



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL Y SUS  
POLÍTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PERÍODO 2013-2017

Autora

Leslie Sofía Guerrero Revelo

Año  
2020



ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL Y  
SUS POLÍTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PERÍODO 2013-  
2017

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de Licenciada en Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales

Profesor Guía:

José Luis Fuentes Santacruz

Autora:

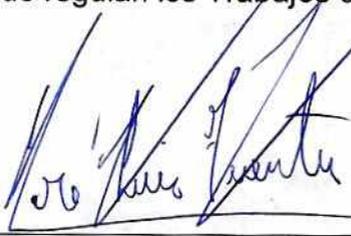
Leslie Sofia Guerrero Revelo

Año:

2020

## DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUIA

“Declaro haber dirigido el trabajo, “El Concejo de Participación Ciudadana y Control Social y sus políticas de rendición de cuentas en el periodo 2013-2017” en el semestre 2020-1, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”.



---

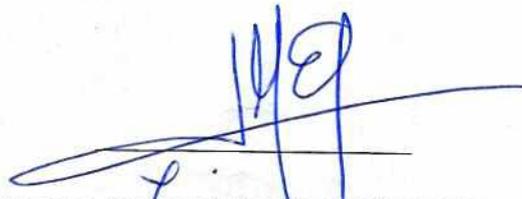
José Luis Fuentes Santacruz

PHD en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos

C.I: 1002528496

## DECLARACIÓN PROFESOR CORRECTOR

"Declaro haber revisado este trabajo, "El Concejo de Participación Ciudadana y Control Social y sus políticas de rendición de cuentas en el periodo 2013-2017" de, Leslie Sofia Guerrero Revelo en el semestre 2020-1, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".



Nelson German Nogales Gonzales

Master en Ciencia Política

C.I: 1754346599

## DECLARACIÓN DE AUTORIA DEL ESTUDIANTE

“Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes”



---

Leslie Sofia Guerrero Revelo

C.I. 0401704358

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco al Padre Celestial por todas las sus bendiciones, a la Universidad por otorgarme la beca que me está permitiendo lograr alcanzar esta meta y a mi profesor guía y a mi profesor corrector por sus consejos para el desarrollo de este trabajo.

## **DEDICATORIA**

Este trabajo está dedicado a mi mamá por ser una mujer valiente que me enseñó luchar siempre, a mi padre y hermanos por ser ese soporte en los momentos más complicados, a Sergio y a toda su familia por todo cariño y apoyo, a mis amigos David y Franco por ser parte de este proceso y compartir juntos muchas aventuras, finalmente a mi ángel del cielo que me cuida cada día.

## Resumen

La Constitución Ecuatoriana de 2008 trajo consigo una serie de cambios entre los que se destacan la creación de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) dado que el objetivo de su creación fue promover la participación ciudadana e implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido el objetivo de este trabajo es evidenciar el cambio institucional que significó la incorporación de la FTCS a la estructura del Estado y posteriormente analizar las políticas de rendición de cuentas aplicadas por su principal organismo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) entre 2013 y 2017 bajo el enfoque neoinstitucionalista, específicamente a través del análisis de los instrumentos de política pública y el marco analítico presentado por Fonatine para el diseño de políticas públicas. Las conclusiones muestran que, aunque han existido ciertos avances en la rendición de cuentas, el panorama es negativo en general el panorama es negativo y que las diferencia entre los creadores de la política pública y de los encargados en implementarla causaron su fracaso.

## **Abstract**

The Ecuadorian Constitution of 2008 implied various changes, including the creation of the Transparency and Social Control government branch (FTCS). Its creation was one of the most important changes because its main goals are promoting citizen participation and implementing transparency and accountability mechanisms.

In this sense, the objective of this paper is to highlight the institutional change that meant the incorporation of the FTCS into the government branches and to analyze the accountability policies applied by its main body, the Council for Citizen Participation and Social Control (CPCCS) between 2013 and 2017 under the neoinstitutional approach, specifically through the analysis of public policy instruments and Fontaine's analytical framework related to the design of public policies. The conclusions show that while there have been advances in accountability, there's an overall negative outlook and that the difference between the policy's creator and the institution in charge of its implementation marked its failure

## Índice

1.- Introducción.....	1
2.- Estado del Arte .....	2
2.1.- Instituciones e instrumentos de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción en Latinoamérica.....	2
2.2.- Participación Ciudadana y rendición de cuentas en Ecuador.....	6
3.- Marco Teórico .....	8
3.1.- La ingeniería constitucional .....	9
3.2.- Neo- Institucionalismo.....	9
3.3.- Instrumentos de políticas públicas .....	11
3.4.- Rendición de Cuentas .....	13
4.- Análisis de Caso .....	15
4.1.- Función de Transparencia y Control Social (FTCS).....	16
4.2.- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social .....	17
4.3.- Políticas de rendición de cuentas del CPCCS durante el periodo 2013-2017.....	23
5.- Conclusiones.....	30
Referencias.....	33

## 1.- Introducción

Con la finalidad de afianzar los procesos de transparencia y control social en Ecuador, dos años después de que Rafael Correa asumiera el gobierno en 2006, los ecuatorianos fueron convocados a un nuevo proceso electoral el cual buscaba consultar a la ciudadanía sobre una reforma total a la Constitución. Este proceso dio como resultado la elaboración de una nueva carta magna, misma que entre sus principales modificaciones incorporó a la estructura estatal dos nuevas funciones: la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social, que es en la que se centra este trabajo.

La Función de Transparencia y Control Social (FTCS) está compuesta por la Contraloría, la Procuraduría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y por el Concejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Este organismo -el CPCCS- tiene entre sus objetivos principales la promoción de la participación ciudadana y los procesos de rendición de cuentas; sin embargo, su actuación es cuestionable dado que en durante el periodo 2013-2017 salieron a la luz una serie de delitos contra el estado como corrupción, sobornos y peculado entre ellos el Caso de la Refinería del Pacífico y el de los sobornos de Odebrecht.

Bajo estos antecedentes, el presente trabajo tiene un doble objetivo. Por un lado, analizar el cambio institucional que dio origen al Concejo de Participación Ciudadana y Control social a través del análisis del marco normativo, la ingeniería constitucional y la perspectiva del neo institucionalismo de la elección racional.

Mientras que, por otro lado, estudia la política de rendición de cuentas aplicadas por el CPCCS en el periodo 2013-2017; el análisis de este apartado estará guiado por el marco de categorías de los instrumentos de análisis de políticas públicas propuesto por Christopher Hood (1983) complementado con el de

Michael Howlett (2017) y el marco analítico para el diseño de políticas públicas propuesto por Guillaume Fontaine (2015).

## **2.- Estado del Arte**

En Ecuador, a partir del 2008 existe un nuevo poder estatal encargado del control social y la promoción de la participación ciudadana. Este nuevo poder está integrado por varias instituciones entre ellas la Defensoría Pública, la Contraloría General y la Procuraduría; adicionalmente una nueva institución denominada Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Este organismo ha sido blanco de fuertes críticas debido a sus decisiones poco acertadas al momento de realizar la designación de las autoridades, conforme a una de las facultades que se le han asignado y además porque otra de sus potestades referente a la promoción de la participación ciudadana, tampoco ha sido atendida de forma precisa.

En este sentido, ni las políticas de participación ciudadana ni aquellas enfocadas a la rendición de cuentas que han sido promulgadas por esta institución han tenido un acertado proceso de creación y aplicación.

Para entender la creación y cambio progresivo de las políticas de rendición de cuentas y participación ciudadana es posible estudiarlas desde dos enfoques. Por un lado, el cambio institucional y por otro el análisis de los instrumentos de políticas públicas.

### **2.1.- Instituciones e instrumentos de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción en Latinoamérica**

Hernández y Arciniegas (2011) presentan las experiencias de rendición de cuentas horizontal y social en América Latina a través de estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá. En la introducción se establece la diferencia entre las agencias de balance (los poderes clásicos del Estado) y las agencias asignadas (fiscalías, contralorías, auditorías, etc.) que se emplean para contrarrestar las deficiencias de las agencias de balance y coincide con O'Donnell en que varias de ellas constituyen democracias

delegativas ya que no hay controles efectivos al ejecutivo (rendición de cuentas horizontal) y notan que han surgido organismos dedicados a esto a nivel regional. (Hernández y Arciniegas, p. 22).

En este sentido se presentan los siguientes como problemas de rendición de cuentas horizontal

**1) falta de continuidad en las políticas, 2) presencia de problemas de coordinación y cooperación, así como déficits de organización y capacidad institucional para actuar en forma efectiva: 3) dispersión de roles, superposición de tareas y sobrecarga de funciones que se ha derivado no sólo de la explosión legislativa y normativa de la última década, sino de la creciente demanda ciudadana frente a estas instituciones. Esta institucionalización con dispersión ha terminado por debilitar la rendición de cuentas; 4) proliferación de normas y leyes que duplican funciones y compiten dentro de similares espacios provocando fallas en los mecanismos institucionales y sociales del estado; 5) influencia del oportunismo político y de enfoques centrados en la judicialización en la definición de las acciones prioridades, planes estratégicos y comportamientos de estas instituciones (..)6) la crisis de confianza y legitimidad de estas instituciones frente a la ciudadanía (Hernández y Arciniegas, pp. 41-42).**

Estos autores también notan que hay sinergias entre la rendición de cuentas horizontal y las prácticas de accountability social gracias a la existencia de organismos dedicados a esto, tal como se observa en los estudios de México y Sao Paulo.

En la introducción de cada estudio de caso se presenta la institucionalidad de la rendición de cuentas y su historia en el Estado al que pertenecen cada una de las ciudades analizadas. En el caso de Brasil, como expone Ernesto Isunza Vera (Hernández y Arciniegas, 2011, pp. 50-51), desde la constitución de 1988 Brasil presenta un diseño institucional favorable a la lucha anticorrupción, ya que establecía un Ministerio Público independiente de los otros poderes del Estado (que fiscaliza la a los servidores públicos, protege derechos a través de “acciones civiles públicas y acciones de investigación civil) (Hernández y Arciniegas, 2011, p. 54), un poder judicial encabezado por el Tribunal Supremo Federal con suficientes poderes (la función de revisar y restringir los actos ejecutivos, además de la acción directa de inconstitucionalidad y la acción pública, que es a su vez iniciada por el Ministerio Público y en la cual puede participar la ciudadanía).

Además, dichos poderes cuentan con controles externos e internos presentes en todos los poderes y a todos los niveles del Estado brasileño.

Existiendo, también instituciones anticorrupción entre las que destaca el SIAFI (en el que se transparenta en tiempo real información del gasto público y las instituciones estatales pueden revisar el desempeño de distintas unidades administrativas), y la Contraloría General de la Unión (que busca la correcta aplicación del presupuesto por las unidades administrativas y controla la lucha anticorrupción en el ejecutivo brasileño).

Además, es notable la profesionalización de sus servidores públicos quienes son seleccionados por un concurso de méritos y oposición lo cual ha generado una autonomía constitucional a los municipios, lo que significa aumentos en su presupuesto y que este sea un interlocutor directo con ciudadanía en políticas importantes como las de salud, educación o cultura (Hernández y Arciniegas, 2011, pp. 51-52).

Contrastando esto con la obra de Fontaine, Caviedes & Narvárez (2019, p. 129) en la que hablan de la influencia del manejo de la política pública petrolera en el accountability notan que los instrumentos de Nodalidad mejoraron por las reformas anticorrupción presentada en la administración de Lula pero inesperadamente acabaron con él, al revelar escándalos de corrupción del ejecutivo. Los instrumentos de Autoridad mejoraron la capacidad de actuación de la Policía Nacional y reforzaron al poder judicial, los instrumentos de Tesoro fueron favorables al gobierno, pero a diferencia de otros países no había demasiadas reservas petroleras y en la Organización hubo una mezcla de instrumentos de mercado y de Estado por la protección hacia Petrobras.

En cambio, en el caso de Venezuela expuesto por Rosangel Álvarez (Hernández y Arciniegas, 2011, pp. 158-159) se evidencia que a partir de la reforma constitucional de 1998 queda establecida la rendición de cuentas como principio de la administración pública en la Constitución de ese país y para hacer efectivo esto se crean dos poderes, el electoral (encabezado por el Consejo Nacional Electoral) y el ciudadano (encargado de efectivizar la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades públicas) por lo que en total hay cinco poderes.

Sin embargo, el poder judicial se queda sin la función de rendición de cuentas y no queda claro las atribuciones que posee en torno al control horizontal. En esta Constitución también se establece que se debe rendir cuentas a poderes estatales (Asamblea Nacional y Contraloría) pero también a los ciudadanos. Los instrumentos para llevar a cabo dicho control son las cuentas, informes y memorias ya que así lo establecen varias normas (Hernández y Arciniegas, 2011, p.159), Además, en teoría toda acción de un funcionario público venezolano está sujeta a controles como se detalla a continuación:

**Todo esto conlleva la activación de los controles internos, a los cuales se suman los controles externos que se realizan desde órganos correspondientes a otras ramas del poder público distintas al ejecutivo -nacional, estatales y municipales, según sea el caso así, por ejemplo: 1) control legislativo, 2) control judicial, 3) control del Consejo Moral Republicano, 4) control de la Defensoría del Pueblo, 5) control fiscal o de la Contraloría General de la República, así como de las contralorías de los estados y de los municipios (Hernández y Arciniegas, 2011, p.160).**

A diferencia de los autores anteriores que exploran aspectos formales, Fontaine, Caviedes & Narváez (2019) exploran a profundidad el efecto de la política petrolera en el caso de Venezuela, del cual dicen que sufrió una degradación de los instrumentos de Nodalidad (que sirvieron para la propaganda en vez de para la transparencia a la sociedad civil e incluso dentro del mismo Estado); de Autoridad (lo que permitió un Constitucionalismo "abusivo" (Dalmau 2015) o "autoritario" (Andrade 2005); de Tesoro (permitiendo el control presidencial de

las rentas de petróleo) y de Organización (que causó que la política petrolera fuera manejada únicamente por tecnócratas alineados a Chávez, disminuyendo el accountability horizontal)(Fontaine et al., 2019, p. 127). Los impactos que se pueden observar en el accountability fue la amplia legalización del secreto de Estado y fuerte censura, el control político de la función judicial, la falta de transparencia del manejo de las rentas petroleras y el nepotismo. A partir de esto, se concluye que el nacionalismo de recursos conduce al déficit en el accountability público (Fontaine et al., 2019, pp. 157-165). En Latinoamérica, es posible encontrar varios casos donde se han implementado instituciones con el fin de incrementar la accountability horizontal y societal.

## **2.2.- Participación Ciudadana y rendición de cuentas en Ecuador**

En la constitución de 1998 se incluyó la participación ciudadana como un derecho y se crearon nuevos espacios de participación política como las juntas parroquiales. Sin embargo, estos adelantos son parciales debido al proyecto de gobernabilidad que se aplicaba en ese momento dado que consideraba al mercado como el principal eje de desarrollo y las elites partidarias no buscaban verdaderos cambios (Ortiz, 2008, p.14). Ya para el 2008 con el proyecto de la nueva Constitución de Montecristi la participación toma una perspectiva diferente y se la institucionaliza junto con la rendición de cuentas tras la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La “Constituyente entiende la participación como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter, como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia en el Estado” (Ortiz, 2008, p.15). En este nuevo proyecto constitucional se da una ampliación significativa de la participación ciudadana, se retoman las formas de participación tradicional y se crean nuevas que se encuadran dentro de la Democracia Directa como la revocatoria del mandato e iniciativas legales ciudadanas y adicionalmente se reconoce a las organizaciones y los movimientos sociales como sujetos de

derechos con la capacidad de incidir sobre la elaboración y aplicación de políticas públicas (Ortiz, 2008, p.15).

Sin embargo y a pesar de los grandes esfuerzos realizados en la nueva Constitución los problemas respecto a una correcta política de participación ciudadana y rendición de cuentas aún persisten. Estos inconvenientes se deben a que en esta nueva carta se incluyen diversos tipos de democracia como la directa, la representativa, la participativa, y que a pesar de todo el trabajo realizado no se ha logrado crear una interrelación que ayude a que los diferentes tipos de democracia coincidan armoniosamente y se promulgue una política de participación ciudadana y rendición de cuentas óptima (Ortiz, 2008, p.17).

Es importante también hacer una revisión a algunas críticas que el órgano más representativo del quinto poder ha recibido. En este sentido, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en cuanto a sus erróneas decisiones sobre la designación de autoridades, Pablo Ospina plantea su perspectiva sobre los concursos de méritos y oposición. Bajo su análisis menciona que estos concursos organizados son por comisiones ciudadanas, las cuales se encargan de diseñar una serie de pruebas a través de las cuales se evaluará a quienes busquen ocupar cargos públicos como la Defensoría Pública o la Fiscalía General lo que tienen similitud con el proceso desarrollado en la China de los Manchúes donde se aplicaba estas modalidades únicamente para acumular burocracia calificada, que en determinados casos era innecesaria y afectaba a las arcas fiscales dado que implican inversión económica. (Ospina, 2009. pp. 149-151).

Además, Ospina sostiene que estos concursos caben dentro de esta calificación porque si los aspirantes buscan ingresar al sector público rinden una serie de evaluaciones para acceder al cargo lo que no constituye en sí mismo una forma de participación ciudadana, sino por el contrario, como ya se mencionó

anteriormente, los concursos son un simple mecanismo de selección de burocracia calificada.

Adicionalmente otro inconveniente que se puede identificar es que los diferentes méritos a tomarse en cuenta y bajo los cuales se obtiene un cargo público no son diseñados por quienes aspiran la obtención del mismo sino los fijan terceros.

Finalmente, en el análisis del caso de Ecuador de Fontaine et al. (2019) los autores notan que presenta un policy mix contradictorio, pues por un lado se propuso aumentar la participación social, pero limitó la protesta social y a la oposición. Analizando los instrumentos de política pública la Nodalidad también fue un medio de propaganda, la Autoridad combinó nacionalismo y autoritarismo por lo que el ejecutivo influenció al resto de poderes, a las agencias de balance, a las de control y criminalizó las protestas, el Tesoro fue generoso con el gobierno central (porque controlaba los recursos provenientes de contratos de servicio en una época de boom petrolero) pero no con los GADs (que debían ser leales al gobierno central para recibir las rentas) y la Organización fue tanto estatal como de mercado porque se fortaleció el control estatal en Petroecuador pero se implantó el new public management en Petroamazonas.

### **3.- Marco Teórico**

Con el objetivo de sustentar teóricamente este trabajo de investigación, el primero de sus objetivos – La creación del -CPCCS- se analizará desde el concepto ingeniería constitucional, complementado con el Nuevo Institucionalismo de la elección racional; mientras que el segundo se lo analizará desde es estudio de los instrumentos de políticas públicas desarrolladas por Hood y Howlett junto con el marco analítico de propuesto por Fontaine.

Estas teorías has sido seleccionadas debido a que permiten extraer categorías conceptuales, y a su vez posibilitan el desarrollo de esta investigación abriendo la posibilidad de entender el rol que juegan las instituciones dentro del desempeño de las políticas públicas de un Estado.

### **3.1.- La ingeniería constitucional**

Desde la lógica de la ingeniería constitucional analizada por Sartori, se evidencia la importancia del papel que juegan las constituciones como instrumentos de gobierno en la medida en que, estos instrumentos permiten desarrollar mecanismos que posibilitan estructurar un diseño institucional que inciden en el fortalecimiento de la gobernabilidad de cada sociedad, lo que en última instancia significa generar resultados sustantivos, es decir “desarrollar políticas públicas adecuadas y eficientes” (Sartori, 2016, pp. 10-21) .

### **3.2.- Neo- Institucionalismo**

El Neo-institucionalismo, es una evolución del Institucionalismo. Este nuevo enfoque vino de la mano con autores como Peters, Hall y Taylor y March y Olsen (Caballero,2007, p.10). Este enfoque renovado de los años ochenta sitúa su estudio principalmente en el análisis y la observación de las instituciones, así como también en su papel esencial en la comprensión y justificación de la acción pública y de los comportamientos humanos (Roth, p.33).

March y Olsen (1984, p. 738) fueron los autores que acuñaron este término por primera vez, el cual no se enfoca solamente en el estudio de las ciencias políticas sino también en el de la economía y la sociología y la antropología. Según el Neoinstitucionalismo, las instituciones, como elementos centrales de la estructura de la sociedad o del modo de gobierno, son el punto de partida para el análisis y estudio de los fenómenos políticos; no obstante, también hace énfasis en el análisis del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego (individuales y grupales) tal como lo afirma Vivien Lowndes (Marsh & Stoker, 2010, pp 64-66). Aunque el Neoinstitucionalismo supone una crítica a los estudios conductistas y de elección racional, "paradójicamente este mantiene los aspectos relevantes del conductismo, la elección racional, e incluso, de psicología cognitiva" (Losada & Casas, 2008, pp.178-179).

La definición de las instituciones, en este enfoque también reciben una nueva conceptualización. Así, por ejemplo, para March y Olsen "las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones" (March y Olsen en Caballero,2007, p.9).

Cómo se mencionó anteriormente un grupo de autores fueron quienes empezaron a posicionar este enfoque en el quehacer de la política. Así por ejemplo el pensamiento March y Olsen respecto al Neoinstitucionalismo puede sintetizarse en tres ideas centrales a) las instituciones poseen una autonomía relativa, es por eso que pueden ser consideradas como un actor político a las cuales se les puede atribuir coherencia y poder de decisión. Además, los autores afirman que el estado influye sobre la sociedad, pero la sociedad también influye sobre el estado (Caballero,2007, p.11). b) las estructuras institucionales contribuyen al individuo simplificar el complejo mundo político (Caballero,2007, p.9). c) "la importancia de la acción simbólica para la comprensión de la política" (Caballero,2007, p.9).

Desde la perspectiva de Hall y Taylor (1996) el Neoinstitucionalismo no es en sí mismo un pensamiento unificado, es por eso que el aporte de estos autores a este nuevo institucionalismo es el desarrollo de tres diferentes enfoques: neoinstitucionalismo sociológico, histórico y de la elección racional. Por su parte Peters igualmente estudia en neoinstitucionalismo desde diferentes enfoques, sin embargo, él estudia siete: normativo, empírico, de representación de intereses, internacional, y los tres también estudiados por Hall y Taylor (1996), histórico, sociológico y de la elección racional (Caballero,2007, pp.12-13). Para Vivien Lowndes incluso puede haber nueve ramas: normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional, sociológico, de redes, constructivista y feminista; sin embargo, ella dice que estos se reducen a dos enfoques generales: el de la elección racional en el que las instituciones son construidas deliberadamente para resolver problemas de acción colectiva y el enfoque

normativo, en el que las instituciones encarnan normas (además de valores y relaciones de poder) y guían el comportamiento adecuado (Marsh & Stoker, 2010, pp 64-66)

Para operativizar este enfoque hay que tener en cuenta que, dentro de la elaboración de la política pública, se puede hablar del enfoque de los instrumentos de políticas públicas y en este mismo está la perspectiva de instrumentos como instituciones, como se detalla en la siguiente sección

### **3.3.- Instrumentos de políticas públicas**

El nacimiento del enfoque de los instrumentos de política pública está marcado ya sea por un intento de facilitar la comparación en general de estos instrumentos (Hood 2007, pp. 128-129) o por una reorientación de los estudios de política pública desde los problemas hacia los instrumentos o “técnicas de intervención social” (Howlett, 2014, p.190). Es especialmente en la década de 1980 que surgió una literatura dedicada a categorizar los instrumentos para mejorar su comprensión y así tener mejores diseños y resultados de políticas públicas. En este contexto destaca la obra “The Tools of Government” de Christopher Hood (1983), que establece la tipología NATO de instrumentos de política pública los cuales referencia a la Nodalidad (poder informativo), Autoridad (poder legal), Tesoro (poder económico) y Organización (poder de organizaciones) que tienen los gobiernos.

El estudio de los instrumentos de políticas públicas según Hood (2007, p. 133) se divide en tres ramas o enfoques: 1) instituciones como herramientas, 2) política de la instrumentalidad y 3) varios. Hood habla sobre la obra de Linder y Peters (1998) que según él se encuentra en la política de la instrumentalidad y en ella se critica a la obra de Hood (1983) por poner a los instrumentos de política pública como variables independientes, ante lo cual su respuesta es que su

tipología facilitó el análisis político de las causas de la política pública. Linder y Peters (1998, p. 45) también categorizan ramas de estudio de los instrumentos de políticas públicas y se autodescriben como “constitutivistas”, pues consideran que se debe constituir una realidad antes de seleccionar un instrumento de política pública (Hood, 2007, p. 136). Contrastando esta obra con su obra original, se puede encontrar que ambas coinciden en que los instrumentos de políticas públicas se ven limitados por la ideología e incluso se puede ver que estas obras y enfoques son complementarios ya que una categorización de los instrumentos permite controlar las subjetividades en torno a ellos y facilitar su comparación (Hood, 2007, pp. 136-137).

La literatura contemporánea diseño de políticas públicas y de sus instrumentos puede estudiarse desde el neoinstitucionalismo porque “es vista como una actividad o conjunto de actividades que tiene lugar en un contexto histórico e institucional que determina su contenido” (Howlett, 2014, p.190). En esto coinciden Lascoumes & Le Gales (2007, p.8), al afirmar que los instrumentos son un conjunto con coherencia variada de “reglas y procedimientos que gobiernan la conducta de los involucrados” o un “conjunto coordinado de valores, creencias o principios de acción”, por lo que esta obra hace uso del concepto de institución desde el institucionalismo sociológico y entran en el enfoque de instituciones como herramientas (Hood, 2007, p. 13). En su obra, tienen como argumentos principales que 1) los instrumentos no son neutrales y 2) los instrumentos son una píldora de conocimiento de control social. Estos autores hacen una distinción de tres niveles entre instrumentos, herramientas y técnica e incluyéndolos definen la instrumentación de política pública como aquel “conjunto de problemas planteados por la elección de instrumentos “tomando en cuenta tanto las causas como consecuencias de su elección (Lascoumes & Le Gales, 2007, pp. 3-5).

Desde la perspectiva de Guillaume Fontaine para un efectivo análisis de las políticas públicas se debe establecer claramente cuál es el marco analítico

mediante el cual se realiza su estudio. En su obra el Análisis de las Políticas Públicas realiza el análisis de cuatro marcos analíticos: 1) coaliciones promotoras, 2) equilibrio puntuado, 3) el diseño de políticas públicas y, 4) el análisis y desarrollo institucional (2015, pp.149-164).

El tercer marco analítico hace referencia al diseño de las políticas públicas, el mismo que otorga un papel preponderante a los instrumentos de análisis de políticas públicas al asumir que son estos los que permiten alcanzar los objetivos esperados de una política pública. Este marco posibilita establecer una relación entre los fines y los medios de acuerdo con su grado de complejidad que puede ser a) baja, es decir de modificación y ajuste b) media, donde es la capacidad del estado la que define el estilo de la política, y; c) alta, donde los instrumentos establecen los modos de gobernanza (Fontaine, 2015, pp. 161-164).

Para el análisis de caso de este trabajo se ha elegido el marco analítico anteriormente detallado dado que para el desarrollo del trabajo es el más adecuado en la medida que “El método de análisis a través de los instrumentos permite desagregar las políticas en tantas variables dependientes y analizar las relaciones entre estas partes” (Fontaine, 2015, p. 162).

Posterior a la elección del marco analítico y la identificación y registro de los instrumentos, es necesario determinar cuál será el método para abordar su estudio. Por fines teóricos el método elegido es el legislativo: “este método contempla el enfoque de programas ya que discierne instrumentos desde las leyes y reglamentos, pero primero requiere definir un dominio para lo cual se usa el método de programas” (Freire, 2019, p.25)

### **3.4.- Rendición de Cuentas**

Desde una visión de la doctrina democrática la rendición de cuentas y la transparencia han sido considerados como base fundamental de los regímenes

democráticos, además tanto la transparencia como la rendición de cuentas le otorgan mayor confianza y credibilidad al sistema político, posibilita que los ciudadanos puedan cuidar y controlar que los gobernantes, legisladores y servidores públicos por un lado sirvan al bien común y por otro lado atiendan con preeminencia las necesidades que benefician al interés general antes que a sus propios intereses (Emmerich, 2004, p.67).

Durante los años noventa muchos países se vieron influenciados por la democratización, lo que significa que los nuevos gobiernos democráticamente electos estaban obligados a rendir cuentas a sus ciudadanos. Sin embargo, esto no sucede así y muchos gobiernos en Latinoamérica se vieron envueltos en casos de corrupción. Debido a esto la transparencia y rendición de cuentas se han enfocado más en controlar y vigilar que los gobernantes no se vean incluidos en casos de corrupción. (Emmerich, 2004, p.67)

En el análisis a la democracia delegativa realizado por O'Donnell, establece la importancia de la rendición de cuentas tanto vertical como horizontal. Por un lado, la accountability vertical es aquella que se realiza periódicamente cuando las autoridades hacen su rendición de cuentas y adicionalmente los ciudadanos son llamados a sufragar (O'Donnell, 1998). Por otro lado, la accountability horizontal es la que se realiza constantemente cuando las diferentes instituciones y poderes del estado se controlan mutuamente para evitar abusos de poder.

La rendición de cuentas horizontal según O'Donnell se define como:

**“la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde control rutinario hasta sanciones legales en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilegales” (O'Donnell, 1998)**

En este sentido, lo que se propone es que se creen o se fortalezcan las agencias con el fin que el sistema de frenos y contrapesos ayude a verdadera vigilancia para evitar que las instituciones estatales no se extra-limiten de sus funciones, todo esto comandado por un poder Legislativo dispuesto verdaderamente a controlar, el poder judicial completamente independiente (O'Donnell, 1998, pp. 29-30).

Por otro lado, Philip C. Schmitter (pp. 60-62) en "The Limits of Horizontal Accountability" argumenta que esta definición deja de lado a los actores no estatales y sospecha en la colusión entre agencias estatales por el interés nacional o intereses de la burocracia y califica a esta y además cuestiona cuales agencias estatales que deberían realizar el accountability horizontal, así como que ocurriría en el caso de que existan demasiados encargados de este accountability, también critica que este concepto no tome en cuenta el tiempo y dice que estas agencias deberían fiscalizar antes de que ocurra una ilegalidad y propone un concepto alternativo en el cual actores colectivos institucionalizados (públicos o privados) con diversos niveles de agregación controlan mutuamente su conducta.

#### **4.- Análisis de Caso**

El análisis que se desarrolla a continuación se centra en primera instancia en la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social como una de las estrategias aplicadas por el gobierno de Rafael Correa en torno al control y rendición de cuentas. A su vez, este estudio se enfoca en el análisis de la política de rendición de cuentas implementada por esta institución (CPCCS) durante el período 2013-2017.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control nace de la creación de la Función de Transparencia y Control Social en 2008, por ello se iniciará analizando esta función.

#### **4.1.- Función de Transparencia y Control Social (FTCS)**

Luego de la elección de Rafael Correa como presidente del Ecuador en 2006; para el año 2008 se convocó a una Asamblea Constituyente la cual, tuvo entre sus objetivos centrales renovar la estructura del estado. Uno de los cambios sustanciales a nivel político e institucional fue la adición de dos nuevas funciones a los tres poderes tradicionales del estado: la Función Electoral y la Función de Transparencia y Control Social (FTCS); la primera encargada del control de los procesos electorales la segunda de la participación ciudadana y control social.

A la Función de Transparencia y Control Social la compone todas las instituciones que tienen por objetivo aumentar la calidad de la democracia “mediante mecanismos de interacción y cooperación interinstitucional tendientes a prevenir, limitar y sancionar los actos irregulares e ilícitos en contra de los intereses y recursos públicos” (Celi, 2019). Para el funcionamiento de la FTCS, en 2013 se expidió la Ley Orgánica de la Fusión de Transparencia y Control Social. En el art. 5 de este instrumento jurídico se establece que “La Función de Transparencia y Control Social está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias legalmente constituidas” (Ley Organica de la Funcion de Transparencia y Control Social, 2013).

En el art. 204 de la Constitución del 2008 al igual que en el art. 4 de la Ley de FTCS se establecen los objetivos de la creación de esta función.

**Art. 204: La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción (Constitucion del Ecuador, 2008).**

**Art. 4.- Objetivos.- La Función de Transparencia y Control Social tiene los siguientes objetivos: 1. Promover e impulsar el control de las entidades y**

**organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad.**

**2. Fomentar e incentivar la participación ciudadana.**

**3. Proteger y promover el ejercicio de los derechos.**

**4. Prevenir y combatir la corrupción (Ley Organica de la Funcion de Transparencia y Control Social, 2013)**

En atención a estos artículos, se establece que, uno de los principios orientadores de la FTCS recae en la institucionalización de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de manera especial con respecto a la fiscalización y lucha contra la corrupción, lo que se refleja en lo establecido en el artículo 100 de la Carta Magna mismo que reza las diferentes formas de participación ciudadana para “fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social” (Constitucion del Ecuador, 2008)

Como se mencionó anteriormente la FTCS, está compuesta por todas las instituciones estatales que están relacionadas con el control y lucha contra la corrupción, una de ellas es el Consejo de Participación Ciudadana y control Social, institución que nació también con la Constitución de 2008

#### **4.2.- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

Previa a la creación de esta institución es importante hacer mención a la Comisión de Control del Cívico de la Corrupción (CCCC), institución que desempeñó funciones similares a las del CPCCS y de la cual se realizará una breve explicación.

La Constitución de 1998, norma a través de la cual esta Comisión apareció establecía con claridad la ejecución de determinadas actividades necesarias, las mismas que tenían la finalidad de prevenir, identificar y sancionar todo acto de corrupción, así como para el estímulo de principios de transparencia en la gestión

de los asuntos públicos. A la comisión también se le atribuyen funciones como la recepción e investigación de las denuncias ciudadanas sobre actividades relacionadas con la corrupción cometidas principalmente por servidores públicos y autoridades con cargos de elección popular. En ese sentido, una de las principales tareas encomendadas a este organismo era la de poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier sospecha de corrupción que implique responsabilidad penal y administrativa (Vera, 2015, p.21).

**“La Comisión de Control Cívico de la Corrupción es una persona jurídica de derecho público, con sede en la ciudad de Quito, con autonomía e independencia económica, política y administrativa. En representación de la ciudadanía promoverá la eliminación de la corrupción; receptorá denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y solicitar su juzgamiento y sanción. Podrá promover su organización en provincias y cantones”** (Constitucion del Ecuador, 1998).

Retomando el análisis del Consejo de Participación Ciudadana su aparición fue uno los hitos de la reforma estatal del 2008. Este consejo está compuesto de entre otras dependencias, de un Pleno integrado por siete consejeros, la Secretaria de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, la Secretaria Técnica de Participación Ciudadana y Control Social y Delegaciones Provinciales

Los consejeros que integraron el CPCCS durante los años 2013-2017 fueron elegidos por el Concejo Nacional Electoral en cumplimiento al numeral 23 del art. 25 del la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia “Organizar y conducir el concurso público de oposición y méritos con postulación, vedaría y derecho a impugnación ciudadana para seleccionar a las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social...” (Ley Organica Electoral, Código de la Democracia, 2012)

En cuanto a los objetivos del CPCCS, el artículo 208 de la Constitución establece los 12 deberes que son de obligatorio cumplimiento de los cuales destacan la promoción de la participación ciudadana, la elaboración de mecanismos de

rendición de cuentas y la elaboración de informes en casos de indicios de corrupción. (Constitucion del Ecuador, 2008)..

Es evidente el cambio institucional dado en torno a las instituciones dedicadas a la lucha contra la corrupción. Una perspectiva teórica que permite comprender cambio institucional, y por ende la aparición del CPCCS, tiene su justificación en los postulados del Neoinstitucionalismo de Elección Racional. Bajo esta lógica, el origen de este organismo se explica desde la perspectiva de análisis de Kiser y Ostrom (1982), en donde la creación de esta institución funcionaría a manera de un conjunto de reglas y normas que ciertos individuos o autoridades (actores racionales) utilizaron para determinar qué y a quién se incluían en las situaciones de toma de decisiones con la finalidad de maximizar su beneficio. Por lo tanto, se puede decir que el cambio institucional desde la Comisión de Control Cívico de la Corrupción hacia el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tuvo como principal incentivo la "reducción de incertidumbre en los resultados y decisiones políticas" (Kiser y Ostrom,1982), especialmente con aquellas decisiones relacionadas con la rendición de cuentas.

Este último aspecto es imprescindible para el análisis de este caso al entender que son las instituciones las que finalmente otorgan predictibilidad y regularidad respecto a los resultados, lo cual no solo disminuye la incertidumbre de los resultados políticos, sino que estos dos elementos permiten también acortar la incertidumbre respecto a las acciones y decisiones políticas de los actores participantes haciendo que las acciones individuales se integren en las decisiones colectivas, esto debido a que las instituciones por medio de sus reglas restringen las posibilidades de elección de los agentes políticos a lo que social y legalmente es correcto (Jimenez, 2009, p.62).

No obstante, si bien bajo el razonamiento del neo institucionalismo de elección racional se creó el CPCCS con la finalidad de reducir la incertidumbre en los dos

aspectos anteriormente mencionados -resultados políticos y acciones/decisiones de actores-, se produjo un efecto contrario al esperado, debido a que los elementos de predictibilidad y regularidad permitieron maximizar los beneficios de ciertos agentes racionales (autoridades) al restringir las posibilidades de elección de otros actores (March, 1997 en Jiménez, 2009, p.63).

En otras palabras, esta institución durante el periodo (2007-2017) funcionó de tal manera que a través de sus reglas restringió la actuación de aquellos individuos que no se encontraban dentro de la esfera de poder pero que buscaban acceder a esta para maximizar su beneficio personal, es decir, tener capacidad de decisión sobre el funcionamiento de la institución, sin embargo al restringir las actuaciones de estos actores se propiciaba un marco para la maximización de beneficios de aquellos actores que si se encontraban en el poder o en el manejo de esta institución.

Por otra parte, de acuerdo con esta corriente una institución tiene su origen en la ambición de uno o varios agentes racionales por imponer su voluntad por encima de la de los demás. No obstante, cabe mencionar que una condición *sine qua non* para la creación de aquella institución es que estos actores cuenten con capacidad para influenciar en la estructura política o socioeconómica de estado, situación que sin duda existía en ese momento ya que el actor racional con la aspiración de crear esta institución, es decir el gobierno, tenía una aceptación del 70% según la encuestadora CEDATOS (El Diario, 12 de enero de 2009), lo que evidentemente le confería la capacidad de influencia.

Otra visión teórica a través de la cual se justifica la creación del CPCCS es la ingeniería constitucional propuesta por Sartori. Desde esta perspectiva se entiende que las instituciones se crean en función de las necesidades de las autoridades de turno con la o del partido dominante con la finalidad “desarrollar

políticas públicas adecuadas y eficientes” (Sartori, 2016, pp. 10-21), o de mantenerse en el poder.

En ese sentido, cuando se toma en cuenta que una de las condiciones necesarias para la creación de una institución reside en la capacidad para influenciar en la estructura política o socioeconómica del estado por parte de un determinado actor o actores, se hace necesario vincular este pensamiento a la perspectiva de análisis de la ingeniería constitucional, en especial con aquello que Diego Grijalva llama la captura institucional, lo cual implica que los actores ya sea con poder político o económico suficiente como para cambiar a las instituciones utilizan este poder para generar o mantener de manera arbitraria una determinada institucionalidad que les sea favorable para lograr mayor gobernabilidad (Grijalva, 2006, p.144).

Por lo tanto, siguiendo la lógica de Sartori y de Grijalva, se puede decir que el diseño institucional y por ende las instituciones que componen un determinado diseño, y que pueden afectar o influir en la estructura social o económica de un estado, se derivan de las necesidades de actores con poder de veto que se encuentran en el poder o son predominantes, son usadas para satisfacer sus intereses particulares.

Al analizar la creación del CPCCS usando como base la ingeniería constitucional se podría pensar que la creación de una nueva función del estado y junto con ella una nueva institución encargada principalmente del control y la rendición de cuentas respondía a una necesidad inminente de evitar, en la medida de lo posible, la corrupción en las instituciones públicas, sin embargo, y a pesar de que este diseño institucional hubiera estado bien pensado, su bajo nivel de efectividad respecto al cumplimiento de sus objetivos responde por un lado a que las personas que estuvieron a la cabeza del CPCCS eran cercanos al gobierno, abriendo la posibilidad al entorpecimiento del buen funcionamiento de esta

institución, es decir, que no se realice un control efectivo a todas las instituciones sino solo aquellas que no se alineaban a la ideología de gobierno.

Por otro lado, como menciona Grijalva la poca efectividad de esta institución en sus labores está vinculada a una nula o escasa consideración del ambiente o condiciones políticas y sociales en las que van a operar determinadas instituciones al momento de establecer un diseño institucional, es decir, en gran medida los resultados óptimos del CPCCS como institución formal estaban determinados por la interacción con otros elementos del sistema social o las denominadas instituciones informales (valores y normas sociales) (Grijalva, 2006, pp.146-147). Por ello, se puede establecer que un diseño institucional determinado no se erige como una condición vital para obtener un resultado particular, de esta manera resultado depende de la complejidad del diseño y del motivo subyacente (alcanzar un óptimo social o llevar adelante un interés particular), en palabras de Grijalva:

**Los diseños orientados a favorecer intereses particulares en el corto plazo y en situaciones específicas son generalmente más sencillos de especificar que los diseños requeridos para mejorar los resultados sociales y económicos de la sociedad en el mediano y largo plazo (Grijalva, 2006, p. 145).**

El diseño institucional que dio vida a esta institución estaba motivado por la finalidad de llevar adelante un interés particular en especial de quienes se encontraban en el poder, uno de estos intereses era generar mayor gobernabilidad para mantenerse en el poder y por otro lado desarrollar una berrera de protección contra la injerencia de la oposición colocando en las principales entidades de control a personas afines con la ideología política del gobierno de Correa

Es así que, el cambio en las instituciones desde la visión del institucionalismo de elección racional establece que cualquier decisión que tome la autoridad, estaría determinada por la maximización de sus beneficios, de tal forma que la decisión o elección que realice este actor sea aquella a través de la cual pueda obtener los mayores beneficios posibles (Caballero, 2007, p.14), lo que en cierta medida tiene una estrecha relación con la ingeniería institucional dado que el gobierno

de Rafael Correa estaba convencido de que la creación del CPCCS ayudaría a tener mayor control de las cuentas públicas a través de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana lo que por ende significa manejar a las instituciones estatales de favor a sus beneficios; sin analizar previamente el contexto social en el que se estaban realizando los cambios institucionales y sobre todo sin medir cuál sería la reacción de la sociedad.

Una vez concluido el análisis de la aparición del CPCCS, se profundizará en una de las funciones específicas otorgadas a esta institución que es la rendición de cuentas.

#### **4.3.- Políticas de rendición de cuentas del CPCCS durante el periodo 2013-2017.**

Luego de su creación, el CPCCS desarrolló una serie de normas que le permitieron entrar en funcionamiento, entre ellas la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Siendo estos dos últimos instrumentos jurídicos los que posibilitan profundizar en el análisis de la política de rendición de cuentas horizontal aplicadas desde el CPCCS, lo cual es el objetivo central de la segunda parte de este trabajo.

En una sociedad que vive bajo un régimen democrático, como es el caso del Ecuador, por un lado, el pueblo a través del sufragio elige a sus autoridades, y estas últimas están obligadas a informar a la ciudadanía sobre sus acciones, (rendición de cuentas vertical); y, por otro lado, las instituciones estatales pueden realizar controles administrativos entre unas y otras entidades públicas, es decir, realizar una rendición de cuentas horizontal.

Por lo tanto, para analizar la política de rendición de cuentas aplicada por el CPCCS en principio se hace necesario establecer de manera concisa que es la rendición de cuentas horizontal. Así, tomando las palabras de O'Donnell la rendición de cuentas horizontal es:

**(...) la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos (O'Donnell, 1997).**

Una vez aclarado el concepto de rendición de cuentas horizontal, centraremos esta parte del análisis en la política de rendición de cuentas desarrollada desde el CPCCS, considerando en primer lugar, que las políticas públicas aplicadas para regular temas específicos tienen un proceso de tres fases que comprenden la formulación, implementación y la evaluación de políticas públicas (Freire, 2019, p.6).

Así, al considerar que la implementación de las políticas públicas se realiza a través de instrumentos, y que en última instancia estas políticas son herramientas del gobierno que implican el uso de recursos estatales y cuya finalidad es alcanzar las metas de la política, se concluye que estos instrumentos sirven principalmente como canales para la implementación de una política pública pero también permiten la efectiva consecución de los objetivos de una política (Howeltt y Rayner, 2007 p.2).

En este sentido, al hablar de la implementación de la Rendición de Cuentas como política pública impulsada desde CPCCS hay que destacar en primer lugar que dicha implementación estuvo guiada por el diseño de la metodología de rendición de cuentas, misma que estuvo conformada por tres componentes: a) Acceso a la información; b) Foros ciudadanos; c) Incidencia en la gestión de lo público (Jara, 2019, p. 30), por lo que de conformidad con el párrafo precedente es

menester realizar un análisis del diseño metodológico de rendición de cuentas dentro del marco analítico del análisis de las políticas públicas propuesto por Fontaine, el método legislativo de Freire y las llamadas “técnicas de gobernanza” o instrumentos de política pública NATO propuestos por Hood.

El diseño de la metodología de rendición de cuentas implementado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (que constituye en si mismo un instrumento de Organización) es una herramienta que permite aplicar la política de rendición de cuentas en Ecuador. Como se mencionó anteriormente esta metodología está compuesta de cuatro elementos, los mismos que son analizados como instrumentos de política pública.

En este sentido, el primer componente de la metodología es el acceso a información; el cual puede considerarse dentro de la categoría de instrumentos de Autoridad, dado que el funcionamiento y ejercicio de este elemento se circunscribe a un marco legal (Art.81 de la Constitución de la Republica del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública), además de que ha servido como base para el desarrollo de algunos marcos normativos. En ese sentido, Fontaine expresa que no existe ninguna política pública que no sea regulada por una norma jurídica bajo la cual se enmarque (Fontaine, 2015, p.82).

A fin de facilitarle a la ciudadanía el acceso a la información, en el año 2012 el gobierno nacional a través de Acuerdo Ministerial No.7 encargó al Ministerio de Telecomunicaciones que se realicen las acciones necesarias con el objetivo de que cada una de las instituciones públicas cuente con la página web en la cual sea posible visualizar toda la información de dicha institución (Acuerdo Ministerial 7, abril del 2012, pp.2-3).

Es importante mencionar que a pesar de los varios intentos de crear estas plataformas digitales de acceso a la información no tuvieron el impacto esperado dado que su diseño como tal era poco amigable con el usuario, por lo que acceder de manera efectiva a la información requerida era tedioso, acotando además que la velocidad de la red no era óptima y muchas páginas colapsaban frecuentemente.

La Defensoría del Pueblo es la institución estatal encargada de realizar una evaluación anual sobre la efectividad de las páginas web para el acceso a la información pública. Esta evaluación se realiza en base a tres indicadores la funcionalidad, la estructura y el diseño de la interfaz. En base a lo mencionado, es posible notar que las páginas web institucionales no están siempre actualizadas y su interfaz cambia cada vez que una nueva autoridad llega a la institución por lo que la efectividad de la LOTAIP como instrumento de Autoridad no es efectiva en su totalidad (Bonilla & Galán, 2015, pp.76-78).

Bajo la misma línea de análisis en donde el acceso a la información es estudiado como instrumento de autoridad, cabe recalcar que en Ecuador está vigente la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, cuyo marco legal tiene por objetivo el garantizar y regular el ejercicio al derecho a acceder a las fuentes de información, así como el establecimiento de “la obligación para que la información que emane o esté en manos de instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema de la información tengan participación del Estado sea difundida a través de una portal web” (LOTAIP, 2004).

La organización y la nodalidad son dos dimensiones que para el presente caso pueden analizarse de manera conjunta, entendiendo que la nodalidad se refiere a la información, en este caso que proporciona el CPCCS en temas de rendición de cuentas y la organización son las redes de instituciones que permite

monitorear la rendición de cuentas, que en el presente caso no solo es el consejo de participación sino otras instituciones las cuales están vinculadas con el ejercicio de la rendición de cuentas.

Desde el tercer instrumento propuesto en la metodología NATO (Organización), es importante regresar a lo expuesto en la primera parte del análisis de caso en donde se mencionan a todas las instituciones que conforman la FTCS para comprender la dinámica que se maneja en la rendición de cuentas horizontal en Ecuador conjugando a tres instituciones: CPCCS, Contraloría y Fiscalía. Son estas tres instituciones en cumplimiento con cada uno de los deberes encomendados a ellas en la Constitución del 2008 las que permiten que la política de rendición de cuentas aplicada desde el CPCCS, su seguimiento y sanción -en caso de ser necesario- sea realmente efectiva.

Tal como lo expresa O'Donnell la rendición de cuentas horizontal como tal y su buen funcionamiento son resultado del trabajo conjunto de determinadas instituciones, lo que O'Donnell llama redes de instituciones, en otras palabras, la rendición de cuentas no es producto de instituciones que trabajan de manera aislada sino todo lo contrario (O'Donnell, 1997, p.15).

A pesar de que la Constitución establece en el art. 204 los deberes del CPCCS, en los arts. 211 y 212 aquellos que le competen a la Contraloría y en el art 195 los que le corresponden a la Fiscalía, y entendiendo que de facto estas tres instituciones deberían trabajar de manera sinérgica en la rendición de cuentas y lucha contra la corrupción los intereses de quien estaba a la cabeza de cada uno de estas entidades devino en que el control sea ineficiente abriendo la puerta para el cometimiento de una serie de delitos que dejó entredicho la efectividad de la política de rendición de cuentas del CPCCS (Riofrio, 2018, pp.29-32).

El instrumento de nodalidad (información), por su parte, se refiere a los datos que recolecta el CPCCS y que posteriormente pueden ser usados en procesos de investigación al existir inconsistencias en la documentación proporcionados

por las distintas entidades públicas, lo que tiene relación con lo explicado anteriormente respecto a la sincronía entre Contraloría, Fiscalía y CPCCS

En cuanto a datos específicos, durante el periodo 2013- 2017, es evidente la reducción que existió respecto al número de instituciones que entregaron su informe de rendición de cuentas al CPCCS. Es así como en el 2013 fueron 2999 las instituciones que rindieron cuentas al CPCCS y 855 que no realizaron ese proceso (CPCCS, 2013). Este año en particular el titular del CPCCS Fernando Cedeño, entregó a la Contraloría el listado de las instituciones que no presentaron su informe de rendición de cuentas a fin de que esta institución (Contraloría) inicie los procesos correspondientes.

Tabla 1 Tomado de Consejo de Participación Ciudadana y Participación Ciudadana

<b>Año Fiscal</b>	<b>Nro. Instituciones que NO presentaron el informe de reunión de cuentas</b>
<b>2013</b>	855
<b>2014</b>	269
<b>2015</b>	770
<b>2016</b>	489
<b>2017</b>	No se registra información

Como se puede evidenciar existen variantes en cuanto al número de instituciones que no presentaron su informes de rendición de cuentas; en el caso del año 2017, únicamente 1700 instituciones presentaron su informe lo que representa una disminución en casi un 50%, mientras que de las instituciones que no rindieron cuentas a este organismo existe una resolución pero a través

de su plataforma virtual [www.cpccs.gob.ec](http://www.cpccs.gob.ec) no se encuentra disponible para su respectiva lectura (CPCCS, 2017),.

Debido al incumplimiento en la presentación de los informes de rendición de cuentas los años comprendidos entre el 2015 y 2017 fueron caóticos en Ecuador, ya que se evidenciaron una serie de casos de corrupción lo que supuso que muchas autoridades estén prófugas u otras con llamamiento a juicio, socavando la efectividad no solo de la aplicación de la política de rendición de cuentas aplicada desde el CPCCS y evidenciando favoritismos hacia ciertas instituciones estatales con vínculos o afinidad ideológica al gobierno de turno, sino también dejando en entredicho la efectividad de las otras dos instituciones encargadas del control y la transparencia al no cumplir con sus deberes claramente establecidos en la Carta Magna.

Para finalizar el último de los instrumentos que se analiza en la implementación de la política de rendición de cuentas a través del diseño de su metodología es el del Tesoro. Este instrumento se refiere específicamente a la cantidad de recursos públicos que se invierten en la aplicación de una política pública (Fontaine, 2015, p.82).

Haciendo un comparativo del inicio y fin del periodo 2013-2017 se evidencia que, por un lado, en el informe de rendición de cuentas de 2013, presentados por el CPCCS, el presupuesto general asignado para esta institución fue de \$16.463.582,53, de este monto \$107.113,03 fue otorgado para los procesos referentes a rendición de cuentas. Mientras que al final del periodo el presupuesto para el año 2017 fue de \$12.072.893,78 del cual \$10.800,00 se asignó a la Subcoordinación Nacional de Rendición de cuentas, área en la que se logró el 100% de la ejecución presupuestaria (Concejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2017)

Desde los datos presentados en los diferentes informes de rendición de cuentas se evidencia claramente la reducción no solo en la asignación general presupuestaria al CPCCS, sino la reducción que se hizo al ámbito de rendición de cuentas. Esta disminución se produce en función de la falta de concordancia entre los objetivos planteados por la institución y los resultados obtenidos al concluir con el presupuesto asignado.

## **5.- Conclusiones**

En cuanto a la explicación del fracaso del CPCCS como una institución formal como tal, así como de la política de rendición de cuentas impulsada por esta entidad estatal, es posible discurrir que el fallo en este apartado encuentra su respuesta en una de las ideas recurrentes dentro del debate de la mecánica constitucional cuanto del diseño institucional de un estado, y es que, como menciona Sartori existen límites de la ingeniería constitucional cuando los procesos de reforma o de construcción de mecanismos que permiten desarrollar políticas públicas se reducen a un mero proceso de ingeniería constitucional (que más bien se quedaría en la mera hechura de la Constitución) que no toma en consideración el análisis de las condiciones específicas de cada sociedad.

Es decir que, para que una reforma o la construcción de un mecanismo que lleva a un determinado diseño tenga resultados positivos, o sea exitoso, se debe tomar en cuenta el ambiente en el cual van a funcionar las instituciones políticas, como lo establece Grijalva, se trata de tomar en consideración “la realidad social, los principales actores que actúan e influyen en el sistema, y las prácticas y valores que estos actores evidencian en su comportamiento habitual, es decir, la cultura política” (Grijalva, 2006, p.147) .

De tal forma que, la ingeniería constitucional que dio origen CPCCS como mecanismo para desarrollar “políticas públicas adecuadas y eficientes” Política de rendición de cuentas con la finalidad de fortalecer la gobernabilidad, tuvo una nula o escasa consideración de los elementos anteriormente detallados, así los

resultados no deseados en el desempeño del CPCCS como institución y en su rol se debe en gran medida a que en la ingeniería constitucional no se incorporó la influencia de las llamadas instituciones informales en el rol o buen desempeño de las instituciones formales.

Se puede concluir también que el CPCCS, junto con la Fiscalía y la Contraloría son el instrumento de Organización para la puesta en marcha de la política de rendición de cuentas. Sin embargo, la actuación de estas instituciones no fue efectiva en la medida en que su desempeño estuvo caracterizado por una falta de eficiencia a la hora de alcanzar los objetivos planteados en la política, y especialmente los que se encargan al CPCCS establecidos en el art. 208 de la Constitución.

Como se muestra a lo largo del trabajo la ineficiencia de la política de rendición de cuentas se debe también a la afinidad ideológica que existía entre las autoridades que estaban a cargo de realizar control, lo que daba paso a que este control sea sesgado y se oriente de manera puntual a aquellas instituciones que no compartían los mismos valores políticos-ideológicos. Diferencia que se evidenció de manera tangible en todos los escándalos de corrupción que se han registrado en el Ecuador especialmente en instituciones con afinidad al gobierno como Petroecuador, los mismo que dejaron en entredicho la eficiencia de la política, desembocando incluso en que se produjeran que se cesara a las autoridades antes de la culminación de sus funciones en el año 2017.

Desde el análisis al instrumento de Tesoro se evidencia claramente la reducción presupuestaria que ha existido en el periodo 2013-2017, esta reducción se genera por el bajo nivel de ejecución presupuestaria lo que finalmente deviene en que los objetivos sean aún más inalcanzables dado que sería incorrecto pensar que los recursos económicos no juegan un papel fundamental a la hora de implementar alguna política pública.

Finalmente, el desarrollo de este trabajo permite concluir que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tuvo falencias tanto en su proceso como en su aplicación, de manera que en relación al primer aspecto se podría inferir que la creación como institución formal estuvo motivada más por causas particulares de ciertos actores que por razones sociales o de benéfico común; por otra parte las fallas en la aplicación de la política de rendición de cuentas desde este organismo responde a la falta de exigencia en el cumplimiento de esta política a todas las instituciones estatales.

## Referencias

Acuerdo Ministerial No.7 (2012) Quito

Bonilla, E., & Galán, P. (2015). *Análisis del contenido informativo de las páginas web de cuatro municipios azuayos, en relación con la categoría participación ciudadana*. Cuenca: Universidad de Cuenca

Calland, R., & Bentley, K. (2013). The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information. *Development Policy Review*, 31, s69-s87. <https://doi.org/10.1111/dpr.12020>

Caballero, G. (2007). Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucinalismode eleccion racionaly analisis politico de costes de transaccion: primera aproximacion. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6(2), 9-27.

Celi, P. (2019). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción*. Quito.

Concejo de participacion Ciudadana y Control Social. (diciembre de 2013). *Informe de Rendicion de Cuentas 2013*. Concejo de participacion Ciudadana y Control Social, Quito. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-DE-RENDICION-DE-CUENTAS-2013.pdf>

Concejo de Participacion Ciudadana y Control Social. (2017). *INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2017*. Concejo de Participacion Ciudadana y Control Social, Quito. Obtenido de <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/RENDICION-2018-NUEVA.compressed-1.pdf>

Constitucion del Ecuador. (11 de agosto de 1998). Quito, Ecuador. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_ecu\\_anexo15.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf)

Constitucion del Ecuador. (20 de octubre de 2008). Quito, Ecuador. Obtenido de [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion\\_2008.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_2008.pdf)

Emmerich, G. (Septiembre de 2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. *POLIS*,

DOS(04), 67-90. Obtenido de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/article/view/16843/15068>

Fontaine, G., Caviedes, C. M., & Narváez, I. (2019). *The Politics of Public Accountability: Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*.

Fontaine, G. (2015). *El Analisis de Politicas Publicas: conceptos teorías y metodos*. Quito: Anthopos Editorial.

Grijalva, D. (2006). *El Limite del Diseño Institucional en Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas. 2011. "Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: Estudios de caso". En *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en São Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, compilado por Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas, 21-48. Bogotá: CESO / Uniandes.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20(1), 127-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>

Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society*, 26(4), 1-18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)

Howlett, M. (2009). Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89. JSTOR.

Howlett, M. (2014). From the «old» to the «new» policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207. JSTOR.

- Howlett, M. (2017). Policy tools and their role in policy formulation: Dealing with procedural and substantive instruments. En *Handbook of Policy Formulation* (pp. 96–111). Edward Elgar Publishing, Reino Unido. <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781784719319/9781784719319.0012.xml>
- Howlett, M. & Rayner, J. (2007) Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements', *Policy and Society*, 26:4, 1-18, DOI: [10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Jiménez, É. (2017). *La afectación del principio de transparencia por la aplicación del mecanismo de rendición de cuentas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de [:http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5547/1/T2129-MDA-Jimenez-La%20afectacion.pdf](http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5547/1/T2129-MDA-Jimenez-La%20afectacion.pdf)
- Jara, I. (2019). *estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como Función de Estado*. Quito.
- Jimenez, R. (2009). *Análisis del proceso de formulación de políticas para la reforma del sector eléctrico y su potencial incidencia en el marco institucional y la producción de fuentes renovables*. San José.
- Kiser, L. y E. Ostrom (1982): "The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches", en Ostrom, E. (Ed): *Strategies of political Inquiry*. Sage, California
- Lascombes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. (7 de Agosto de 2013). Quito. Obtenido de LEY\_ORGANICA\_DE\_LA\_FUNCION\_DE\_TRANSPARENCIA\_Y\_CONTROL\_SOCIAL
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. (2012).

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Marsh, D., & Stoker, G. (2010). *Theory and methods in political science: 3rd edition*. Palgrave Macmillan. <https://eprints.soton.ac.uk/80263/>
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability horizontal", en Estudios Políticos, núm. 19, Universidad Nacional Autónoma de México, México. s/f "Delegative democracy", Kellogg Institute, Notre-Dame (Estados Unidos), mimeo.
- Ortiz, S. (2008). *Participación Ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional*
- Ospina, P. (2012). *La participación ciudadana en Ecuador. Horizonte de los derechos humanos*, 147-161.
- PLAN NACIONAL DE INTEGRIDAD PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN*. (2013-2017). Quito.
- Riofrio, L. (2018). *Dinámicas políticas alrededor del accountability en los tiempos de la revolución ciudadana*. Quito: Universidad de las Américas.
- Sartori, G. (2016). *Limites de la Ingeniería Constitucional*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Schedler, A., Diamond, L. J., & Plattner, M. F. (1999). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- Vera, G. (2015). *La corrupción, mecanismos de participación ciudadana y control social; y, el Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción del Ecuador*. Quito. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4621/1/T1678-MDE-Vera-La%20corrupcion.pdf>

