Revista Carácter
Vol. 12, No. 1, Dic, 2024
e-ISSN: 2602-8476, ISSN: 1390-7662
www.upacifico.edu.ec/revistacaracter

REFLEXIONES SOBRE EL *ACCOUNTABILITY* EN UNA DEMOCRACIA IMPERFECTA

¿VACÍO DE PODER O IMPLOSIÓN INSTITUCIONAL?

Omar Sempértegui Zabala , sempertegui.omar@comunidad.ub.edu.ar
Ronald Antón Intriago , ecuador.cpc@gmail.com
Loyda Espinoza , loyda.espinoza@upacifico.edu.ec

Palabras Clave
Rendición de cuentas, transparencia, democracia imperfecta, Función Electoral, democracia liberal.

Historia del Artículo Recibido
Recibido 01-04-2024
Revisado 1-11-2024
Aceptado 01-12-2024
Publicado20-12-2024

Keywords
Accountability, transparency, defective democracy, electoral function, liberal democracy.

Article History
Received 01-04-2024
Revised 1-11-2024
Accepted 01-12-2024
Published 20-12-2024

Resumen
La transparencia, el control social, la participación ciudadana y los procesos de accountability son elementos importantes de una democracia liberal. En este sentido, la rendición de cuentas horizontal (horizontal accountability) se creó para demandar la actuación responsable y transparente de las autoridades e instituciones públicas. En este ensayo, se analiza el rol de la función pública, así como los otros poderes del Estado, con el afán de ilustrar el accionar de las instituciones estatales, en nombre del principio de rendición de cuentas y la exigencia de transparencia. Se concluye que se deben realizar todos los mecanismos para fortalecer la institucionalidad del Estado para que logren la independencia de funciones necesarias para el buen accionar y la ejecución eficiente de las politicas publicas necesarias para el beneficio del país.

Abstract
Transparency, social control, citizen participation, and accountability processes are important elements of a liberal democracy. In this sense, horizontal accountability was created to demand responsible and transparent actions from public authorities and institutions. In this essay, the role of the public function is analyzed, as well as the other branches of government, with the aim of illustrating the actions of state institutions in the name of the principle of accountability and the demand for transparency. It is concluded that all mechanisms must be implemented to strengthen the state's institutions so that they can achieve the independence of functions necessary for the proper functioning and efficient execution of public policies required for the benefit of the country.

INTRODUCCIÓN

La investigación se basa en uno de los elementos modernos de las instituciones estatales enfocadas en la rendición de cuentas y la transparencia de accionar de las autoridades (*accountability*). El objetivo general de este trabajo es analizar la falencia de la rendición de cuentas o *accountability* de las instituciones públicas en una democracia imperfecta, tomando como referencia las acciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) desde el 2023. Dentro de este lineamiento, los objetivos específicos del ensayo serán señalar la falencia del *accountability* en el Ecuador, específicamente, con relación a la función de transparencia y control social, la función electoral y otros poderes del estado para proponer salidas, como el mejoramiento de la normativa en la materia y una mejora institucional en el Ecuador.

Varios autores, entre ellos Norberto Bobbio, han descrito de diversas formas la naturaleza de la democracia y, en un consenso académico, han calificado como idónea a la Democracia Liberal. Pero este sistema no está exento de fallas, es por ello que Guillermo O`Donnell describe las características de una democracia imperfecta, a la que llama Democracia Delegativa, en la que los electores solo realizan una delegación a los gobernantes el día de las elecciones, pero una vez efectuadas no existe un control permanente de los órganos del poder (Pérez Múnera, 2007). Del mismo modo, Osvaldo Iazzetta enfoca su análisis al tipo de Estado en el que se desarrollan las Democracias Delegativas e indica que la debilidad institucional es el caldo de cultivo de éstas.

En Ecuador el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS se encarga de la función de transparencia y control social, tiene como objetivo incentivar la participación de los ciudadanos. Además, tiene como función de exigir el informe de rendición de cuentas a diversas instituciones del estado como: el Consejo Nacional Electoral (CNE), la Fiscalía General del Estado (FGE), la Contraloría General del Estado (CGE), el Consejo de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, entre otros órganos y dependencias estatales y/o gubernamentales.

A su vez, tiene la potestad de calificar la idoneidad de las autoridades de la Función Judicial, puntualmente, puede impugnar o aprobar el nombramiento de jueces, fiscales y sus alternos, incluida la máxima autoridad de la FGE, así como también tiene incidencia en el concurso para el nombramiento de autoridades del CNE. Puede, además, fungir como veedor del debido proceso en las investigaciones efectuadas por la FGE, y de otras instituciones como la CGE. En resumidas cuentas, la ciudadanía puede recurrir a este órgano para exigir e impulsar la transparencia de las autoridades y su rendición de cuentas.

Con base a esto, el CPCCS es una institución que en principio empodera a la ciudadanía y al individuo, para limitar el ejercicio del poder de los representantes hacia los representados. Esto nos invita a pensar que a través de esta institución se estaría fortaleciendo el ejercicio democrático en el país. Pero, esto no exime al CPCCS de sucumbir ante los intereses partidistas, lo que puede debilitar el ejercicio democrático en un sistema de partidos[1] que tiende hacia la atomización y la dispersión (Sartori, 2005).

A este respecto, Mazzina y Bavastro (2020) consideran que la atomización partidista y la dispersión del voto tiene como resultado la fragmentación de algunos sectores del pais. Esta forma de hacer política que es de creciente aumento llamada polarización partidista, no es necesariamente la contestación a la problemática de la crisis identitaria, sino que, más bien, ayuda a conspirar contra el compromiso y moderación de las élites, y, de los ciudadanos en general (p. 606).

Tomando en cuenta lo mencionado, este análisis se centra en las actuaciones del CPCCS llevadas a partir del 2003, tiempo en el cual se inició un proceso de veeduría en contra de la fiscal general del Estado. A su vez, el CPCCS, tampoco ha impugnado el proceder de jueces que obedecen a intereses partidistas, deteriorando el sistema de derecho, pues otorgan acciones constitucionales de protección a exfuncionarios procesados y sentenciados por actos de corrupción. En muchos casos, los exfuncionarios se fugan del país, o permanecen en este con medidas sustitutivas, sin que llegue el rigor de la sanción, y peor aún, sin que reparen al Estado, o a los particulares afectado.

El Estado ecuatoriano tiene una democracia delegativa en acefalía

Al iniciar este análisis podríamos formular un cuestionamiento en torno al *accountability* en una democracia imperfecta: ¿la instrumentalización del *accountability* debilita la democracia?, ¿Cómo se produce la instrumentalización del *accountability*?. Previo a responder estas preguntas primero debemos definir qué tipo de sistema político tiene el Ecuador. De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), se describe al país como un:

"Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república

[1] Sartori en la página 172 de su libro "Partidos y sistemas de partidos" propone que entre 5 y 6 partidos para diferenciar un pluralismo partidista extremo, de uno moderado (3 y 4 partidos). En Ecuador, para las Elecciones 2023 se tuvo 8 binomios presidenciales.

y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución".

Para ilustrar la premisa anterior haremos una breve comparación entre el Ecuador y Laos. El índice de democracia (*Democracy Index*), califica al Ecuador con 5.7, ubicado en el puesto #78 de #166 países de esta escala de democracia. Y lo califica con 0.47, ubicado en el puesto #69 en la escala de democracia liberal, con un sistema de gobierno presidencial. En contraste con Laos que es calificado con 1.8, ubicado en el puesto 158 de 166 países en la escala de democracia y lo califica con 0.1 en la escala de democracia liberal, con un sistema de gobierno unipartidista (The Economist, 2023). Estas cifras se complementan con el concepto de democracia como un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, una característica esta dada por el poder dado por ley (Bobbio, 1986, p. 14).

Ecuador es una democracia, pero, surge otra interrogante, ¿qué tipo de democracia es en la práctica? Bobbio (1986, p. 34) describe a las democracias representativas, como un sistema en el que las deliberaciones colectivas, son tomadas por las personas elegidas para ese fin. En Ecuador existe una democracia representativa, pero además se puede calificar a la democracia como liberal. Esto porque en el país existe separación de poderes o funciones, también porque se le imponen restricciones a quienes ejercen el poder (representantes) y, además, porque se ha establecido que las autoridades rindan cuenta de sus actuaciones ante el pueblo (representados).

Por ello, las autoridades (representantes) en el ejercicio del poder deberían evaluar la viabilidad y lo pragmático, ya que, en el ejercicio de sus funciones toman las decisiones, pero, corren el riesgo de dañar la calidad del sistema, por el hecho de exigir rendiciones de cuentas manipuladas y arregladas que obedecen a intereses partidistas, y no se alinean con la premisa inicial del *accountability*, que es evitar la corrupción de la esfera pública, procurando ofrecer lo mejor del sistema al pueblo (representados).

En el caso de Laos, por ejemplo, donde el gobierno ejerce de forma totalitaria su poder sobre los representados, sin cuestionamiento a sus procesos de gestión como gobierno, es decir, la transparencia de las autoridades y la rendición de cuentas se ejerce de forma unilateral como una herramienta de sumisión, que únicamente la exige la cúspide (representantes) de la pirámide a la base (representados) en este régimen no democrático.

Esto difiere de lo que sucede en las democracias liberales donde la exigencia de la rendición de cuentas y transparencia funciona de forma bilateral (vertical y horizontal), incluso en una democracia imperfecta como la del Ecuador, donde el mal uso de estos mecanismos obedece a intereses partidistas, pero mantiene la dinámica bilateral de horizontalidad y verticalidad.

Esto resalta la importancia de eludir la concentración de poderes, porque incluso en una democracia imperfecta, los representantes tienen la potestad de evaluar a los representados en aras de mejorar el sistema. Para complementar el criterio de Bobbio y, de cierto modo ilustrar los dos axiomas de un sistema democrático liberal, (Mazzina 2020, p.3) se enmarca en dos concepciones: primero tenemos que la democracia, responde al planteamiento de quien ejerce el poder y la segunda el liberalismo que limitaciones debe tener el poder político.

Tomando los conceptos de estos autores podemos afirmar que Ecuador tiene una democracia representativa, porque los ciudadanos (representados) eligen a las autoridades (representantes) por medio del sufragio (que es un derecho y una obligación legal). Y se la puede asociar con el concepto liberal, porque los representantes (autoridades) tienen limitaciones (con amenaza de sanción) para ejercer sus cargos. Debido a la gran responsabilidad que recae sobre los representantes y, debido al sistema de partidos que tiene este país, los contrapuntos que pueden existir entre los partidos que tienen cuotas de poder podrían llegar a ser, incluso, inquisitoriales, y ralentizadoras del interés público.

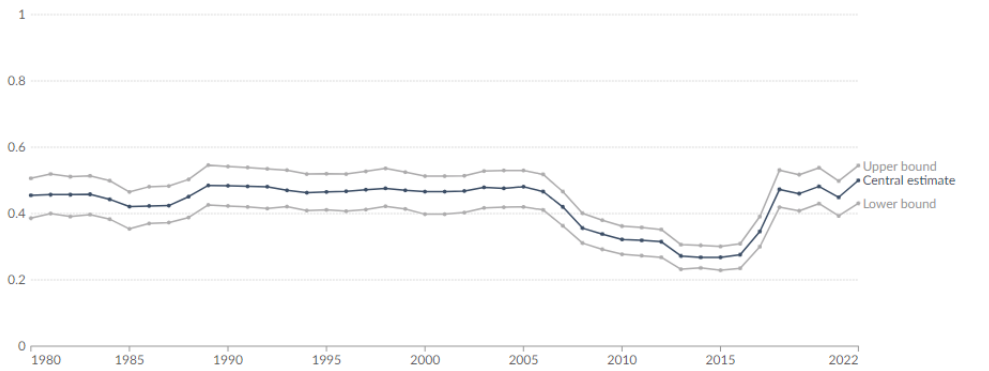
Es fundamental entender que la institucionalización de la rendición de cuentas es parte de la modernización del Estado. En esta ola democrática, es esencial practicar la transparencia, la cual consiste en el acceso de la información y verificar la gestión de las autoridades públicas. Al menos en teoría, dentro del 'deber ser' de las cosas, el representado debería participar activamente en mejorar las condiciones del sistema, exigiendo la socialización de la información pública. Incluso podría otorgar réditos políticos a quienes cumplan con estas premisas, brindando credibilidad a un proceso político, o a una institución estatal.

Una forma de limitar a las autoridades o representantes, es por medio de la rendición de cuentas y la transparencia y, que se han materializado institucionalmente y normativamente en su versión de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004). Esta se gestiona y/o impulsa entre instituciones, órganos y funciones del Estado, así como también existe la variante *accountability* vertical de la rendición de cuentas, la misma que es exigida directamente por los representados en las urnas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

La calificación que le otorga *The Economist* al Ecuador en el índice de democracia es mediana, pero, esto no quiere decir que en el país no se practica una democracia plena. De hecho, podemos afirmar que las acciones políticas realizadas en el año 2023 por el CPCCS permiten observar que Ecuador tiene una democracia imperfecta que no posibilita un diálogo entre gobernantes y gobernados para alcanzar objetivos comunes. Para entender cómo se desarrollaron los sucesos del 2023 es preciso remontarnos al año 2006, en un escenario conmovido por la convocatoria a la Asamblea Constituyente, con un movimiento político dominante, un líder político y una Constitución diseñada a la medida de este proceso político.

Gráfico No. 1

Índice de Democracia Liberal en Ecuador período 1968 - 2022



Nota. Gráfico extraído de la página Our World On Data. Fuente: Herre (2023).

Si analizamos los datos que reflejan en el Gráfico No. 1 "Índice de Democracia Liberal en Ecuador período 1968 – 2022". Podemos dividir esta línea temporal en 4 períodos:

- El primer período se establece después del retorno a la democracia (1978), en este lapso comprendido entre 1980 y 1997 estuvo vigente el Referendo Constitucional de 1978, este documento es considerado como una actualización de la Constitución de 1948. Se toma los cinco picos altos que fueron: 1989 (0,55) – 1990 (0,54) – 1991 (0,54) – 1992 (0,54) – 1993 (0,53).
- El segundo período se comprende entre los años 1998 y 2007, lapso en que estuvo vigente la Constitución de 1998. Dentro de este período se tomaron los cinco picos altos del índice democrático: 1998 (0,54) – 1999 (0,53) – 2003 (0,53) – 2004 (0,53) – 2005 (0,53).
- El tercer período inicia en el 2008 y finaliza en 2016, este lapso comienza al entrar en vigencia la Constitución, y finaliza con la culminación del mandato del presidente Rafael

Correa. Cuyos cinco picos altos fueron: 2008 (0,40) – 2009 (0,38) – 2010 (0,36) – 2011 (0,36) – 2012 (0,35).

- El cuarto período lo situamos entre 2017 y 2024, este lapso fue seleccionado para medir los cambios en el ejercicio democrático desde la prepandemia, pasando por la pandemia y el período postpandémico. Los cinco picos altos fueron: 2018 (0,53) – 2019 (0,52) – 2020 (0,54) – 2021 (0,51) – 2022 (0,55).

Si analizamos el proceso político del Ecuador desde el retorno a la democracia o la tercera ola de democratización (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2015), hasta el presente, tomando la tipificación de O'Donnell sobre las Democracias Delegativas (DD), podemos afirmar que el Ecuador entre 1980 y 2005 tuvo una democracia imperfecta, plagada de crisis económicas y políticas.

Tomando las cifras del Índice de Democracia Liberal, en adición con las 11 características descritas por O'Donnell, en su tipificación de las Democracias Delegativas, aplicadas a los dos períodos presidenciales, comprendidos entre 2008 y 2016, vemos que la tipificación encaja a la perfección con lo sucedido en el mandato. Debido a que surgió luego de largos años de crisis económica y deterioro social, tuvo el respaldo mayoritario de los medios de comunicación, fue electo democráticamente en elecciones libres, concentró poder al convocar a una asamblea constituyente.

Promovió el discurso de solución única a los problemas del país, situándose con capacidad de lograrlo, posicionó a elementos de su militancia como autoridades en las instituciones de Control y Transparencia, Fiscalía, y en las demás Funciones del Estado. Aquí cabe preguntarse ¿Se respetaron los filtros de *accountability?*

Estas decisiones[2] polémicas no tuvieron freno por parte de la oposición. Incluso, en ciertos casos, sus coidearios y militantes que, en algún momento se opusieron a ciertas reformas legales, recibieron sanciones simbólicas y en casos extremos fueron destituidos. Las decisiones tomadas en los periodos comprendidos entre 2008 y 2016 difícilmente eran cuestionadas, atribuyéndose su obrar en nombre y beneficio del pueblo ecuatoriano. Sin dudas un "híperpresidencialismo", que siempre aducía que el Ecuador estaba en una crisis sempiterna (crisis que aún perdura años después de su salida).

[2] El aumento y la creación de impuestos, la eliminación de las utilidades para trabajadores, la implementación del Banco del Instituto de Seguridad Social del Ecuador (BIESS) o la utilización de los fondos de la seguridad social como caja chica del Estado, por mencionar unas cuantas.

Posteriormente, en 2017, fue electo un nuevo presidente del Ecuador auspiciado por la misma tendencia política del anterior gobierno. Este último hereda un Estado acondicionado para fungir como una Democracias Delegativas DD, pero sin tener las mismas características de liderazgo (híperpresidencial) que tuvo el anterior mandatario.

Si aplicamos el concepto de las dimensiones que señala Iazzetta (2011) en la cara estatal de las Democracias Delegativas DD: Las cuatro dimensiones que señala el autor se pudieron identificar en el gobierno de Correa, pero en el gobierno de Lenín Moreno no se materializó del todo. La primera dimensión, no se pudo materializar debido a que no pudo controlar a la Función Legislativa y en menor medida, Guillermo Lasso, porque contrarrestó varios frentes en las funciones del Estado. Esto, sumado a que no pudieron controlar la crisis de inseguridad, el crimen organizado que se ha afianzado en varias esferas del Estado. Por esto, el Ecuador no cumple con las características de una democracia amplia, liberal y procedimental, resaltando que ninguna Función del Estado ha podido ejercer su autoridad plenamente, en caso de tomar una decisión que afecte a estos grupos delictivos, estos ejercen presión al gobierno por medio de asesinatos, atentados y diversas coerciones a la administración pública.

Se puede afirmar que Ecuador está en un proceso de erosión del Estado de Derecho, al contrastar el cuarto elemento que caracteriza un proceso de democratización, y se lo aplica a la inversa, es decir, no por la ausencia de estos factores sino como la presencia de los mismos entre ellos tenemos el crimen organizado que tiene su influencia sobre las decisiones políticas de gobierno (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2015, p. 268).

Pese a esto, Ecuador no tuvo una transición de una Democracias Delegativas DD hacia un régimen autoritario, ni tampoco hacia un autoritarismo competitivo como lo tienen otros países de la región. Una reforma legal impide al presidente volverse a postular, por ello, endosa su apoyo al binomio Lenín Moreno – Jorge Glas. En consecuencia, el Estado ecuatoriano queda con un presidente, que debió seguir las directrices trazadas por el mandatario saliente.

Se produce un vacío de poder que degeneró, aún más, la dinámica entre las instituciones del Estado y entre las autoridades, tanto en la presidencia Lenin Moreno como Guillermo Lasso, no pudieron enderezar el rumbo del país hacia una democracia amplia, liberal y procedimental. Las instituciones gubernamentales no se fortalecieron y continuaron debilitándose, sin una autoridad que ordene y dirija a los burócratas, el Estado quedó a merced de una implosión institucional, debido a que las directrices que seguían eran partidistas. Teóricamente, la independencia de poderes es un aspecto positivo que corresponde a un principio liberal, la desobediencia entre autoridades no es un mal síntoma *per se*. Pero, esto solo sería posible en un

sistema funcional con instituciones fuertes y autoridades autónomas e independientes, situación que no se ha plasmado en Ecuador desde su regreso a la democracia y que se evidencia con varias acciones del CPCCS en el 2023. Desde nuestra perspectiva, las funciones del Estado no han contribuido, desde sus roles, a fortalecer las instituciones y su obrar ha causado un deterioro, aún mayor, a la institucionalidad, simultáneamente ha contribuido en el debilitamiento de la democracia.

Debido a que la Función Legislativa no compagina en criterios con el Poder Ejecutivo; la Función Judicial aplica la ley, que muchas veces tienen vacíos, lo que hace que se facilite la liberación de delincuentes de alta peligrosidad (en un país plagado por la inseguridad), así mismo dejando en libertad a personas sentenciadas por corrupción; y, esta falta de coordinación de los tres poderes del Estado termina afectando la paz y justicia en el Ecuador.

En conclusión, el Ecuador tiene una Democracia Delegativa en acefalía por su debilidad institucional, que a su vez está cooptadas por agentes partidistas que no dudan en operar en favor de sus intereses personales y en contra del correcto funcionamiento del país. Para ilustrar esta conclusión, es preciso acuñar un prefijo antónimo a 'híper', 'hipo' presidencialismo, para calificar a un mandatario que no ejerce su autoridad, incurriendo en un rol diminuto como jefe de Estado y Gobierno.

Es decir, los partidos y personalidades de los distintos gobierno no deberían influir en los planes de gobierna, se espera que todos trabajen con el bien de la sociedad, y que exista continuidad de obras, no pugna por destruir lo anterior para hacer algo nuevo , sabiendo que esto lleva a utilización de recursos de forma ineficiente. Esta sería la contracara de una Democracia Delegativa que no transmute en un autoritarismo competitivo. En relación a la deficiencia de la gestión de un ex Presidente, se debe ver fortalecer la institucionalidad, porque las pugnas lo único que hacen es al debilitamiento de la democracia y decrecimiento económico del pais.

La presencia del *accountability* en las instituciones del Ecuador

Si revisamos la historia varios académicos han intentado construir una identidad a la limitación que tienen, o deberían tener, los representantes (autoridades) con relación a los representados (individuos). Parafraseando al barón de Montesquieu para que no exista abuso de poder es preciso que el poder se detenga a sí mismo (Montesquieu, 1748).

También Bobbio (1986) al plantear una reflexión a modo de pregunta, con respecto a la limitación del poder: ¿quién cuida a los cuidadores? Hoy ¿quién controla a los controladores?" (p. 24).

Apelando a la necesidad de controlar de alguna forma a quienes administran el poder, y que, de no lograrse, se podría dar por perdido el sistema democrático como tal.

Esta reflexión concuerda con la cita que realiza Andreas Schedler (2004), quien añade que la transparencia y la rendición de cuentas son obligaciones del gobierno y de las instituciones estatales, como lo expresa en el texto de Madison publicado en el Federalista No. 52, publicado en la traducción de su ensayo *Conceptualizing Accountability* (¿Qué es la rendición de cuentas?). Este texto expresa: Al organizar un gobierno, la gran dificultad, esta en que el gobierno tiene que capacitarse para mandar sobre los gobernados, y luego sepa regularse a sí mismo (p. 9).

Hay tres pilares fundamentales para describir el informe de la rendición de cuentas, detallando que se obliga a las instituciones a abrirse a la inspección pública, explicar y justificar sus actos, supeditándolo a las posibles sanciones" (Schedler, 2004, p. 13). Esto quiere decir que la rendición de cuentas, tiene como fin precautelar toda acción u omisión de las autoridades que perjudique al Estado, procurando una sanción.

Es por ello que cuando se habla del *accountability*, no solo se hace referencia a la transparencia de una gestión o a la rendición de cuentas de una autoridad sino también a la sanción que recae sobre este, en caso de incumplir.

Una institución de *accountability* se caracteriza por obligar a las autoridades (representantes) a rendir cuentas a otras autoridades (representantes) y sobre todo a los individuos (representados), en virtud de la transparencia. Esta característica es propia de un sistema liberal democrático, en contraste con lo que ocurre en una DD, en menor medida, en un régimen autoritario, en los que no existen filtros y órganos de control para el Ejecutivo, ni para las instituciones del Estado, tan solo dan respuesta al máximo líder de la estructura partidista a la que pertenecen.

Dentro de esta categoría llamada *accountability* horizontal, podemos situar el control que ejercen las funciones tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), que se controlan y regulan entre sí. A esto se suman los mecanismos democráticos que se han incorporado en los últimos 44 años, pasando por las múltiples reformas constitucionales que han dado nacimiento a dos instituciones que se las cataloga como los elementos más modernos del Estado. Una de estas instituciones se encarga de vigilar, regular y sancionar a los individuos que deciden participar en procesos electorales y la otra de vigilar, regular y sancionar a las autoridades en su gestión como oficiales de una institución estatal.

La Función Electoral, que por su naturaleza se constituye como el pináculo de la democracia del Ecuador, está conformada por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral (CNE)

y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el CNE encargado de organizar, gestionar y transparentar los procesos electorales, y el TCE encargado de administrar Justicia Electoral. Ambos operan dentro del marco normativo de la Constitución de la República del Ecuador y de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, como herramientas normativas en el funcionamiento de todos los procesos, desde la participación, filtro y sanción en materia electoral.

En el capítulo sexto de la Constitución se crea la Función Electoral, específicamente el artículo 217 describe que garantiza el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.

En período electoral la Función Electoral se convierte en el órgano más importante del Estado, al tomar mayor relevancia los procesos de inscripción e impugnación de candidaturas, movimientos y partidos políticos, que son ventilados tanto en el TCE durante el período preelectoral, como en el período postelectoral. Por su parte el CNE se encarga de vigilar el proceso electoral. El TCE se encarga de vigilar que los sujetos políticos no incurran en faltas, tanto en campaña como en funciones, que podrían provocar su destitución.

Otra función que ha sido incorporada a la estructura estatal es la Función de Transparencia y Control Social, encargada de vigilar y gestionar la transparencia y la rendición de cuentas e impulsar las posibles sanciones a las autoridades que presiden las demás instituciones del Estado. Ambas instituciones tienen por objeto la protección del sistema democrático.

Vale acotar que esta función es la más moderna en cuanto a su implementación en el Ecuador, que, por su naturaleza, es una institución de *accountability* (horizontal) por excelencia. Sus objetivos se encuentran plasmados en la Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) cuya función es de promover e impulsar el control de las empresas del sector público, para que realicen las actividades como responsabilidad , transparencia y equidad . Además de Fomentar la participación de los ciudadanos y combatir la corrupción (Ley FTCS, 2013, pág 2)

Esta Función del Estado se encuentra conformada por varias instituciones como: el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo (DP), la Contraloría General del Estado (CGE) y las superintendencias legalmente constituidas (Superintendencia de Bancos y Compañías, etc.). Se puede afirmar que esta institución es la materialización de las palabras de O'Donnell en el título de su texto sobre *accountability* horizontal.

Como se mencionó, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es el órgano cuyas autoridades son electas en sufragio universal. En teoría, y por mandato de la ley, los candidatos al CPCCS nacen de la sociedad civil, sin vínculos partidistas, entre sus prohibiciones está la no pertenencia a otras funciones del Estado, la no vinculación a la administración de un partido político, etc. Acorde al artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

De todos los órganos de esta Función estatal, el CPCCS combina la participación ciudadana, con la rendición de cuentas y la transparencia, sin desmerecer la función de la Contraloría General del Estado CGE que es propiamente sobre el manejo de fondos públicos. Por ello, el segundo inciso del artículo 1 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, establece que el objetivo principal de la institución radica en su compromiso con los ciudadanos y la rendición de cuentas a las diversas autoridades del Estado, al afirmar que "*promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; impulsa y establece los mecanismos de control social; y la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley" (Ley CPCCS, 2009, p. 2).*

Pero, también se debe contemplar un escenario opuesto en el que una o varias funciones del Estado impidan el ejercicio del poder a otras instituciones estatales incluyendo a la Función Ejecutiva, como un exceso -o abuso- del *accountability*, si cabe el término. Propio de una DD, pero sin la figura híperpresidencial que caracteriza a ésta, lo que da paso a considerar que se rompe el equilibrio que debe existir en los poderes del Estado (Payne, Zovatto, & Díaz, 2006).

Se puede identificar el *accountability* horizontal entre funciones estatales, como por el ejemplo el *impeachment* o juicio político, que lo ejerce el Órgano Legislativo en contra del Ejecutivo. La destitución de funcionarios por incumplir funciones, y la disolución del Órgano Legislativo por parte del Ejecutivo, que se puede dar por varias causales. También existe un escenario en el que Legislativo y Ejecutivo, pueden destituirse simultáneamente.

A este respecto, la Asamblea Nacional que representa el poder legislativo puede activar el mecanismo llamado juicio político a las autoridades de distintas entidades estatales como indica el artículo 129 de la Constitución de la República. Entre estas autoridades de la Función Ejecutiva están: ministros, secretarios, directores, etc., incluyendo al presidente, pueden enjuiciar

por diversas causales, entre esas por: delitos como cohecho, peculado y por enriquecimiento ilícito. A su vez, la constitución ecuatoriana también contempla la disolución de la Asamblea Nacional (artículo 148 de la Constitución de la República), por decreto del presidente, debiendo cumplir las condiciones que prevé la Constitución, como la obstrucción del plan de gobierno, por grave conmoción social, entre otros.

En conclusión, en el Ecuador existen varios mecanismos de *accountability*, compuesta por varios órganos que están regulados por la Constitución y por las normativas correspondientes a cada órgano estatal, contemplados en la legislación ecuatoriana. En principio, las instituciones estatales estarían en cumplimiento de exigir transparencia y rendición de cuentas a los órganos de la estructura estatal, pero existe un área gris en este obrar, debido a que este accionar es cuestionable cuando se vincula con intereses partidistas, lo cual se transforma en persecución política, por ende, se altera la naturaleza del *accountability*, transmutándose en lo que se ha denominado *lawfare*.

La instrumentalización del *accountability* en una democracia imperfecta

Para garantizar una democracia plena, los representantes deben tener la capacidad de administrar el Estado, en favor de los representados, y, a su vez, deben autorregularse para no cometer atropellos que atenten contra los derechos humanos, las libertades civiles y el ejercicio democrático, no solo a través instituciones estatales sino también a través normativas que faculten y obliguen a las entidades públicas a ser transparentes y a rendir cuentas entre sí y al pueblo, todo en un conjunto, sin que falte uno de estos elementos.

Si tuviésemos que sintetizar el enunciado anterior, podríamos proponer una fórmula que ilustre los elementos de una democracia liberal plena, compuesta por: 1) el respeto a las libertades civiles; 2) el respeto a los derechos políticos; 3) el libre ejercicio del *accountability* (horizontal y vertical); 4) el respeto a los derechos humanos; y, 5) la independencia de funciones estatales.

Pero, en una democracia no siempre encontramos todos estos elementos, o, en ciertos casos sí, pero con defectos, en los que una o varias funciones del Estado no fungen en virtud de la democracia, ni mucho menos en beneficio del pueblo. En algunos casos, las instituciones se centran en el oportunismo y la persecución política para tener protagonismo mediático.

En este escenario la democracia sufre de debilidad e ilegitimidad por los casos ya detallados, su funcionamiento se ve corroído por los vacíos tanto por la carencia de principios

como por el irrespeto interinstitucional. Satori (2018) menciona que "el problema siempre ha sido de qué modo y qué cantidad de poder transferir desde la base hasta el vértice del sistema potestativo" (p. 127).

Este cuestionamiento se plantea como parte de la debilidad de la democracia cuando no se concreta ni aclaran los límites del poder y el grado con el que se lo ejerce. En este contexto, se prevé que la cultura democrática de la ciudadanía se disipe, por resultado de un bajo rendimiento de las autoridades y un alto índice de reclamos y exigencias por parte de los representados, perfeccionándose, de esta forma, la tipología de una democracia imperfecta que, en el caso del Ecuador, avanza.

Entiéndase que la insatisfacción de los ciudadanos deriva en levantamiento de ciertos sectores de la sociedad que, ante la existente flexibilidad, buscan obtener réditos políticos, ilustrando de esta forma la liquidez de la democracia como lo plantea Han (2013, p. 22) "La política cede el paso a la administración de necesidades sociales". Esta problemática se identifica por medio de una comparación entre la calidad y preparación de una autoridad (presidente, alcalde, prefecto, asambleísta, etc.) y lo pertinente de los reclamos de los ciudadanos, escudados dentro del concepto de democracia participativa.

El Ecuador en el año 2023 atravesó una serie de acontecimientos que menoscabaron los principios de una democracia plena. La Asamblea Nacional convocó a juicio político al presidente a finales de abril del 2023. Las acusaciones sobre corrupción no son concluyentes, ni se ha encontrado indicios directos de su participación en actos colusorios, razón por lo que para entendidos políticos fue un golpe parlamentario (Marsteintredet & Malamud, 2020).

Posteriormente, en mayo, mientras se desarrollaba el juicio político, el presidente disolvió la Asamblea indicando que existía grave crisis política y conmoción interna, causal que anduvo persiguiendo la Asamblea para destituir al presidente, acelerando el proceso, activándose el mecanismo llamado muerte cruzada, debido a que el requisito principal es que el presidente esté enjuiciado políticamente y que se cumpla una de las causales o condiciones que establece la Constitución ecuatoriana para disolver la Asamblea. El CNE convocó a elecciones para el 20 de agosto del mismo año, en total cumplimiento con el Código de la Democracia.

Los mecanismos de *accountability* interinstitucional se activaron en observancia de las normativas vigentes. Pero, surge una duda al momento de contemplar las verdaderas funciones

que están supuestas a cumplir estas instituciones estatales. El Ejecutivo debe gobernar y gestionar, el Legislativo debe crear leyes y fiscalizar; y, la Función Judicial debe emitir su criterio sobre las normativas vigentes y con relación a la interpretación progresiva de los derechos y obligaciones conferidos en la Constitución. Asimismo, los órganos como el CNE, el CPCCS y la FGE deberían enfocarse cada uno a la función que por naturaleza les corresponde y define.

La Ley Orgánica del CPCCS determina una serie de requisitos y prohibiciones para ser candidatos de este órgano estatal. Puntualmente, el artículo 21 establece las prohibiciones, que, entre varias menciona en el numeral 8: Sean afiliados, adherentes o dirigentes de partidos o movimientos políticos, durante los últimos cinco años, o hayan desempeñado una dignidad de elección popular en el mismo lapso, a excepción de concejales, vocales de las juntas parroquiales y de los consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que se postulen a la reelección (LOCPCCS, 2009).

Dentro de esta misma línea temporal, la pugna entre el CPCCS y el CNE, dentro del marco de un concurso de renovación del CNE, culminó con disculpas públicas por parte del entonces titular del CPCCS. Luego las autoridades de la Corte Constitucional (CC), dan por resuelto la destitución del titular del CPCCS.

CONCLUSIÓN

Ecuador tuvo un proceso de “des-democratización” durante los períodos presidenciales desde 2006 hasta 2016, años en los que se puede calificar al país como una democracia delegativa. Pero, el problema de fondo es la deformación de la naturaleza de las funciones del Estado que afectó no solo al ejercicio democrático, sino también a las instituciones. Vale recalcar que la democracia en el país ya era imperfecta, se convirtió en una democracia delegativa. Situación que se pudo evitar fortaleciendo la institucionalidad, respetando la independencia de los poderes estatales para procurar convertirse en una democracia liberal plena.

Como consecuencia de esto las funciones del Estado quedaron a merced de una implosión institucional, por un lado, la falta de liderazgo o gobernabilidad después del 2016, esto provoca que ciertos funcionarios de Estado que se identifican con el anterior régimen, operen en torno a una agenda que procura el retorno del líder del partido, como es el caso de varios funcionarios públicos que ocupan altos cargos en diferentes instituciones de poder.

Esto sumado a la presencia de una cantidad considerable de legisladores que se convirtieron en la primera minoría parlamentaria, oscilando entre 40 y 50 asambleístas de un total de 137 escaños, lo que provocó una ventaja considerable en favor de la bancada opositora en el órgano Legislativo, obstaculizando los intentos de consolidar la gobernabilidad que procuraba el Ejecutivo, impulsadas mediante negociaciones y reparto de cuotas de poder.

Además, de las falencias institucionales mencionadas en la extensión de este artículo, que dibuja un panorama poco alentador en cuanto a institucionalidad y ejercicio democrático. Una democracia imperfecta produce el deterioro de las instituciones del Estado, la falta de liderazgo del Ejecutivo produce el resquebrajamiento de la gobernabilidad y el desequilibrio entre las principales funciones estatales. Esto incluye al CPCCS y al CNE, órganos del Estado que, por su naturaleza, se configuran como la materialización del *accountability*, debido a que la Función de Transparencia y Control Social debe garantizar el debido funcionamiento institucional, y, por su parte, la Función Electoral debe garantizar en plenitud el ejercicio democrático nacional.

Por la importancia de estas dos funciones, se debería tomar en cuenta los mecanismos y métodos por los cuales son seleccionadas y posesionadas las autoridades de ambas funciones, con la finalidad de evitar que sean cooptadas por intereses partidistas, convirtiéndose en un mecanismo de persecución política, maquillado como exigencia de rendición de cuentas y transparencia (*accountability*).

La solución a este nudo Gordiano, se podría conseguir mediante una reforma a las normativas pertinentes en materia de concursos de méritos y oposición, como en el caso de los concursos para ser jueces, fiscales y miembros de la Contraloría General del Estado y Defensoría del Pueblo, lo mismo aplica a todas las funciones del Estado que no son de elección popular, para evitar que tengan vínculos con estructuras partidistas que desvíen el cauce natural de sus atribuciones otorgadas por la Constitución y las leyes orgánicas. Todo puesto público de alta envergadura tanto de la Función Ejecutiva, Legislativa y Judicial deben tener una trayectoria académica que asegure un nivel de conocimiento mínimo. Tanto nivel de grado como de posgrado. Mas aun debe ser así con los candidatos de elección popular. La mayoría de estos puestos deben tratar temas de transcendencia para vidas humanas y el futuro de una generación como para dejarlo solo en un carisma o posición de poder.

El fortalecimiento de la institucionalidad depende, en gran medida, del diseño de las normativas para reducir el vacío legal. Es decir, las instituciones no se fortalecen, únicamente con la independencia de funciones, sino también con la ejecución de políticas públicas, sustentadas en normativas que provean de mecanismo de coerción y coacción en caso de incumplimiento, al igual que el accountabiliy.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia.* (J. F. Santillán, Trad.) Fondo de Cultura Económica.

Constitución de la República del Ecuador [Const]. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). Registro Oficial, (449).

Han. B. (2013). *La sociedad de la trasparencia primera edición*. *Herder Editorial, S.L*

Han. B. (2022) *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*. Penguin Random House.

https://ourworldindata.org/explorers/democracy?tab=chart&time=1968.latest&facet=none&uniformYAxis=0&country=~ECU&Dataset=Varieties+of+Democracy&Metric=Liberal+democracy&Sub-metric=Main+index

Iazzetta, O. (2011). La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino. En G. O'Donnell, O. Iazzetta, & H. Quiroga, *Democracia delegativa: Un abordaje latinoamericano* (pp.. 79-114). Prometeo.

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2009, día y mes) Asamblea Nacional. Comisión Legislativa y de Fiscalización. https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2016/12/Ley-Org-CPCCS.pdf

Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. (año, día y mes). Asamblea Nacional.

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social . (2009, día y mes) (Reforma 2018 ed.). Asamblea Nacional. CPCCS Transitorio.

Mainwaring, S., y Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *POSTData*, *20*(2) pp.267-294.

Marsteintredet, L., y Malamud, A. (2020). *Golpes con adjetivos: ¿precisión o confusión?* Fundación Carolina.

Mazzina, C. (2022). Libertad, liberalismo y democracia en América Latina: una difícil combinación. *Caminos de la Libertad*.

Mazzina, C., y Bavastro, R. (2020). América Latina: entre la democracia, la autocracia y el fin del consenso democrático. En M. Colotta, & J. (. Lascano y Vedia, *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis crítico de la política internacional.* Teseo.

Montesquieu. (1748). *De l'esprit des loix.*

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11), pp. 11-31.

O'Donnell, G. (2011). Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD). En G. O'Donnell, O. Iazzetta, & H. Quiroga, *Democracia delegativa: Un abordaje latinoamericano* (págs. 19-32). Prometeo.

Payne, J. M., Zovatto, D., & Díaz, M. M. (2006). *La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). Accountability social: La otra cara del control. En E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas* (pp.. 23-52). Grupo Editorial Temas.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos.* Alianza Editorial.

Sartori, G. (2018). Homo Videns: La sociedad Teledirigida. Primera edición de Bolsillo. Penguin Random house Grupo Editorial S.A.U.

Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencia*(3), pp.5-39.

The Economist. (26 de diciembre de 2023). *wisevoter.com*. https://wisevoter.com/country-rankings/most-democratic-countries/