

Representantes ciudadanos de los partidos: nuevas legitimidades en contextos no equivalentes

Citizen representative of the parties: new legitimacies in non-equivalent contexts

Representantes cidadãos dos partidos: novas legitimidades em contextos não equivalentes

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México, México
hectormgum@gmail.com

Resumen: Los Organismos Ciudadanos de Regulación (OCR) son instituciones que se legitiman sobre una idea de representación ciudadana. Asumir dicha condición conlleva extender el problema de la disonancia entre la actuación de los mandatarios y los intereses de los mandantes, hacia estos nuevos formatos institucionales. En este artículo se contribuye a la definición de dicho tipo de instituciones participativas, y argumento que, aunque oponen su legitimidad a la de los políticos electos, el reconocimiento de su autoridad requiere de vínculos con los partidos políticos. Para construir esta proposición recurro a un modelo donde las autoridades ciudadanas ganan representatividad a través del reconocimiento entre dos audiencias, proceso que examino a través de la trayectoria del organismo electoral en México y las agencias de control de la corrupción en Ecuador, como casos analíticamente no equivalentes.

Palabras clave: Ciudadanía. Representación. Instituciones. Partidos Políticos. Control Ciudadano.

Abstract: Citizen Regulatory Bodies (CRB) are institutions that are legitimized on an idea of citizen representation. Assuming this

condition entails extending the problem of the dissonance between the actions of the mandatary and the interests of the constituent, towards these new institutional formats. This article contributes to the definition of this type of participatory institutions, and I argue that, although they oppose their legitimacy to that of elected politicians, the recognition of their authority requires links with political parties. To build this proposition, I resort to a representation model where citizen authorities gain representation through an intermediation function between two audiences, a process that I examine through the trajectory of the electoral body in Mexico and the corruption control agencies in Ecuador, as analytically non-equivalent cases.

Keywords: Citizenship. Representation. Institutions. Political Parties. Social Accountability.

Resumo: Os Órgãos Reguladores do Cidadão (ORC) são instituições legitimadas com base na ideia de representação dos cidadãos. Assumir essa condição implica estender o problema da dissonância entre as ações dos representantes e os interesses dos constituintes para esses novos formatos institucionais. Este artigo contribui para a definição deste tipo de instituições participativas, e defendo que, embora oponham sua legitimidade à de políticos eleitos, o reconhecimento de sua autoridade requer vínculos com partidos políticos. Para construir essa proposição, recorro a um modelo de representação em que autoridades cidadãs ganham representação por meio de uma função de intermediação entre dois públicos, processo que examino através da trajetória do corpo eleitoral no México e dos órgãos de controle da corrupção no Equador como casos analiticamente não equivalentes.

Palavras-chave: Cidadania. Representação. Instituições. Partidos Políticos. Responsabilidade Social.

Data de recebimento: 13/12/2021

Data de aprovação: 23/05/2022

Introducción

Después de que el Instituto Federal Electoral de México operara durante catorce meses con su directiva incompleta, los consensos políticos se lograron a través de la propuesta de un comité de notables. Una de las nuevas autoridades electas declaró que, por decirlo de alguna manera, obtuvo “la representación del pueblo de México encarnada en la Cámara de Diputados”. La lógica parece sencilla: el pueblo elige a los diputados, los legisladores seleccionan a las autoridades electorales y entonces, estas representan al pueblo.

El problema es que la legitimidad de este tipo de autoridades se construye a la distancia de la competencia partidista, pues es un conjunto de actores al que están encargadas de regular. En contextos de crisis de las instituciones representativas, el diseño de este tipo de agencias, que ejercen funciones de control, suele contener ideas de ciudadanización, por lo que las denomino Organismos Ciudadanos Reguladores (OCR). En este sentido, sus autoridades suelen representar una idea de ciudadanía, lo que devuelve al problema que se intenta solucionar.

Al extender la tensión irresoluble de la teoría política entre las relaciones mandante-mandatario hacia los OCR, sugiero que contienen el mismo conflicto de la buena representación y su legitimidad democrática.

En la primera sección de este artículo defino las características de este tipo de agencias como instituciones orientadas a controlar el poder político y validadas sobre una idea de representación ciudadana como oposición a un tipo ideal de actores relacionados con el circuito de la competencia política por el poder. Utilizo el modelo de la representación política de Rehfeld (2006) como base para analizar el problema a partir de una función requerida por públicos, identificando las reglas de selección de los representantes como indicador de los perfiles considerados como los más adecuados por los involucrados.

En la segunda sección analizo la trayectoria de dos OCR a través de dos contextos analíticamente no equivalentes: el organismo electoral en México y la agencia de control de la corrupción en Ecuador, en un periodo que va de 1997 al 2019. Para ello recurro a un análisis de episodios históricos con datos recolectados de fuentes secundarias y entrevistas. El argumento por explorar es que la legitimidad representativa de las autoridades ciudadanas se construye a través del reconocimiento de las fuerzas políticas hacia quienes reclaman dicha condición y, además, de los vínculos de los segundos con agrupaciones sociales. Pese a que se puede sostener con lo primero, lo segundo sirve como resguardo frente a cambios en el contexto político.

Instituciones de control ciudadano

Los países de América Latina no han sido ajenos a una tendencia global de institución de organismos estatales de control, que forman parte de un sistema de prácticas movilizadas políticamente por la desconfianza y el desencanto con el gobierno representativo (ROSANVALLON, 2007). Este universo institucional es un dique para el poder de decisión de quienes dirigen el Estado, pero tal capacidad de control requiere de autoridad. En contextos democráticos esto devuelve al problema de la legitimidad política que, paradójicamente, se busca reparar.

La emergencia de este tipo de agencias estatales puede encontrarse en los años noventa, predominantemente enmarcadas en el paradigma de la nueva gestión pública, desde donde se asume el control como un ejercicio de instrumentos técnicos (PEREYRA, 2013), por lo no es extraño que sus autoridades sean entendidas en términos de árbitros o reguladores. Sin embargo, estas instituciones tienen un valor político, pues contienen recursos para influir en el funcionamiento del Estado y en las condiciones en las que el poder de decisión es disputado y ejercido. Desde esta perspectiva, la pregunta por cómo estas autoridades construyen su independencia (DI

MASCIO; MAGGETTI; NATALINI, 2020) palidece frente a la de a quién responden quienes dirigen los aparatos de control.

Para acotar el objeto de estudio me concentro en las agencias estatales de control que contienen una idea de ciudadanía, una característica leída como participativa por algunos estudios (AVRITZER, 2017; ISUNZA, 2006; RAMÍREZ GALLEGOS, 2011), mientras otros la ubican desde una idea de post-burocracia (PEÑA, 2018). Denomino Organismos Ciudadanos Reguladores (OCR) a un tipo de arreglo institucional que favorece el ejercicio de actividades de regulación, evaluación y/o control de la gestión de lo público, a través de actores que se consideran ciudadanos, en oposición a una idea de burocracia ligada a las élites políticas y el estatus quo.

La característica ciudadana quizás es más cristalina en contextos de crisis de confianza en las instituciones representativas (legislativo, ejecutivo y partidos), pues si bien los organismos regulatorios suelen ser depositarios de temas que pueden ser problemáticos para los representantes electos y por ende, descansan en figuras técnicas (DI MASCIO; MAGGETTI; NATALINI, 2020), el atributo ciudadano, diferenciado de lo político-burocrático, contiene distinciones normativas. Cuando Isunza analiza este tipo de instituciones, que denomina de rendición de cuentas transversal, las define como aquellas que “hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un ethos ciudadano” (ISUNZA, 2006, p. 283).

Annunziata (2018) sugiere que los estudios sobre instituciones participativas han contribuido a reactualizar el problema de la representación en la teoría política contemporánea, pues develan la presencia de una pluralidad de actores, reconocidos por el Estado, que hablan -o reclaman hablar- a nombre de otros, y los OCR son parte de este conjunto. Aquí donde cobra sentido el problema que propongo atender y es similar al que ha dirigido amplias discusiones en la historia de la teoría política y en el diseño de sistemas de gobierno: la representación como una

tensión irresoluble sobre la correspondencia de intereses entre representantes y representados, es decir, la buena representación (GURZA LAVALLE, 2017).

El problema de la representación

La representación de la ciudadanía refiere a la idea de un buen ciudadano, a ese *ethos* que sugiere Isunza. Pero esta es una idea contextual, pues, aunque de manera general lo ciudadano alude a la distancia o independencia del conjunto de la competencia partidista, también es una condición que requiere de atributos de especialización, reconocimiento o experticia en torno a una función concreta; por ejemplo, el combate a la corrupción, la regulación de elecciones, la defensa de derechos humanos o la evaluación de políticas públicas.

Este enfoque es distinto al del principal-agente, ampliamente utilizado en el estudio de la independencia de las autoridades reguladoras que, entendidas como delegatarias de funciones asignadas por los políticos electos, estarán sujetas a estrategias de cooptación, pues su actividad puede resultar en amenazas a su capacidad de poder (DI MASCIO; MAGGETTI; NATALINI, 2020). Tratar esta cuestión desde una óptica representativa también da vuelta a la dicotomía entre la neutralidad de las autoridades ciudadanas y su cercanía con partidos políticos, pues si bien se asume lo ingenuo de pensar la existencia de ciudadanos independientes, quienes dirigen los OCR construyen su legitimidad a través del ser y parecer imparciales, por lo que se esfuerzan en presentarse como figuras distantes de agrupaciones políticas, incluidas aquellas que podrían patrocinarlos.

En el modelo de Rehfeld (2006), la representación es una respuesta a la necesidad de ejercer una función reclamada por públicos, que son los mismos que validan la legitimidad de quien se reclama como representante. Siguiendo la propuesta del autor, la validez de la representación puede ser democrática si es que

existe consenso entre los interesados sobre las reglas de selección. Pero esto no resuelve el problema si se considera la dimensión procesual y contingente de la representatividad (ANNUNZIATA, 2018), lo que incluye las estrategias de los regulados para contener las posibles pérdidas de agencia, y es aquí cuando las autoridades de los OCR necesitan de otros públicos que participen en el juego de la legitimación y el reconocimiento.

La presencia de un público o sector que reclama la función a ser satisfecha, incluso es considerada como una condición que incide en la capacidad de las nuevas instituciones para consolidarse (FALLETI; RIOFRANCOS, 2018). En América Latina es regular encontrar que las agrupaciones sociales se involucran en la hechura y operación de políticas, es una forma de la institucionalización de sus agendas (GURZA LAVALLE; SZWAKO, [s. d.]). Entonces, quizás puede entenderse la idea de Rehfeld desde otra óptica: si el reconocimiento de las reglas permite inferir la legitimidad democrática de la representación, es porque dichas normas facilitan la elección de perfiles considerados como adecuados para ejercer la función regulatoria. En otras palabras, las normas operan como una forma de selección de los perfiles que pueden ser considerados como los más convenientes para determinado(s) público(s).

7

La construcción de autoridad como competencia

En las democracias contemporáneas, consideradas como representativas, la validación popular es apenas un elemento de su legitimidad, pues la representación es siempre contingente y contestada (ANNUNZIATA, 2018, p. 40; ROSANVALLON, 2007). Este proceso depende, en parte, de la capacidad de los actores para investirse de tal autoridad que les permita influir en el comportamiento de los demás, lo cual no proviene tanto de las dispensas estatales sino de reconocimiento, capacidades y habilidades (ABERS; KECK, 2013).

De los elementos enunciados anteriormente, el reconocimiento merece especial atención, pues la construcción de legitimidad de las autoridades de los OCR se puede ubicar en el cruce de participación ciudadana, deliberación política y sistema político (AVRITZER, 2017, p. 24). Como tipo ideal de representación, la legitimidad de quienes dirigen estas instituciones se distancia de la competencia por el ejercicio del poder político, pero operativamente se relacionan. Quienes dirigen las tareas de los OCR forman parte de la competencia por el ejercicio de influencia sobre lo público y necesitan traducir intereses particulares como si fuera el interés general.

Si bien es cierto que los OCR suelen aparecer como respuesta a contextos de crisis de legitimidad, ello no responde a una lectura estratégica exclusiva de los políticos. La creación y desarrollo de dichas instituciones tiene que ver, en muchas ocasiones, con actores organizados que pugnan por ello, que se involucran en el diseño de las reglas e incluso se convierten en operadores de la institucionalidad. Y aquí la competencia y sus condiciones permiten establecer distancia del neo-corporativismo, pues los OCR no son arreglos poco transparentes e informales como apuntaba Offe (1996); se trata de instituciones que operan a través de reglas públicas y procedimientos transparentes, lo que llevaría a suponer que en la legitimación de la representatividad participa un público más amplio que el inicialmente interesado, además de actores desafiantes, como sugieren Luna y Velasco ([s. d.]).

Entonces, quienes promueven y sostienen los OCR compiten entre sí como iguales, con los actores del sistema de partidos y con las autoridades políticas, en condiciones variables de asimetría. La competencia requiere de alianzas, por lo que los actores ciudadanos necesitan del reconocimiento de aquellos a quienes pretenden controlar, incrementando así sus posibilidades de resultar seleccionados frente a sus pares. Esto ayuda a despejar una hipótesis sobre las instituciones participativas: constituyen un desafío para el elitismo democrático en la medida que lo amplifican; es decir, a través de figuras de representatividad ciudadana,

ingresan nuevos actores al sistema político, siendo parte de la élite que participa del ejercicio de los poderes estatales.

Este sistema de relaciones puede sintetizarse en la siguiente proposición: La construcción de legitimidad de las autoridades de los OCR requiere del reconocimiento de actores políticos y ciudadanos. El primer tipo corresponde a partidos políticos, y a mayor diversidad de las fuerzas que reconocen, más legitimidad de quienes dirigen los OCR; en lo que respecta a actores ciudadanos, se trata de vínculos con agrupaciones sociales. Aunque las ganancias en legitimidad pueden darse con el reconocimiento de solo la primera parte, la ausencia de la segunda deja más expuestas a las autoridades ciudadanas al debilitamiento cuando cambia el contexto político.

Contextos analíticos no equivalentes

El argumento anterior fue construido a través de un ciclo inducción-deducción, mediante la comparación de dos casos: el organismo electoral mexicano y la agencia de combate a la corrupción en Ecuador. Se trata de una comparativa de trayectorias institucionales a través de contextos analíticos no equivalentes, estrategia que permite observar la variación en el funcionamiento de mecanismos causales, en relación con el contexto (FALLETI; LYNCH, 2009). El mecanismo que identifiqué es la construcción de la representatividad ciudadana, e infero su operación a través de un análisis de secuencias temporales, identificando tipos de actores que reclaman la legitimidad ciudadana y su relación con el contexto político.

En ambos países, los OCR que analizo surgieron en una coyuntura de crisis de legitimidad del sistema político, además de que en su diseño y operación inicial participaron actores de la sociedad organizada. En el caso de Ecuador se trata de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC) que después mutó a Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS); en

México es el Instituto Federal Electoral (IFE), rediseñado después como Instituto Nacional Electoral (INE). En ambos casos cubro el periodo 1997-2019, a través de la revisión de prensa electrónica y entrevistas.

Organismos ciudadanos: ocupación de posiciones en el Estado

En Ecuador, el control de la corrupción ha sido atribuido a tres OCR distintos, desde 1997 hasta la actualidad. La trayectoria de esta institucionalidad inicia con la destitución del entonces presidente Abdalá Bucaram y la creación de la Comisión Anticorrupción (CA), un apéndice estatal compuesto por un grupo de notables y representantes de organizaciones sociales, quienes, designados por el presidente interino, adquirieron la responsabilidad de poner en marcha procesos de escrutinio de los supuestos actos irregulares del gobierno de Bucaram.

Los criterios presidenciales para designar a los integrantes de la CA fueron la notoriedad pública y representatividad civil de los actores (RAMÍREZ GALLEGOS; YAMÁ, 2013). Estas características dotaron de un halo de independencia a un conjunto de personajes vinculados con las fuerzas políticas de la derecha en el país (Comunicación personal, F. Ramírez, 2021). Tenían trayectorias ligadas a universidades públicas, la administración estatal o partidos como la Unión Cívica Democrática y el Partido Social Cristiano.

En un contexto de gran desconfianza en las instituciones representativas y un sistema político fragmentado, la CA tuvo buena acogida entre la opinión pública (OLIVO ESPÍN, 2013; SOTOMAYOR, 2008). Como resultado del rediseño constitucional de 1998, la iniciativa se transformó en un organismo estatal autónomo e independiente, que, de acuerdo con el artículo 220, tenía atribuciones para actuar en representación de la ciudadanía, denominándose Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Los criterios de se-

lección implementados en la CA (notabilidad y representatividad cívica) fueron trasladados al nuevo diseño institucional, aunque ahora, la decisión dependía de mesas electorales compuestas por representantes de agrupaciones y movimientos sociales predefinidos por la Ley que regula el organismo.

Este arreglo, aunque cercano al neo-corporativismo, no aseguraba el monopolio de la representatividad de sectores sociales. Evidentemente facilitaba un espacio de incidencia para ciertos actores a costa de la exclusión de otros, lo que generó dinámicas de alianza entre organizaciones, pero también escisiones, como describo más adelante. El nuevo diseño derivó en un giro del trabajo que hasta el momento había caracterizado a la CA, pasando de un énfasis en la investigación y la denuncia, al estímulo de actividades de prevención de la corrupción mediante la participación ciudadana, lo que se debió a los bagajes participativos y de gestión empresarial que tenían los nuevos funcionarios (OLIVO ESPÍN, 2013).

Esta forma de institucionalización de agendas de agrupaciones sociales, que Gurza Lavalle y Swako (*s.d.*) denominan como ocupación de posiciones en el Estado, también puede observarse a finales de los años noventa en México, con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). El antecedente inmediato de este organismo es el clima de desconfianza que se produjo después de la elección presidencial de 1988, donde actores políticos y movimientos sociales denunciaron fraude.

En ese entonces, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) acumulaba seis décadas de dominio en el poder ejecutivo y legislativo. En condiciones leídas como críticas, el proyecto modernizador del presidente Salinas incluyó concesiones hacia las demandas por la liberalización política, enarboladas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ubicado a la izquierda; y el Partido Acción Nacional (PAN), a la derecha del espectro mexicano. A ello se sumaban académicos, líderes sociales y organizaciones civiles.

El IFE fue parte de una amplia reforma política y fue creado, junto con el Tribunal Electoral, para sacar la organización

y validación de las elecciones del poder ejecutivo. En un primer momento, la dirección del instituto recayó en la figura de magistrados electorales, quienes debían cumplir con los mismos requisitos de selección que las autoridades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; después, la figura cambió por la de consejeros ciudadanos, a quienes solo se les requería tener un título profesional y conocimiento en materia electoral (además de buena reputación y no ser dirigentes de partidos políticos). Finalmente, se instituyó la figura de consejeros electorales con los requisitos de selección anteriores. Aunque el adjetivo ciudadano solo apareció en la norma durante dos años, esta cualidad se consolidó como definitoria del perfil de los consejeros, pues su función “no es de expertos ni de asesores, sino de participación ciudadana en funciones públicas y en decisiones políticas” (LOMELÍ MEILLON, 2006, p. 53).

De acuerdo con Saiz (2013), el IFE se caracterizaría por una estructura dual, con un área ciudadana de participación social independiente; además de otra área técnica, compuesta por funcionarios especializados en los aspectos técnicos que requiere una elección. Ambas estarían interconectadas, pues en el caso de la primera, una estrategia vertical de incorporación permitió vincular a muchos perfiles pertenecientes a agrupaciones sociales prodemocráticas, y al mismo tiempo, estos convocaron cuadros a operar las estructuras del instituto.

Esta dinámica se debió a que los consejeros electorales designados en 1997 por el poder legislativo fueron producto del consenso entre todos los partidos con representación parlamentaria: PRI, PAN, PRD y el Partido del Trabajo (PT). Alonso y Aziz (2005) detallan ampliamente el proceso donde todas las fuerzas políticas presentaron candidatos en proporción a su presencia, pero el perfil público de las autoridades electorales más bien tenía que ver con prestigio social, pues “el perfil de cercanía partidista no fue el rasgo predominante, sino en varios casos, la cercanía al tema electoral y el perfil de ser personas

que trabajaban como académicos” (ALONSO; AZIZ NASSIF, 2005, p. 18).

El consenso reflejaba el estado del sistema político en ese momento, pues los consejeros propuestos por la oposición se vincularon con agrupaciones sociales con trayectorias de activismo por la liberalización democrática, entre las que destacaba Alianza Cívica, una plataforma compuesta por académicos, activistas de organizaciones sociales, miembros del clero, organizaciones de base, militantes de partidos políticos, así como ciudadanos autoconvocados que, desde finales de los años ochenta, comenzaron a desarrollar actividades de monitoreo electoral y fueron parte importante de las discusiones de la reforma electoral de los noventa (ALONSO; AZIZ NASSIF, 2005; OLVERA, 2008).

De forma similar a Ecuador, el perfil de quienes ingresaron a dirigir y operar las áreas del instituto puede relacionarse con innovaciones administrativas y de participación social; por ejemplo, el despliegue de mecanismos aleatorios de selección de ciudadanos y su capacitación para organizar las actividades de las mesas electorales, así como la implementación de decenas de garantías de confianza para garantizar el respeto a la voluntad expresada en las urnas.

Tanto en Ecuador como en México se pueden distinguir dos fases en la construcción de los OCR. Una es la aparición de actores que son reconocidos por las fuerzas políticas y por actores sociales, adquiriendo un carácter de representatividad, y con ello estimulan procesos de reforma; la segunda es que se insertan en la dirección de las nuevas instituciones. Ello puede ser por designio, por propuesta y selección de las fuerzas representadas en el legislativo, así como mediante la decisión de las organizaciones sociales. En cualquiera de estos casos opera una dinámica donde ciertas personas se atribuyen la representación de la sociedad y los representantes políticos los reconocen.

Si se pone en perspectiva el contexto político, en ambos casos los episodios de creación institucional están relacionados con momentos de crisis o baja legitimidad en el sistema político. Esta situación es muy importante para entender por qué surgen las ideas de actores ciudadanos. Además, cabe resaltar que tanto en Ecuador como en México, los OCR surgieron a través de acuerdos políticos; en ambos casos fueron procesos de reforma constitucional.

Control ciudadano y reacción partidista

Cuando pasan los momentos de crisis y desconfianza es más fácil que los OCR sean objeto de la ambición de los partidos. Ello puede deberse a que ya hay un grado importante de consolidación institucional o a que ya no se cree que sea necesario dotar de legitimidad a dichos organismos. Como describí en el apartado anterior, tanto el IFE como la CCCC tuvieron una buena recepción entre la opinión pública y ejercieron su función con resultados favorables, pero no necesariamente para actores del sistema de partidos, quienes fueron objeto de regulación.

En Ecuador la CA tuvo episodios álgidos de denuncia pública y judicial sobre actos irregulares tanto del ejecutivo con el legislativo, confrontándose incluso con órganos estatales de control (OLIVO ESPÍN, 2013; SOTOMAYOR, 2008) . La CCCC tuvo un perfil menos confrontativo, desplegando redes de trabajo con agrupaciones sociales locales, nacionales e internacionales, además de institucionalizar diversos mecanismos de participación ciudadana y cooperación interinstitucional (OLIVO ESPÍN, 2013).

En México, el IFE organizó las elecciones de 1997 donde por primera vez se configuró un gobierno dividido, así como la jornada electoral del 2000, donde finalmente el país experimentó la alternancia del partido en el poder ejecutivo, resultando como ganador el PAN. Además, el organismo electoral realizó intensos

trabajos de fiscalización, lo que en ocasiones derivó en sanciones económicas a los partidos (ALONSO; AZIZ NASSIF, 2005, p. 51).

En ambos países, la capacidad de los OCR para ejercer control y regulación sobre los actores del sistema de partidos acarrearía consecuencias. Como subrayan los estudios basados en el enfoque del principal – agente, las autoridades vinculadas a los partidos políticos tienen como interés contener la capacidad de las agencias regulatorias (DI MASCIO; MAGGETTI; NATALINI, 2020) y una de las estrategias es colocar cuadros afines en su estructura. Tanto en Ecuador como en México, los partidos no ocultaron estas ambiciones.

En Ecuador, el proceso de renovación de consejeros de la CCCC en el 2004 desató conflictos entre organizaciones sociales, se denunció el intento de cooptación desde los partidos políticos y, como resultado de ello, los frentes de organización de las mujeres, los trabajadores y defensores de derechos humanos, sufrieron escisiones (Entrevista 1, ex comisionado de la CCCC, 22 de septiembre de 2020; OLIVO ESPÍN, 2013). Un año después, los conflictos serían con el ejecutivo, pues el entonces presidente, Lucio Gutiérrez, puso en marcha un proceso para crear un sistema anticorrupción, lo que fue confrontado por actores políticos, del Estado y de la sociedad civil, quienes llamaron a la defensa de la CCCC como “la única representación de la sociedad civil en asuntos anticorrupción” (LLACTA.ORG, 2004).

En el caso mexicano, el conflicto se agudizó en el 2003 cuando correspondía renovar al pleno de consejeros del IFE. A diferencia de los años noventa, esta vez los consejeros electos solo fueron propuestas de dos partidos: PRI y PAN. Hay quienes argumentan que esto fue una reacción de dichas agrupaciones después de experimentar la capacidad de control del instituto, mientras otros sugieren que se trató del agotamiento del pacto político en el que se creó el organismo (AZIZ NASSIF, 2007). El hecho es que el PRI y el PAN seleccionaron consejeros a partir de criterios de cercanía partidista, excluyendo a las demás fuerzas políticas y desechando recomendaciones de organizaciones sociales (ALONSO; AZIZ

NASSIF, 2005; OLVERA, 2008). Durante la sesión de la Cámara de Diputados, integrantes del PRD y el PT demandaron la construcción de “un IFE ciudadano” (MONTOYA, 2011).

Además de la debilidad del consenso político en la composición del nuevo consejo del IFE, en esta ocasión los perfiles no tenían la condición reputacional de sus antecesores; más bien, parece que se recurrió a la figura de expertos o profesionales en la materia. El consejero presidente, que tenía una trayectoria ligada a universidades de élite y actividades de asesoría gubernamental, fue cuestionado por un reportero sobre la cualidad ciudadana o partidista del nuevo consejo, a lo que respondió: “consejo autónomo profesional” (GALÁN; SALDIERNA, 2003).

El episodio de renovación de consejeros, cooptado por los partidos mayoritarios, tuvo efectos en el debilitamiento de las relaciones de confianza que se habían construido en torno al instituto (OLVERA, 2008; SORDO RUZ, 2013). Con este antecedente, el IFE fue blanco de acusaciones de fraude y favoritismo en la elección presidencial del 2006, donde el candidato del PRD quedó en segundo lugar por .56 puntos porcentuales. Como respuesta a la crisis poselectoral, el nuevo pleno de diputados removió a seis de los nueve consejeros electorales (violando su condición de inamovilidad), incluido el presidente (DE LA CRUZ CARRILLO, 2012). Además, se creó un órgano interno de control en el organismo, que respondería directamente ante los diputados; Avritzer califica este episodio como *desempoderamiento* ciudadano (AVRITZER, 2017, p. 7).

En estos episodios, de tipo reactivo, hay una diferencia notable entre ambos países. Mientras en Ecuador las organizaciones sociales (pese a sus escisiones) siguieron dirigiendo la estructura de la agencia anticorrupción, en México ya se acumulaba un proceso de “salida en goteo” de perfiles vinculados a organizaciones civiles (E. Isunza, comunicación personal, 1 de abril de 2022), lo que se agudizó con el recurso del PRI y el PAN a figuras de experticia y reconocimiento entre élites.

Ciudadanos con poca representación

Aunque la pertenencia a redes de organizaciones y actores sociales es un componente importante para legitimar la representatividad de autoridades ciudadanas en el Estado, ello puede ser una condición prescindible si lo ciudadano se piensa solo como un tipo de actor distinto al de los partidos. El *ethos* ciudadano al que refiere Isunza también puede buscarse en la experticia o el mérito.

Después del año 2003, las autoridades electorales en México han tendido a encontrar argumentos de legitimidad más en estas características que en los vínculos con circuitos de actores sociales. Aunque los recuentos de las negociaciones de aquel entonces evidencian el criterio de cercanía partidista, los argumentos públicos de su selección recaían en torno a la trayectoria de los consejeros: analistas, consultores, académicos. Entre ese año y el 2008, los requisitos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser consejero electoral pasaron de “tener conocimientos en la materia político-electoral” a “contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones”. También se restringieron las credenciales académicas a título profesional de licenciatura.

El recurso a actores especializados no facilitó consensos. Entre el 2008 y el 2010, la composición del IFE estuvo siempre sometida a conflictos entre los partidos, pues no lograban ponerse de acuerdo sobre la repartición de consejeros, a tal grado que el organismo duró catorce meses incompleto. Esta situación encontró salida en la intervención de un comité de personajes con prestigio social, todos relacionados con la UNAM (FAUSTINO TORRES, 2014, p. 29), quienes propusieron tres nombres que fueron avalados por los coordinadores de PRI, PAN y PRD, quienes resaltaron la distinción y trayectoria académica y profesional de los electos (GARDUÑO; MÉNDEZ, 2011).

El recurso a personajes de renombre resulta llamativo, pues la normativa siempre contempló que los legisladores debían realizar

una “amplia consulta ciudadana”, pero ello no se hizo. Cuestionada sobre la falta de consulta, una de las nuevas autoridades argumentó que “no todo proceso para ser democrático necesita de consultas amplias [...] Creo que un proceso democrático tiene que ser, en primer lugar, eficiente, y además tiene que llevar a resultados distintos”. Otro de los electos dijo que “por decirlo de alguna manera” obtuvo “la representación del pueblo de México encarnada en la Cámara de Diputados” (DELGADO, 2011).

En el caso de Ecuador también se registra un viraje en los criterios de representatividad ciudadana hacia la profesionalización y la experticia. Después del proceso constituyente del 2008, impulsado por Alianza País (AP), partido político que se convertiría en dominante bajo el gobierno de Rafael Correa, el Estado fue organizado a través de cinco ramas, una de ellas la Función de Control Social, en donde opera el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Este organismo fue una mutación de la CCCC y fue dotado de atribuciones para promover la participación ciudadana, combatir la corrupción y, además, organizar concursos de selección de autoridades del Estado.

Los consejeros del CPCCS ahora serían electos a través de un concurso de méritos y oposición dirigido por el Consejo Nacional Electoral, donde, a través de mesas integradas por delegados sociales y del Estado, se aplicaría un examen, revisión de expedientes y entrevistas para evaluar y determinar los mejores perfiles. Aunque entre los requisitos para ser consejero se contemplaba tener trayectoria en organizaciones sociales, el sistema de evaluación por puntos volvió a esto una cuestión de acreditación antes que de reconocimiento (RAMÍREZ GALLEGOS, 2021). Para los candidatos no resultaba complicado reunir constancias o cartas que acreditaran dicha condición; concursar requirió de una alta especialización en acreditar requisitos (Entrevista 2, consejero del CPCCS, 2020).

El primer pleno del CPCCS electo bajo este sistema se constituyó en el 2010. De los cinco consejeros electos, tres tenían algún tipo de vínculo con AP, y dos, con partidos que en ese

momento eran oposición del gobierno, el Movimiento Popular Democrático (MPD). Con esta composición se formaron dos bloques al interior del CPCCS, desde los que se desplegó trabajo en territorio y una asimétrica disputa en la composición de las estructuras burocráticas a nivel subnacional.

Cinco años después el consejo se renovó, y en esta ocasión todos los perfiles electos tenían trayectorias relacionadas con la fuerza política gobernante (FUNDACIÓN CIUDADANÍA Y DESARROLLO, 2009). A manera de protesta, los legisladores de oposición se ausentaron de la sesión donde se nombró a las nuevas autoridades de control. Al mismo tiempo, un conjunto de organizaciones sociales conformó la Comisión Anticorrupción, desconociendo al CPCCS y reclamando para sí, la herencia de la CCCC.

En este momento, la polarización política se intensificaba en el país. AP se replegó y se formó un clivaje correísmo – anti correísmo (RAMÍREZ GALLEGOS, 2017), donde se enmarcó al CPCCS como instrumento de los primeros. Ello permitiría explicar un proceso de reinstitucionalización después de las elecciones del 2017, cuando el nuevo presidente, que provenía de las filas de AP, se distanció de su antecesor y convocó a una consulta popular, donde, entre otros temas, propuso terminar anticipadamente el periodo de los miembros del CPCCS en funciones, nombrar un Consejo Transitorio (CT) y elegir nuevos integrantes mediante sufragio universal en el año 2019.

La iniciativa presidencial obtuvo el 63% de los votos. Los cinco consejeros en funciones fueron cesados y el CT se compuso mediante ternas de candidatos propuestos por el ejecutivo y electos por el legislativo. Los nuevos consejeros tenían atributos de notabilidad pública, entre ellos, integrantes de la Comisión Anticorrupción creada en el 2015. El CT concentró su trabajo en revisa y revocar decisiones del anterior consejo, además de promover la desaparición del organismo.

Durante el periodo examinado en ambos países, el concepto de ciudadanía perdió fuerza como vínculo tangible para ceder paso a la independencia, vía el profesionalismo o la notabilidad. Esto ocurrió, en Ecuador, en el contexto de un gobierno de corte universalista y un ejecutivo que ejerció de manera intensa el poder de decisión; en México, en el marco de un consenso neoliberal y tecnocrático sobre la gestión pública, entre los dos principales partidos.

La persistencia de lo ciudadano

Examinar las dinámicas de construcción de la legitimidad de la representación ciudadana a través del modelo de dos vías puede llevar a concluir que, si las autoridades ciudadanas tienen la venia de las distintas fuerzas políticas con poder de decisión, y además pertenecen a redes de activismo social, entonces tienen condiciones idóneas para validar su carácter representativo y ganar capacidad de influencia.

En México, a pesar de que en el 2010 se alcanzaron acuerdos, los conflictos en torno a la institucionalidad no se detuvieron. Las elecciones presidenciales del 2012 nuevamente alimentaron el descontento de sectores de la ciudadanía, principalmente en torno a problemas de compra de voto y gasto excesivo en campañas, sumado a un cuestionamiento casi permanente al candidato ganador y su partido, el PRI. El organismo fue rediseñado en 2014 como parte de un paquete de reformas impulsado por el presidente Peña Nieto, en el marco del "Pacto por México" que sumaba consensos de las dirigencias del PRI, PAN y PRD.

La reforma electoral del Pacto por México tuvo al menos dos objetivos: 1) acabar con la influencia de los gobernadores en el nombramiento de consejeros locales, y 2) evitar situaciones de bloqueo en la selección de autoridades nacionales, como la que se experimentó entre los años 2008 y 2011 (NUÑEZ CASTAÑEDA, 2017). Respecto a lo primero, el organismo electoral se convirtió

en la pieza fundamental del sistema nacional de elecciones, adquiriendo atribuciones para organizar los procesos de selección de consejeros locales. En lo que toca al segundo punto, se creó un filtro, un Comité Técnico de Evaluación, que estaría compuesto por siete “personalidades de prestigio” designadas por la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). De acuerdo con la nueva normativa, este comité está encargado de analizar y evaluar los perfiles y trayectorias de los aspirantes a integrar el Consejo General del INE.

Aunque desde un punto de vista técnico la CNDH y el INAI carecen de especialización en temas electorales, su función cobra sentido desde la legitimidad de las ternas de candidatos de donde se seleccionan los consejeros. La legitimidad de estas dos agencias también se fundamenta en la independencia como ciudadanización, lo que puede considerarse un indicio de endogeneidad en las relaciones de reconocimiento entre este tipo de autoridades. El comité instalado para la selección de consejeros en el 2014 estuvo compuesto por personalidades con trayectoria en instituciones académicas y agencias especializadas del Estado (como Banxico, el IFE u organismos de transparencia locales), lo que pudo contribuir a dotar de confianza a un proceso con criterios desconocidos, donde resultaron seleccionados candidatos de consenso: cuatro para el PRI, tres para el PAN y tres para el PRD.

Con las nuevas atribuciones para dirigir la conformación de los consejos en los organismos electorales a nivel local, el pleno de los nuevos consejeros recurrió al diseño de un proceso de competencia de méritos y oposición, en el que se implementó un examen de conocimientos desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económica. Pese a ello, los nombramientos fueron cuestionados; una de las voceras de la organización Alianza Cívica denunció que el INE excluyó a candidatos propuestos por la organización (ROMERO, 2015), mientras una decena de intelectuales y partidos de oposición

se inconformaron con los resultados del proceso, denunciando un sesgo partidista (HERNÁNDEZ, 2014). Frente a las nuevas autoridades locales, el consejero presidente se refirió a la ciudadanización del instituto como:

Es un carácter que cruza [...] toda la estructura de decisión del nuevo Instituto Nacional Electoral, desde las casillas [...], hasta el vértice de decisión del Instituto, el Consejo General, pasando por supuesto, por los consejos locales [...] Para bien o para mal, en términos deficitarios o no, la representación ciudadana está en el Congreso federal y en los congresos locales, y nosotros no podemos, no debemos, sin sobreactuaciones, arrogarnos una representatividad política que no tenemos. ¿Por qué se habla entonces de ciudadanización? [...] porque el proceso de ciudadanización bien entendido de los órganos electorales implicó e implica que quienes toman las decisiones en los órganos decisionales del Instituto Electoral, el Consejo General, los consejos locales, y finalmente los consejos distritales, no somos representantes de intereses de parte o intereses de partido (COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, 2014).

Aunque en el periodo inmediato a la reforma del 2014 se elevaron los indicadores de confianza en el INE (PARAMETRÍA, [s. d.]), el sistema de partidos en el que las autoridades del organismo fundaban su reconocimiento, implosionó. El triunfo electoral de López Obrador evidenció la erosión de las coordenadas políticas con las que se reguló la competencia en el país durante más de veinte años, pues su partido, Morena, se convirtió en fuerza política dominante, dejando en situación minoritaria a los partidos que tradicionalmente disputaban el poder (PRI, PAN y PRD). Además, con el ascenso del nuevo gobierno se modificaron de manera importante las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, dada la impronta universalista de la política del ejecutivo.

Morena fue formado a partir de una escisión de cuadros del PRD después de que este partido se sumara al Pacto por México.

Liderados por López Obrador, muchos de estos personajes fueron especialmente críticos con la selección de consejeros electorales en el 2007, 2008, 2010 y 2014. Durante el primer año del nuevo gobierno se hizo pública la intención de impulsar una reforma electoral, reducir el presupuesto del INE y buscar cambios en la composición y atribuciones del pleno de consejeros. Ello sería el anuncio de una nueva relación crítica.

En Ecuador, la crisis de legitimidad de las autoridades del CPCCS no terminó con la elección popular de sus consejeros. Quizás ello tenga que ver con las extrañas condiciones del proceso de competencia, pues los aspirantes estuvieron impedidos para utilizar financiamiento público o privado y promocionarse; además, los partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales y ciudadanos tenían prohibido hacer campaña, solo el Consejo Nacional Electoral podía difundir información sobre el proceso y los aspirantes a dirigir el OCR.

Los resguardos contra la actividad política en la elección de consejeros contrasta con la polarización del proceso, que se realizó a la par de la renovación de más de 11 mil autoridades locales (prefectos, vice prefectos, alcaldes, concejales urbanos y rurales, juntas parroquiales). En diferentes medios de comunicación se asociaba a los aspirantes a dirigir el CPCCS con alguno de los dos espectros del clivaje político: el correísmo o la coalición gobernante. Una corriente de la opinión pública llamó a votar en nulo para deslegitimar el proceso y buscar la desaparición del CPCCS (lo que contravenía la prohibición de hacer campaña).

Pese a estos obstáculos, quienes aspiraban a ser consejeros hicieron campaña a nivel territorial, tejiendo lazos con líderes sociales y buscando acuerdos con los partidos políticos (E3). De entre los siete consejeros electos se puede identificar a tres con vínculos con el correísmo, y en alianza con uno más, conformaron mayoría. Después de proponerse revisar las decisiones del CT, fueron destituidos por el legislativo.

Los suplentes tomaron posesión del encargo y a ello siguieron conflictos que terminaron con la destitución del entonces presidente del organismo, también relacionado con el correísmo. A la par, dos iniciativas ciudadanas (entre las que figuraban exmiembros del CT) y una iniciativa legislativa buscaban la eliminación del CPCCS. Sin embargo, las mayorías en la Asamblea Nacional cambiaron y el proyecto quedó olvidado. Por un breve interregno, se redujeron los conflictos en el organismo ciudadano que, si bien se encontraba dotado de legitimidad electoral, aún parecía carente de sólidos anclajes sociales.

Conclusión

La descripción de las trayectorias del organismo electoral en México y las agencias de control de la corrupción en Ecuador, permite analizar episodios de ganancias en la legitimidad de las autoridades ciudadanas, así como de crisis en su reconocimiento. Estas fluctuaciones están relacionadas con los vínculos sociales que pueden tener los actores sociales interesados en las agendas de los OCR, así como la medida en la que las fuerzas partidistas los reconocen.

En ambos países se pueden observar procesos similares: en un momento de recomposición del sistema político, dichos organismos emergen como respuesta a una demanda social para regular una política y funcionan relativamente bien; después experimentan episodios de tensión con los actores políticos y son reformados cuando hay una nueva alineación política; finalmente, experimentan reacciones, intensificadas en contextos de mayoría o de polarización.

De forma paradójica, la independencia ciudadana funciona mejor cuando estos actores muestran vínculos con los partidos políticos, pero con la condición de tener un perfil que valide su independencia, por eso el reconocimiento de una autoridad ciudadana o ciudadanizada depende de las reglas, formales e informales, de su elección. Tanto en México como en Ecuador, el

recurso a figuras notables ha sido una forma de producir consensos, aunque en el primer caso esto ha tendido a validarse más en criterios de profesionalidad o experticia que de identificación social; mientras, en el segundo, el mecanismo meritocrático fue abandonado para renovar la idea de una representación ciudadana.

La importancia del reconocimiento de los partidos políticos se revela en el análisis de las trayectorias institucionales con el contexto político. Buena parte del reconocimiento que ganaron las autoridades de la CCCC en Ecuador operó en condiciones de volatilidad y fragmentación de los partidos, mientras los problemas de legitimidad se agudizaron en un periodo de partido dominante, donde la captura se facilitó, aparentemente, con el método de selección de consejeros.

En México el organismo electoral tuvo su mejor momento cuando fue producto del consenso de todas las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, los problemas se intensificaron con la estrategia mayoritaria del PRI y el PAN, y con la falta de acuerdos en el periodo posterior. Hasta 2018 el sistema de partidos se mantuvo relativamente estable, y dado que los consejeros del 2014 fueron producto de consenso, vale preguntar: ¿el pleno del organismo hubiera ganado solidez sin un cambio en la distribución de las fuerzas políticas? Es probable que sí, pero la idea de tener estas instituciones es que no dependan tanto de los vaivenes de la política.

El nexo entre el contexto político y los procesos de construcción de la autoridad ciudadana dota de sentido a la idea del elitismo ampliado. Los dirigentes de los OCR son parte de la élite que disputa influencia sobre la forma en que se ejerce el poder, y sus ideas y relaciones pueden tener distintos grados de sintonía o disonancia con los partidos políticos que disputan el ejercicio del poder. Los representantes ciudadanos se definen como independientes de los partidos, pero también son un reflejo de sus intereses.

La reflexión anterior parece devolver el problema de la ciudadanización a la esfera de la representación política. Pero antes que analizarlo en términos de relaciones partidistas, la dimensión ciudadana de los organismos reguladores se legitima y cobra capacidad operativa a través de la apertura de espacios de decisión y ejecución donde participan representantes de organizaciones sociales, y esta condición no se valida con el reconocimiento de las fuerzas políticas. La representación ciudadana está fijada en la actividad social.

Referencias

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret E. **Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics.** Oxford: Oxford University Press, 2013.

ALONSO, Jorge; AZIZ NASSIF, Alberto. **Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo electoral del IFE (1996-2005).** Xalapa: CIESAS, 2005.

ANNUNZIATA, Rocío. Auto-representación e instituciones de representación ciudadana. Aportes para una ampliación de la teoría de la representación. **Studia Politicae**, n.º 43, p. 35-63, 19 jun. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **The two faces of institutional innovation: promises and limits of democratic participation in Latin America.** Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2017 (Advances in critical policy studies).

AZIZ NASSIF, Alberto. El retorno del conflicto. Elecciones y polarización política en México. **Desacatos**, vol. 24, p. 13-54, 2007.

COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL. **Versión estenográfica del mensaje del presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova Vianello durante la inauguración de la primera reunión nacional de consejeras y con-**

sejeros electorales de los consejos locales. 2014. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/discursos/2014/11/20141106.html>. Acceso em 9 septiembre. 2021.

DE LA CRUZ CARRILLO, Omar. La designación de los consejeros electorales del IFE en 2010: entre la autonomía y las cuotas partidarias. **Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, n.73, año 33, 2012, p. 127-148.

DELGADO, Álvaro. El desafío del IFE: afrontar tiempos de guerra. **Expresión libre**, 2011. Disponible en: https://www.expresionlibre.org/el-desafio-del-ife-afrontar-tiempos-de-guerra/?utm_source=pocket_mylist. Acceso em 11 agosto. 2021.

DI MASCIIO, Fabrizio; MAGGETTI, Martino; NATALINI, Alessandro. Exploring the Dynamics of Delegation Over Time: Insights from Italian Anti-Corruption Agencies (2003–2016). **Policy Studies Journal**, vol. 48, n.º 2, p. 367-400, 2020.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, vol. 42, n.º 9, p. 1143-1166, sep. 2009.

FALLETI, Tulia G.; RIOFRANCOS, Thea N. Endogenous Participation: Strengthening prior consultation in extractive economies. **World Politics**, vol. 70, n.º 1, p. 86-121, ene. 2018.

FAUSTINO TORRES, Antonio. El Instituto Nacional Electoral y los círculos de desconfianza política en México. *In*: MEJÍA, Javier López; MARTÍNEZ CANIZÁLEZ, José Luis; IGLESIAS ONTIVEROS, Cuauhtémoc; FAUSTINO TORRES, Antonio (eds.). **Décimo Quinto Certamen de Ensayo Político**. Monterrey, Nuevo León, México: Comisión Electoral de Nuevo León, 2014. p. 23-42.

FUNDACIÓN CIUDADANÍA Y DESARROLLO. **CPPCS: El secuestro de la participación ciudadana en Ecuador by Ciudadanía y Desarrollo**. [S. l.: s. n.], 2009.

GALÁN, José; SALDIERNA, Georgina. La credibilidad del Instituto Federal Electoral «no está en duda»: Ugalde. **La Jornada**, 2 nov. 2003. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2003/11/02/006n4pol.php?origen=index.html&fly=2>. Acceso em: 15 septiembre. 2021.

GARDUÑO, Roberto; MÉNDEZ, Enrique. Consuman PRI, PAN y PRD reparto de cuotas en el IFE. **La Jornada**, 16 dic. 2011. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2011/12/16/politica/007n1pol>. Acceso em 15 septiembre. 2021.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Social Movements and Modes of Institutionalization. *In*: ROSSI, Federico (ed.). **Oxford Handbook of Latin American Social Movements**. [S. l.]: Oxford University Press, [En prensa].

HERNÁNDEZ, Angelle. Llueven' reproches al INE antes de la elección de consejeros locales. **El Financiero**, 30 sep. 2014. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/politica/llueven-reproches-al-ine-antes-de-la-eleccion-de-consejeros-locales/>. Acceso em: 18 septiembre. 2021.

ISUNZA, Ernesto. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. *In*: ISUNZA VERA, Ernesto; OLVERA, Alberto J (eds.). **Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social**. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, 2006. p. 265-290.

LLACTA.ORG. Los casos que el sistema de anticorrupción ecuatoriano gutierrista tiene pendientes. jun. 2004. **Movimientos Indígenas y Sociales del Ecuador**. Disponible en: <http://www.llacta.org/notic/040626a.htm>. Acceso em: 20 abril. 2020.

LOMELÍ MEILLON, Luz. Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana. **Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**, vol. XII, n.º 36, p. 41-60, 2006.

LUNA, Matilde; VELASCO, José Luis. **Representation in complex associative systems: exclusion and embodiment.** [s. d.]. Manuscrito submetido para publicação.

MONTOYA, Alberto. Cinismo en San Lázaro, AMLO cambia discurso, Calderón pinta su 2012 y jaaarranca el PRI! | Reporte Mexiquense. **Reporte Mexiquense**, 2011. Disponible en: <http://www.reportemexiquense.com/cinismo-en-san-lazaro-amlo-cambia-discurso-calderon-pinta-su-2012-y-iaaarranca-el-pri/>. Acceso em: 22 octubre. 2021.

NUÑEZ CASTAÑEDA, José. **La autonomía de los órganos electorales en México.** México, Toluca: EEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017 (Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales).

OFFE, Claus. La institucionalización de la influencia de las asociaciones. Un atolladero de la política de la ordenación. **Partidos políticos y nuevos movimientos sociales.** Colección. Madrid: SISTEMA (EDICIONES FUNDACION SISTEMA), 1996.

OLIVO ESPÍN, Cielito Berenice. **El control de la corrupción como ámbito de política a partir de la Comisión Anticorrupción del Ecuador 1997-2008.** 2013. 142 f. FLACSO Ecuador, Quito, 2013.

OLVERA, Alberto. Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia. **Revista Controversia**, n.º 191, p. 72-103, 16 dic. 2008.

PARAMETRÍA. **Califican bien al INE pero desconfían más de resultados electorales | PARAMETRÍA.** [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/estudios/califican-bien-al-ine-pero-desconfian-mas-de-resultados-electorales/>. Acceso em: 6 octubre. 2021.

PEÑA, Víctor S. Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso. **Estudios Políticos**, vol. 45, n.º 45, p. 147-175, 2018.

PEREYRA, Sebastián. **Política y transparencia la corrupción como problema público**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. Ascenso, des-fragmentación y desperdicio - Luchas sociales, izquierda y populismo en el Ecuador (2007-2017). <https://www.cetri.be>, Bélgica, 25 oct. 2017. Acceso em: 3 noviembre. 2018.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008. *In*: BONILLA, Adrián; LUNA, Milton (eds.). **Estado País**. Quito: UNICEF Ecuador, 2011. p. 231-262.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; YAMÁ, Lucía. **Institucionalización del control social y sociedad civil en Ecuador**: La Comisión de Control Cívico de la Corrupción y las veedurías ciudadanas. Quito: [s. n.], 2013.

REHFELD, Andrew. Towards a general theory of political representation. **Journal of Politics**, vol. 68, n.º 1, p. 1-21, 2006.

ROMERO, Roxana. INE cerró las puertas a integrantes de Alianza Cívica. **Vanguardia**, 13 dic. 2015. Disponible en: <https://vanguardia.com.mx/coahuila/saltillo/ine-cerro-las-puertas-integrantes-de-alianza-civica-OMVG3041870>. Acceso em: 3 octubre. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SAIZ VALENZUELA, Ana Mercedes. Las dos caras de las elecciones. **Desacatos**, Ciudad de México, n.42, p. 63-78, ago. 2013.

SORDO RUZ, Santiago. Una Democracia Sin Ciudadanos: Entrevista a Alberto Olvera. **En-claves del Pensamiento**, vol. VII, n.º 13, p. 175-182, 2013.

SOTOMAYOR, Juana. Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador. *In*: ZALAUETT, José; MUÑOZ, Alex (eds.).

Transparencia y probidad pública. Santiago, Chile: Universidad de Chile, 2008. p. 31-46.

Entrevistas

Entrevista 1, ex comisionado de la CCCC, Quito, 18 de agosto de 2020.

Entrevista 2, consejero del CPCCS, Quito, 18 de agosto de 2020.

Comunicación personal, Franklin Ramírez, Quito, 2021.

Comunicación personal, Ernesto Isunza, México, 2022.