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza.
- Sousa, Boaventura. (1998) “presupuestación participativa hacia una democracia redistributiva” *Ruralter* 16/17 Vol 98. p 107-156.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*.
- Torres Marcos, Mosquera, Mónica y Padilla, Mario. 2017. “*Competencias para la participación ciudadana proactiva en las políticas públicas en Ecuador*”. *COFINHABANA*, 11. (1), 59-71. http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S2073-60612017000100005&script=sci_arttext&tlng=pt
- Uprimny Yepes, Rodrigo. 2011. *Simposio Una Carta Política para reivindicar la democracia*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Vives Moncayo, Guido. 2020. “*Participación ciudadana y politización institucional: veinte años de un dicotómico quinto poder en Ecuador*”. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 2 (11), 119-134. doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n11.2020.177
- Welp, Yanina. 2016. “la participación ciudadana como compromiso democrático”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (10). 97-121. doi.org/10.5167/uzh-136472

Zevallos, Fabián. 2008. *El Estado social de derecho y la participación ciudadana*. Quito: Universidad Internacional SEK.

Anexos

Anexo 1: Cuestionario para entrevistas (diciembre 2020).

CUESTIONARIO

Se contempló la posibilidad de entrevistar a varios asambleístas que estuvieron en el proceso del cambio Constitucional en Ecuador producto de la Carta Magna de 2008. Por otro lado, se ha pensado incluir en la muestra (de entrevistados) a los docentes y académicos Franklin Ramírez profesor en Flacso-Ecuador y Pablo Andrade en la UASB, y otros pensadores como Pablo Ospina. Ya que la mirada académica de estos profesionales es relevante para establecer perspectivas comparativas en el análisis de la instauración del denominado quinto poder.

De acuerdo con esto, se ha pensado en las siguientes preguntas, a partir de los objetivos planteados en el plan de tesis aprobado:

1. ¿Por qué y cómo se crea el quinto poder en el marco de la constituyente? ¿De dónde surge la necesidad de instaurar poderes adicionales a los ya existentes?
2. ¿En qué radicó el cambio o ruptura de la concepción tradicional o tripartita de los poderes del Estado?
3. ¿Por qué se le atribuyó tanto protagonismo a la participación ciudadana y si efectivamente, el quinto poder resolvería eficazmente los vacíos constitucionales en materia de participación y control de la ciudadanía hacia quienes ejercen el poder?
4. ¿Qué tipo de actores se vieron convocados a la Asamblea Nacional Constituyente? ¿Fue diversa y plural su participación en términos políticos e ideológicos?
5. ¿Cómo fue el equilibrio de las fuerzas políticas en el panorama político de Ecuador, antes y durante de la Asamblea Nacional Constituyente?
6. ¿Cuál es la evaluación que se le puede hacer en términos de eficacia al CPCCS después de su creación?
7. ¿Cómo se puede visualizar la permanencia, continuidad y futuro del CPCCS? (máxime cuando este está al borde de la extinción).

Anexo 2: Consentimiento informado (noviembre 2020).

Yo, José Cristóbal Gordón Posligua, estudiante de la Maestría de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede-Ecuador. Estoy llevando a cabo entrevistas semi estructuradas como parte de una investigación titulada: *El Quinto Poder: un estudio sobre la institucionalización de la participación Ciudadana mediante el CPCCS*.

Las preguntas que contiene la entrevista tienen, como objetivo determinar por qué y cómo la Constitución del 2008 creó el denominado Quinto Poder del Estado, a través de la Asamblea Nacional Constituyente, elaborando modelos y escenarios en el imaginario de la institucionalización de la Participación Ciudadana y el Control Social. Nos interesa conocer las percepciones de personas claves (asambleístas), estudiosos y académicos que han conocido y seguido de cerca el proceso de la institucionalización de la participación ciudadana en el Ecuador.

Su participación es voluntaria, no genera ningún beneficio directo o monetario. Usted puede negarse a contestar cualquier pregunta o poner fin a su participación en la entrevista en cualquier momento. ¿Acepta la grabación de esta entrevista?, ¿la transcripción y la difusión de los resultados de la misma? Si desea, se puede omitir su nombre y cualquier otra información de identificación en la transcripción de las entrevistas. Y en caso de que usted lo requiera, se le remitirá el texto investigativo para que verifique como se plasmó la información de la entrevista en la misma.

Riesgos potenciales:

La participación en el desarrollo de la presente investigación no representa ningún riesgo para su integridad y los impactos son bajos.

Beneficios:

Su participación genera un aporte significativo al campo de los estudios sociales y políticos en el país, puesto que la reflexión que de aquí se desprendan será un referente para futuras investigaciones en el campo académico.

Datos de contacto:

Si usted tiene alguna inquietud o pregunta sobre sus derechos como participante en esta investigación, podrá comunicarlo, de forma anónima, si así lo desea, a la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. A la coordinación del programa de Maestría angelica.ordonez@uasb.edu.ec

¡Muchas gracias por su participación!

Yo, _____, certifico que he leído lo anterior, o que se ha administrado oralmente todo lo anterior y consiento participar en la entrevista.