

**UNIVERSIDAD DEL AZUAY
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
ESCUELA DE DERECHO**

**TESIS DE GRADO PREVIA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
DOCTOR EN JURISPRUDENCIA Y ABOGADO DE LOS
TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL ECUADOR:
*"GOBERNABILIDAD: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y
LOS MECANISMOS DE CONTRALORÍA SOCIAL, SU
APLICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA"***

MARÍA FERNANDA MALDONADO PESÁNTEZ

DIRECTOR: DR. PAÚL GRANDA LÓPEZ

CUENCA-ECUADOR

2006

Agradecimientos:

A mi padre que con su mirada y apoyo constante me dio fuerza,
A mi madre que supo formar y pulir mi carácter
A mi hermano por ser mi luz y razón,
A mi abuela y mi tía por tenerme fe,
A la Rafa por ser infinitamente incondicional,
Al David por enseñarme todos los días el significado de lucha,
Y al Suco por ser mi compañero de vida y el motor de mi futuro...

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

1.1 Consideraciones generales	8
1.2 Crisis Ecuatoriana desde 1979-2004: Aspectos sociales, políticos y económicos.	12
1.3 Retorno a la Democracia	13
1.4 Qué se entiende por Gobernabilidad?	34
1.5 El concepto de sociedad civil	41

CAPITULO II

2.1 Concepto de participación	47
2.2 Concepto de ciudadanía	49
2.3 Participación ciudadana	53
2.4 Clases de participación ciudadana	55
2.5 Fundamentos Jurídicos	59

CAPITULO III

3.1 Importancia de la participación ciudadana	65
3.2 Concepto de control o contraloría social	66
3.3 Implicaciones de la contraloría social	71
3.3.1 Cómo operativizar la contraloría social	74
3.4 Concepto de Transparencia	75
3.4.1 Clases de Transparencia	77

CAPITULO IV

4.1 Concepto de Observatorio Ciudadano	79
4.1.2 Experiencias Internacionales y nacionales	80
4.2 Concepto de veeduría ciudadana	84
4.2.1 Funciones de las veedurías ciudadanas	86
4.2.2 Objeto de control de la veeduría ciudadana	88
4.2.3 Proceso de conformación y legalización de las veedurías en el Ecuador	89
4.2.4 Experiencias nacionales e internacionales	90
4.3 Rendición de cuentas: Experiencias nacionales	98
4.3.1 Experiencia de rendición de cuentas del cantón Pedro Moncayo en la Provincia de Pichincha	100
4.4 Concepto de Presupuestación Participativa	103
4.4.1 Experiencias nacionales e internacionales	105

CAPÍTULO V

5.1 Marco legal de la contraloría social en el Ecuador	
Principios Constitucionales	114
5.2 Principios de rendición de cuentas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado	115
5.3 Principios de participación ciudadana y contraloría social en la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social	117
5.4 Aspectos recogidos en la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador	119
5.5 Análisis de la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción	121
5.5.1 Reglamento de creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas	124
5.6 Análisis de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).	125
5.6.1 Historia de la Creación de la Ley	126
5.6.2 Principios y objetivos de la LOTAIP	127
5.6.3 ¿Quiénes están obligados a brindar información?	129
Conclusiones y Recomendaciones	131

INTRODUCCIÓN

La grave crisis de institucionalidad por la que atraviesa nuestro País ha obligado a que diversos sectores de la sociedad se cuestionen sobre el funcionamiento del Sistema que rige al Ecuador, y como siempre, un tema fundamental que vuelve a la palestra de discusión, es el de la gobernabilidad, y no puede ser de otra manera, cuando vivimos una permanente inestabilidad política, que atenta a la condición necesaria para avanzar hacia el desarrollo. Se ha sostenido por muchos años que la gobernabilidad en nuestro país, radica en la necesidad de fortalecer a la función ejecutiva, y de forma específica las atribuciones del Presidente de la República, para que de esta forma, dicha autoridad cuente con la posibilidad de gobernar, sin embargo, los acontecimientos históricos nos han demostrado que el tema de la gobernabilidad no tiene que ver únicamente con la organización institucional del Estado, sino fundamentalmente, con la lucha y búsqueda consecuente por disminuir la pobreza, el desempleo, la atención de necesidades básicas de la colectividad como la salud, educación, vivienda, democratizar el acceso a los servicios públicos, fortalecer el sistema productivo, conseguir el manejo adecuado de los recursos estatales, y contar con participación ciudadana en los asuntos públicos, de forma tal que la propia colectividad sea actora del cambio y consecuentemente del desarrollo.

Se ha discutido ampliamente sobre el orden jurídico constitucional del Estado, cada vez que han existido crisis profundas; el debate a girado en torno a la reforma constitucional, las consultas populares, la asamblea constitucional, la asamblea constituyente, sin que en nuestro país se puedan alcanzar condiciones para un verdadero ejercicio democrático del poder, un acuerdo mínimo nacional, que permita construir una agenda concertada de Estado, que propenda a la estabilidad económica y social, que nos permita sentar bases de organización y trabajo mancomunado.

Por el contrario hemos llegado a un momento de la historia nacional, en que al parecer, o utilizamos la crisis para dar un paso adelante como País, a través de la reforma del Estado o en su defecto se abrirá un periodo de enfrentamientos en donde corre peligro la

institucionalidad, la unidad nacional y la propia supervivencia del Estado Ecuatoriano unitario.

Por ello, en el marco de la reforma del Estado, resulta indispensable anotar que no solo la estructura estatal es la que debe ser reformada, sino también la concepción establecida de ciudadanía y de cómo ésta se materializa, en función de entender que el verdadero soberano es el pueblo, hecho por el cual, ante tanta irresponsabilidad en el manejo de la cosa pública, es necesario contar con participación efectiva, especialmente en lo relativo a la contraloría social, no únicamente como un trabajo de fiscalización ciudadana, sino más bien como un mecanismo de interlocución entre las verdaderas necesidades colectivas y el Estado, en virtud del derecho y a la vez obligación que asiste a los ciudadanos Ecuatorianos de ser partícipes en el ejercicio de la democracia.

El esfuerzo por fortalecer la institucionalidad del Estado debe ir de la mano con el impulso del ejercicio ciudadano en la esfera de lo público, lo que debería traducirse en su efectiva participación en la toma de decisiones y actuaciones, para realizar proyectos, objetivos y metas determinadas, con lo cual se obtienen beneficios comunes, y cuya realización exige capacidades, organización, recursos, tiempo, esfuerzos, reglas de regulación e interacción¹.

La contraloría social resulta ser una real apuesta ciudadana, para fortalecer la institucionalidad en el país; una contraloría social a la gestión pública que no se refiera solamente a la observación de la actuación estatal, sino a la gestión de todo el ámbito público, que incorpora a las organizaciones de la sociedad civil, que tienen por función el cumplimiento de objetivos públicos desde un estatuto diferente al estatal.²

En tal virtud, el propósito del presente trabajo es realizar un análisis de algunas herramientas de participación ciudadana que nos permitan observar su incidencia en las condiciones de gobernabilidad y de esta forma brindar algunas pautas o elementos para la

¹ OLIVOS, René. **Lo público de la ética pública**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

² VERDESOTO, Luis. “**Estímulos al control social de la gestión pública**” ponencia elaborada en el marco del Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, INTEC - BID, Santo Domingo, República Dominicana. 2000

construcción de alternativas viables que contribuyan al objetivo final que es la estabilización del Estado.

Para analizar el contexto se elabora un recuento de la historia política del Ecuador desde 1979; para luego definir lo que se entiende por sociedad civil, y esbozar un concepto de participación ciudadana, que sirva de base para el ejercicio de la contraloría social, posteriormente se recogen los principios existentes en la legislación ecuatoriana, que garantizan el derecho a la participación efectiva, y se definen y ejemplifican algunos mecanismos de contraloría social que han sido efectivos tanto en el Ecuador como en otros países de América Latina y que después de un proceso dinámico han permitido mejorar en alguna medida la gobernabilidad de sus circunscripciones territoriales.

La etapa histórica por la que se encuentra atravesando el mundo, obliga a que la ciudadanía se informe y se involucre en los procesos; parece ser que la propuesta de un manejo descentralizado exige algo más que la delegación de competencias y atribuciones, sino más bien una ampliación de la participación ciudadana y un incremento de la responsabilidad del ejercicio de los derechos consagrados en nuestra constitución y las leyes y correlativamente el cumplimiento de sus obligaciones.

Se realizará además un breve análisis de algunos instrumentos legales ecuatorianos, relativos al control social y la participación, los mismos que se constituyen en las garantías iniciales para el ejercicio de dicha potestad y brindan sustento jurídico a esta propuesta.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES SOBRE GOBERNABILIDAD

1.1 CONSIDERACIONES INICIALES

LA SOBERANIA RADICA EN EL PUEBLO

La Constitución Ecuatoriana en su artículo 1 inciso segundo reconoce formalmente el principio de soberanía del pueblo, es decir la supremacía de la voluntad mayoritaria sobre la voluntad individual; sin embargo, este principio se ha utilizado e interpretado de diferentes maneras, con el pretexto de hacer cumplir la voluntad general; cuando en realidad, se ha obedecido a intereses de diversos sectores de poder, brindando de esta manera una base de legitimidad aparente. Si bien la ley es el instrumento a través del cual se manifiesta la voluntad popular, habría que preguntarse si realmente los organismos encargados de crear las leyes se encuentran sintonizados con la voluntad del pueblo; de no ser así, se podría afirmar que algunas leyes constituyen únicamente la voluntad de algunos.

Por otro lado, la prerrogativa de sancionar leyes como establecen algunos autores, puede tener su origen en la fuerza o en la voluntad general, siendo en el primer caso ilegítimo y en el segundo legítimo. Dentro de la legitimidad en una sociedad como la Ecuatoriana, que está fundada sobre el principio de soberanía, se entiende que ningún individuo, ninguna organización, ninguna facción del poder, tiene derecho a someter al resto a su voluntad; pero también resultaría erróneo afirmar que la sociedad en su conjunto posee sobre sus miembros una soberanía ilimitada. Benjamín Constant, en su obra "Principios de la Política" establece que "Hay una parte de la vida humana que es, por naturaleza, individual e independiente y que queda al margen de toda competencia social. La soberanía solo existe de un modo limitado e independiente y en la existencia individual se detiene la jurisdicción de esta soberanía"¹.

En este sentido el paraguas de la soberanía no podría ser utilizado para violentar derechos,

¹ CONSTANT, Benjamín. "Principios de la Política" en SUBIRATS, Joan y VILANOVA, Pere. "La Evolución del Estado en el pensamiento político" Ed. Petrel, Barcelona, 1981, pag. 133.

es así como el poder delegado por el pueblo "soberano" a las autoridades elegidas por votación popular no debería permitir, ni disfrazar acciones negativas que afecten a los intereses de la colectividad, ya que a través de esas acciones se crea una gran cantidad de relaciones que se entrampan alrededor y que al parecer constituyen en nombre de la Democracia, una de las causas más importantes de la crisis de gobernabilidad de los países.

El Contrato Social planteado por Juan Jacobo Rousseau en defensa de la "libertad" sugiere que el pacto celebrado entre la sociedad y sus miembros implica la entrega completa y sin reservas de cada individuo con todos sus derechos a la comunidad, basándose en el hecho de que la renuncia individual a todos los derechos de igual forma y magnitud impide que algún sector o individuo de la sociedad intervenga con intereses onerosos que impliquen desigualdades entre las respectivas renunciaciones y las posibles prerrogativas que deberían ser equitativas y comunes. No obstante, dado que el ejercicio del poder es delegado por todos a unos pocos, la práctica nos ha demostrado que tan pronto éstos tienen la potestad de ejercer los derechos que algunos cedieron, tienden a usar y abusar de dichos derechos.

En este sentido la soberanía del pueblo es también limitada en cierta medida, debe respetar el concepto de justicia y los derechos de los individuos, y no puede convertir en justo lo que no lo es; por ello, se debe contar con instituciones que combinen los intereses y equiparen los poderes, tal como lo establecía Montesquieu en su obra "Espíritu de las Leyes"¹, posibilitando que existan diversos canales de poder, (o de funciones según la doctrina actual), circunscribiendo sus accionares a sus atribuciones específicas y bajo la vigilancia de los otros.

La división de poderes del Estado Ecuatoriano se constituye en las tres astas de la estructura estatal (ejecutivo, legislativo y judicial) que están llamadas a cooperar entre sí, enfocándose cada una a su actividad específica, garantizando con su correcto accionar el "equilibrio armonioso del sistema". Cuando esta fuerza carece de correlación, se traslapan sus funciones, e invaden entre sí sus jurisdicciones, se rompen las relaciones y las alianzas en pro del desarrollo y se constituyen en causas de crisis.

¹ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondant, barón de la Brède, "Del espíritu de las leyes" Editorial Heliasta, Ginebra, 1748

Por tanto, es necesario que la soberanía del pueblo no se materialice únicamente con el discurso teórico de la autodeterminación sino que ocupe un papel protagónico dentro de la esfera pública, ya que como actor principal y beneficiario directo del servicio público le corresponde asumir desde una nueva visión de la democracia representativa, el papel activo de hacer escuchar su voz, por canales adecuados y viables que guíen la voluntad popular hacia los tomadores de decisión, ejerciendo así la soberanía tan aclamada por todos desde una mirada responsable, proactiva y comprometida con la posibilidad de mejorar.

Por otro lado, Alexis de Tocqueville en su obra "La Democracia en América" establece que "El individualismo es un sentimiento pacífico y reflexivo que predispone a cada ciudadano a separarse de la masa de sus semejantes a retirarse a un paraje aislado, con su familia y sus amigos; de suerte que después de haberse creado así en una pequeña sociedad a su modo, abandona con gusto la grande. El egoísmo nace de un ciego instinto, el individualismo procede de un juicio erróneo, más bien de un sentimiento depravado, y tiene su origen tanto en los defectos del espíritu como en los vicios del corazón"¹. En relación, la mayoría de los miembros de un Estado caminan, construyen y luchan en pro de sus intereses particulares, olvidando que en un proceso dinámico de construcción de Estado, se requiere el compromiso de la población, y del conocimiento de que la finalidad del accionar público (dentro del deber ser), tiene como meta el mejorar las condiciones de vida de la colectividad. Correlativamente no se puede perder de vista que el Estado históricamente no ha permitido una participación colectiva efectiva, sino únicamente como legitimadores de procesos, y que como contraparte, no ha existido un apropiamiento del concepto de ciudadanía y lo que ello implica.

Observando la Historia del Ecuador, desde cuando los militares decidieron a mediados de los años 70 convocar a elecciones populares para devolver el poder a los civiles, podemos percibir que ha sido un país que ha soportado graves crisis de institucionalidad, especialmente con el sistema de democracia representativa y de partidos políticos. Se creía que la solución a las remarcadas crisis se encontraba en la reducción del número de partidos, para de esa forma garantizar estabilidad democrática, y el adecuado cumplimiento

¹ TOCQUEVILLE, Alexis, "La Democracia en América"; en SUBIRATS, Joan; VILLANOVA, Pere; "La Evolución del Estado en el pensamiento político", Ed. Petrel, Barcelona, 1981. pag. 153.

de funciones de los Gobiernos Seccionales; no se tenía conocimiento sobre la relación existente entre las formas de sistemas electorales y la reducción o acrecentamiento del número de partidos, la democracia representativa estaba basada en un sistema de distribución proporcional¹ que no admitía reforma alguna por la presión de los grandes grupos de interés que se desenvolvían alrededor de esta realidad. Es así como el desarrollo del país se encontraba anclado a partidos que dificultaban el desempeño de los diferentes Gobiernos de turno, se alentaba su dispersión, se provocaban conflictos y pugnas de poderes entre los diferentes niveles de Gobierno, se desconocía el sistema de división de poderes a tal punto que dependiendo de la distribución de fuerzas, una de las tres astas del sistema normalmente se encontraba manejada por otro de los dos poderes o funciones, lo que repercutía directamente en la confianza y nivel de aceptación ciudadano.

El Ecuador se encuentra viviendo el periodo democrático más largo en continuidad de toda su historia; (1979 hasta la fecha), lo que entre otras cosas demuestra que el País sufre y ha sufrido desde su fundación como República, una serie de complicaciones en su capacidad de gobernarse ya que no ha conseguido solidificar sus procesos institucionales, (algo por demás necesario para el adecuado desenvolvimiento de una nación), lo que ha impedido el progreso económico, social y político de la sociedad. Dicha crisis ha tenido diferentes niveles de conflictividad, es así como en algunas ocasiones no se han podido resolver por los canales normales establecidos, sino más bien al margen de toda legalidad. El pueblo en unos casos, y la arbitrariedad de unos pocos en otros, han roto el marco jurídico estatal en nombre de la Democracia. (caída de los gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez).

Por otro lado, el escepticismo y descontento creado por la situación económica luego de la crisis de la deuda externa y el feriado bancario con el congelamiento de depósitos, los constantes escándalos por malos manejos, desviación de fondos, chantajes, coimas, comisiones, "el hombre del maletín"², se ha generado una brecha de pobreza que crece a pasos agigantados, correlativamente un gran descontento social por la inequidad que esa situación produce.

¹ Informe Final del Proyecto CORDES-GOBERNABILIDAD, "Ruta de la Gobernabilidad". Corporación de Estudios para el desarrollo, 1999.

² Expresión popular para denominar a la persona enviada por el poder Ejecutivo para comprar o negociar los votos dentro del poder Legislativo a favor de sus intereses

Es por ello necesario establecer nuevos canales de concertación que permitan crear los espacios tanto de capacitación como de promoción y difusión de derechos para que sean los ciudadanos los que a través de la participación, impulsen una verdadera reforma del Estado que convierta a la colectividad como tal, en responsable de su desarrollo.

1.2 CRISIS ECUATORIANA DESDE 1979-2004: ASPECTOS SOCIALES, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

Con el propósito de realizar un breve análisis de las condiciones de gobernabilidad en el Ecuador desde 1979 hasta el 2004, es necesario previamente anotar algunos antecedentes relacionados con la época, tanto desde el ámbito político social como desde el ámbito económico.

La etapa comprendida entre 1960 y 1979 estuvo marcada en un inicio por inestabilidad constante que permitió que sean los militares quienes intervengan en la reestructuración del Estado, garantizando de esta forma soportar la arremetida Estadounidense en su lucha anticomunista, y focalizando los esfuerzos hacia el desarrollo capitalista. Es así como por ejemplo en 1964 se dictó la Ley de Reforma Agraria, que eliminó el Huasipungo y que en los primeros dos años benefició alrededor de 20 mil familias campesinas.

Paralelamente desde los inicios de la década de los setenta, el Ecuador se convirtió en un país petrolero, beneficiándose de ingresos de todo el mundo, por lo que la economía pudo crecer a un promedio del 9% anual, sin embargo gran parte de esos recursos fueron gastados por la revaluación del tipo de cambio que incitó al Ecuador a incrementar sus importaciones, y principalmente por la tendencia expansionista del Estado que permitió que el sector público crezca ilimitadamente. Situación que produjo variación de un superávit del 3% en 1973 a un déficit del 5.5% en 1997¹. Todo esto en un marco caracterizado por la existencia de dos Dictaduras, la una al mando del General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976), amparándose en una filosofía nacionalista, un plan de desarrollo estratégico, y una política petrolera manejada a través de criterios de soberanía estatal, autoridad militar y nacionalismo. Y la otra dirigida por el Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979) que

¹ Hurtado Oswaldo, Ecuador: "Un problema de gobernabilidad", CORDES-PNUD-Octubre, 1996.

abandonó la filosofía nacionalista pero mantuvo la misma política petrolera, lo que trajo consigo una disminución de la producción en grandes cantidades, y a su vez el incremento de la producción de los bienes de consumo interno, acompañado de un déficit en la balanza de pagos.

De igual forma se abrieron las puertas del mercado al capital extranjero, manteniendo por un lado el manejo estatal del petróleo, elevando el endeudamiento público a un promedio de 36.9% al pasar de 240 millones de dólares en el 70 a 540 millones en el 79; Y por otro flexibilizando las políticas económicas con criterios de economía liberal, lo que permitió contar con mayores niveles de ingresos, situación que no duró mucho ya que el precio del crudo cayó en el ámbito internacional por que la demanda rebasaba la oferta y se agravaron los problemas.¹

1.3 RETORNO A LA DEMOCRACIA

Es en el año de 1979 en el que el Consejo Supremo Militar establece un Plan de Reestructuración Jurídica para retornar a la legalidad, en el cual a través de referéndum se consultó al pueblo y se aprobó la Constitución, misma que entró en vigencia con la elección del Dr. Jaime Roldós Aguilera en 1979, candidato proveniente de la alianza entre el partido Concentración de Fuerzas Populares y la Democracia Popular, gobierno con un claro matiz progresista que se planteó la implementación de un proceso de planificación estratégica, que si bien constituyó un precedente en el ámbito, no se cristalizó ya que en 1981 la situación del País se complicó debido a la crisis limítrofe con el vecino País Perú.

El 24 de mayo de 1981 muere en un fatal accidente el Presidente Roldós y asume la presidencia el Dr. Oswaldo Hurtado, en medio del advenimiento de una crisis social liderada por el Frente Unitario de Trabajadores que ciertamente desestabilizó al régimen. Finalmente logró mantenerse en base a la concertación con diferentes sectores, a pesar de que en el ámbito económico las exportaciones disminuyeron en 1982 y aumentó el gasto público, con

¹ Informe final del Proyecto CORDES-GOBERNABILIDAD- Corporación de Estudios para el desarrollo y el Centro de Investigación y promoción Iberoamericana de Europa. 1999

lo que se evidenció que el auge petrolero había terminado y empezaba una fuerte recesión gracias al uso deficiente de los recursos en la época de abundancia (dictadura).

Paralelamente es en la durante la década de los ochenta en la cual aparecen los llamados “paquetazos” de medidas económicas; así ocurren en 1982 entre otras razones por la recesión internacional, en 1983 por el grave impacto del invierno que destruye la infraestructura especialmente en la costa y consecuentemente la producción del País, y luego, con los efectos de la baja del precio del petróleo internacional que prácticamente anula los esfuerzos por la renegociación de la deuda externa. En este contexto los sectores sociales se fragmentan y aparece un gran número de grupos que defensores de intereses de toda índole, con énfasis en aquellos que se veían afectados por el cese de las prerrogativas ganadas con el auge petrolero, situación que impedía procesos sostenidos de concertación.

1.3.1 LEÓN FEBRES CORDERO (1984-1988)

El período subsiguiente es el liderado por el Ing. León Febres Cordero (1984-1988), del Partido Social Cristiano, gobierno durante el cual se produce una fuerte disminución en el precio anual de la exportación de crudo y de sus derivados, situación que reduce considerablemente el financiamiento externo del país, en consecuencia menor índice de crecimiento en el sector económico y de empleo, a más de que se genera una profundización de la política económica neoliberal orientada a preservar los grandes intereses económicos, particularmente a fortalecer el sector bancario y agro exportador, agravando las condiciones de vida de la población, disminuyendo cada vez más la capacidad de control del Estado sobre el manejo de divisas y recursos financieros, lo que vino acompañado de impacto en el sector fiscal y un alto costo social¹.

En este contexto social aparecen organizaciones estructuradas de protesta en contra de las políticas macroeconómicas de corte neoliberal que pregonaba el sistema económico del Ing. Febres Cordero. Así por ejemplo empezaron las protestas lideradas por organizaciones de

¹ ESPINOSA, CORDERO, SIMON. “León Febres Cordero” 2005, en www.edufuturo.com/educacion Página web del Programa Educación para el Futuro, impulsado por el Gobierno Provincial de Pichincha

diferentes sectores, el Frente Unitario de Trabajadores (constituído en 1971), el mismo que convocaba a través de la propuesta de lograr unidad en la clase trabajadora y los sectores populares, bajo una clara concepción clasista y “buscando la solución a la crisis”, es así como se juntan las centrales sindicales existentes en la época con el respaldo de la Confederación Ecuatoriana de Empleados de las Entidades Semipúblicas y Bancarias (CESVANDOR) y la fuerza pasiva FF.PP.PP para encabezar las protestas legítimas al régimen.

Como resultados económicos se observó un elevado déficit de divisas, bancarrota fiscal, recesión, empleo y carestía de vida, crecimiento del gasto público, situación que desencadenó un proceso inflacionario que principalmente afectó al precio de los alimentos y proyectó una política económica que perjudicó irreversiblemente la capacidad adquisitiva de la clase trabajadora.¹

En el ámbito jurídico las cortes permitieron la “guerra sucia” contra los movimientos de lucha, ejecutada en contra de los derechos humanos universales; e incluso intromisiones directas del Ejecutivo en la función Legislativa a tal punto que cuando el Congreso designó a magistrados que no fueron del agrado del Presidente, sus edificios fueron cercados por tanques, para impedir su posesión.²

En ese panorama la gobernabilidad perdía piso ya que por un lado se tenía un Gobierno Neoliberal Autoritario, que propugnaba una política económica inequitativa, que sucumbía ante la presión del Fondo Monetario Internacional y una respuesta popular no lo suficientemente fuerte como para incidir de manera directa. Aparecieron además bandas paramilitares que agredían a los trabajadores protestantes, se atacaba al Congreso que tampoco tenía personería clara, se permitía la intervención de la fuerza militar norteamericana, hechos que en consecuencia, repercutían en el descontento social y alimentaban una efervescencia social con matices de organizaciones clandestinas, así por ejemplo aparece la organización Alfaro Vive Carajo que propendía la lucha antisistémica y era conformada en parte por grupos de pensadores Universitarios y en parte por sociedad

¹ESPINOSA, Simón op/cit

² Informe de Derechos Humanos en el Ecuador” 1986 en www.derechos.org/nizkor/ecuador/

con conciencia de clase, misma que fue reprimida por el Gobierno, dándose paso a graves violaciones de derechos humanos por ejemplo el caso de Consuelo Benavides, los hermanos Restrepo entre otros¹.

Durante este periodo se incrementa el número de organizaciones populares urbanas, la incipiente conciencia de participación se desarrolla cada vez más en las protestas populares nacionales, se observa que la lucha popular adquiere connotación de movimiento, sumando a organizaciones vecinales, de mujeres, trabajadores, de derechos humanos, ambientales, políticos, etc., constituyéndose en opciones alternativas para superar el clientelismo y las demás prácticas desleales y excluyentes.

En las elecciones para el poder legislativo en 1984 se observaron efectos de la fragmentación partidaria, ya que solo 13 partidos de 31 legalmente inscritos alcanzaron representación política en el Congreso, el mayor bloque fue el de la Izquierda Democrática y el segundo el Partido Social Cristiano, lo que se traduce como un debilitamiento de los bloques principales y una dispersión marcada en la representación parlamentaria, situación que sin duda influyó en el grado de gobernabilidad existente en el Gobierno de Febres Cordero ya que la ID era su mayor opositora en el sentido de trabar el mayor número posible de acciones del régimen de turno, y consolidándose como un partido de transición democrática.

Ya con el nuevo parlamento de 1986 en el que se eligió a las 2/3 partes del Congreso, como resultado de una reforma constitucional aprobada en 1983, se observó a la ID todavía fuerte pero en menor medida, el PSC se fortaleció aumentando el número de diputados lo que para el gobierno significó un éxito político ya que permitía un mayor nivel de consenso y por lo tanto se elevaba en algún índice la gobernabilidad del País.²

1 CURBELO, Nelsa, "Seminario Internacional: Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos" Comisión Verdad y Justicia del Ecuador. La impunidad en Democracia; Santiago de Chile, 14 de Diciembre 1996 en la página web <http://www.derechos.org/koaga/xi/2/curbelo.html>

² "Ecuador Presidentes" 2000 en <http://www.explored.com.ec/ecuador/fcordero.htm>

1.3.2 RODRIGO BORJA CEVALLOS (1988- 1992)

Es en estas condiciones que asume el poder el Dr. Rodrigo Borja Cevallos con el apoyo de las organizaciones, movimientos sociales y obreros que estaban cansados de los abusos patrocinados por el régimen anterior hecho por el cual Borja tomó medidas que fueron duramente cuestionadas tales como la Ley de gracia para liberar a los comandos de Taura que fueron los causantes del secuestro del Ing. Febres Cordero, y de entablar conversaciones con el ala mayoritaria de lo que quedaba del grupo guerrillero "Alfaro Vive Carajo", consiguiendo la deposición de armas y permitiendo la reintegración de sus miembros en el sistema democrático formal, sin embargo a pesar de que cuando fue electo contaba con mayoría parlamentaria, Borja a opinión de muchos analistas políticos, perdió la oportunidad de realizar reformas estructurales al Estado, prometidas en campaña así por ejemplo el Econ. Alberto Acosta observa "A pesar de que (este gobierno) logró controlar algunas variables macroeconómicas desbocadas a partir de los excesos liberacionistas del febreescorderato, las dificultades económicas de las masas se agudizaron...Los niveles de miseria, indigencia, desnutrición y desocupación alcanzaron el mayor grado de deterioro desde 1982... De un análisis de la evaluación de los salarios de Enero de 1980 a julio de 1993, el Gobierno que más comprimió las remuneraciones reales fue el del Dr. Rodrigo Borja Cevallos"¹. De lo que se deduce claramente que pese a contar con condiciones sociales y políticas favorables para elevados niveles de gobernabilidad, no son en sí y por sí, los únicos factores que median para el mejoramiento y desarrollo, ya que la voluntad política para cambiar los sistemas dominantes es determinante, voluntad que como se desprende del análisis no se cristalizó durante dicha administración.

El retraso en la toma de decisiones y la ausencia de políticas públicas sostenidas desprestigiaron al Presidente y a su partido, es así que en las elecciones parciales disminuyó ostensiblemente la representación en Municipios, Prefecturas, Concejalías y en el Congreso lo que consolida una mayoría conformada por el Partido Social Cristiano y el Partido

¹ ESPINOSA, CORDERO , Simón "Rodrigo Borja Cevallos" artículo en la página web <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=1546>

Roldosista Ecuatoriano, la misma que tampoco se sostuvo por su propia dinámica (hechos bochornosos sucedidos en el Congreso).

Lo dicho anteriormente se traduce en cifras económicas, ya que la inflación llegó al 75,6% de promedio anual y el 99% de promedio anualizado en marzo de 1989. Reinstauró el sistema de mini devaluaciones con ajustes progresivos lo que tuvo algunos beneficios tales como que logró mantener un tipo de cambio relativamente competitivo corrigiendo los problemas causados por la entrega anticipada de divisas a los exportadores, fomentando de este modo la planificación en base de necesidades de inversión¹.

Paralelamente, y a pesar de algunos esfuerzos en la economía nacional las condiciones de pobreza y desigualdad se agudizaron y como fenómeno interesante en lo social se puede observar, como el Movimiento Indígena va tomando fuerza e irrumpe su participación en la vida pública, ya que como grupo marginado se organiza en torno a sus propias necesidades reclamando el cumplimiento de las ofertas de campaña, es así como en 1990 llevan a cabo la toma simbólica del templo de Santo Domingo de Quito, ante lo cual la iglesia ofrece mediar y después de sendas negociaciones se llegan a acuerdos.

Dicho fenómeno de movilización constituye un hito que fortalecería en altos niveles al movimiento indígena ya que ha diferencia de las movilizaciones anteriormente realizadas, en este caso los indígenas estaban concientes de su potestad de paralizar el País en torno a sus reclamos, es así como en el año de 1992 el Dr. Borja en respuesta a un nuevo levantamiento entrega decenas de miles de hectáreas de la selva como tierras a cargo de las comunidades reclamantes.

Según historiadores el levantamiento indígena más importante de la historia Ecuatoriana se produjo en 1990 el mismo que marcó el aparecimiento de un nuevo actor en la democracia, hecho que posteriormente tendría repercusiones.

¹ Fundación CIDOB, Biografía de Líderes Políticos en la página web <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-002.htm>

1.3.3 SIXTO DURÁN BALLÉN (1992-1996)

Posteriormente asume el poder el Arq. Sixto Durán Ballén del partido Unión Republicana y el Econ. Alberto Dahik del partido conservador como binomio; su proyecto de Gobierno estuvo basado en un modelo que pretendía hacer de la economía un mercado atractivo a la inversión interna mediante el ahorro y a la inversión externa a través de ajustes en la deuda externa, lo que implicaba reducir el déficit fiscal y los niveles de inflación.

No obstante nuevamente las falencias en el sistema democrático y las acostumbradas crisis producidas por las pugnas de funciones entre legislativo, ejecutivo y judicial, impidieron la aplicación de reformas estructurales ya que muchas de ellas implicaban un proceso de reforma constitucional, reformas que en cierto sentido amenazaban las condiciones hegemónicas de algunas clases dominantes, ya que se proponía contar con nuevas leyes económicas, financieras, legales, tributarias y de administración de justicia, en vista de que el modelo exigía la acumulación de capital y el crecimiento sostenido de las exportaciones. En este sentido durante los dos primeros años de Gobierno se aplicaron ajustes económicos emprendiéndose en la tarea de modernización del Estado, proceso que trajo consigo manifestaciones, paros, reclamos, huelgas y el deterioro de la imagen presidencial, factor que influyó de forma directa en la capacidad de concertación del régimen.

También este periodo se caracterizó por la grave crisis energética hecho que llevó al Ecuador ha constantes apagones, que como consecuencia generaron grandes pérdidas en los diferentes sectores, (social y económico). Esta administración además se encontraba de turno cuando ocurrió el desastre de la Josefina hecho que movilizó los recursos estatales hacia la región austral.

En el sector económico se observaron algunos resultados favorables tales como que la inflación descendió al 30 por ciento en 1993 y al 27.3 en 1994, la tasa de desempleo descendió en un punto porcentual para 1994, se redujo el déficit fiscal, en 1993 se contó con un presupuesto relativamente equilibrado, se liberaron 400 productos para comercio

con el Perú, en general al cerrar el año de 1994 se contaba con un panorama de reducción de la inflación y orden en la economía¹.

Como consecuencia de la derrota electoral del Partido de Gobierno en las elecciones intermedias para diputados, el Presidente decide reformar la Constitución a través de la consulta directa al Pueblo, consulta en la cual gana el sí excepto en el tema de la elección de diputados en segunda vuelta, éxito que en alguna medida garantizaba una mayor nivel de concertación y legitimaba la necesidad de transformación, con lo cual el Gobierno recobra su capacidad de mando, en consecuencia se elevaron los índices de popularidad y apareció la esperanza en la modernización del Estado. Pero la guerra del Cenepa (durante la cual el pueblo Ecuatoriano recuperó unidad pero perdió recursos) y la caída del Vicepresidente de la República por actos de corrupción en el tema de los gastos reservados, impidieron que se haga realidad dicha reforma.

La noción de corrupción por el caso Dahik se apoderó del Régimen, y se asoció inmediatamente esta consecuencia con la modernización, situación que dejó sin piso un gran proceso de concertación ciudadano. Nuevamente la gobernabilidad se deshizo al vaivén de la coyuntura. Se convocó a una nueva consulta en la cual el pueblo rechazó 11 de las 14 preguntas excepto en Guayas y Galápagos, corroborándose una vez más que la situación política coyuntural influye de manera directa en la capacidad de elección del Pueblo.

No obstante, a pesar de la crisis de corrupción el Gobierno no descuidó la política económica, evitando por ejemplo una gran corrida financiera con la intervención en el Banco Continental.

1.3.4 ABDALÁ BUCARAM ORTÍZ (Agosto del 1996-Febrero del 1997)

Posteriormente y tras unas reñidas elecciones con el Partido Social Cristiano se posesiona como Presidente Constitucional el Abogado Abdalá Bucaram del Partido Roldosista

¹ ESPINOSA, CORDERO , Simón "Sixto Durán Ballén" artículo en la página web <http://www.edufuturo.com/educacion.php?c=1546>

Ecuatoriano, el mismo que manejaba un discurso populista y que prometía al Pueblo toda clase de beneficios, es así como por ejemplo Simón Espinoza en un artículo para la Revista Vistazo recoge el siguiente fragmento del discurso emitido durante la campaña para la primera vuelta electoral "Te extendo las manos... tómalas. ...Yo he sido cuestionado porque mi estómago no tolera el pan amasado con las lágrimas de los huérfanos, porque escucho en mi soledad el llanto perpetuo de los más débiles y necesitados, de los marginados de la nación".¹

La época de campaña se desarrolló en un clima de crisis frente al descontento ciudadano, acompañado de una falta de fé en la clase política, ya que las ideologías habían perdido territorio gracias a las diferentes "alianzas" que se habían venido observando en las administraciones precedentes, y sobre todo por que el Ecuador vivía una recesión económica aguda y desintegración social, ya que cinco de cada diez ecuatorianos estaban bajo el nivel de pobreza y dos de cada diez en la miseria².

En lo relativo a los partidos políticos el Partido Roldosista contaba con apoyo en sectores de la Sierra, en algunos sectores de la Provincia del Guayas y con los indígenas, la Izquierda Democrática estaba debilitada al parecer gracias a alianzas erróneas realizadas con la Democracia Popular, el movimiento Pachakutic y el movimiento Nuevo País.

Pese a reconocer la debilitación de la centroizquierda no pudieron deponer posiciones personales y conformar una verdadera alianza ideológica que viabilice un pacto de Gobernabilidad para el Ecuador.

Los dos candidatos estaban financiados por empresarios tanto de la Sierra como de la Costa; si bien el discurso de Abdalá era absolutamente populista, el discurso de Nebot tenía tintes de populismo moderado. El fenómeno interesante que se produjo en este periodo electoral es que ambos sectores buscaron el voto indígena ya que se reconocía que dicha organización generaba cada vez más espacios de participación política, es así como durante la segunda vuelta se incrementaron las ofertas para el sector. Parafraseando a Simón

¹ ESPINOSA, SIMON, "Populismo en el Ecuador" Publicación de la revista Vistazo, mayo, 1997

² Sistema de Información Provincial del Azuay, en la página web del Programa para el desarrollo local sustentable" de la Universidad de Cuenca, www.pyblos.edu.ec

Espinoza "La ignorancia, la pobreza y miseria, la pasión, la ingenuidad, el miedo, la irresponsabilidad frente a lo político pusieron en la Presidencia a Bucaram"¹

Abdalá Bucaram asumió el poder el 10 de agosto de 1996 sin un plan de Gobierno claro, a los 4 meses de administración presentó su plan de ajustes económicos y sociales que traía consigo vivienda para los pobres y en lo social la paz con el Perú, dicho plan estaba basado en una propuesta de convertibilidad, respaldado en la Reserva Monetaria Internacional y se sugería entre las cosas más importantes las siguientes:

- Reformas Tributarias en la facturación generalizada, reducción del impuesto a la renta sobre utilidades, impuesto a lo suntuario, eliminación del impuesto al ahorro y crédito, prisión para quién no pague impuestos y contrabandistas.
- Créditos pequeños para el sector público y financiero y equilibrio fiscal obligatorio.
- Medidas de protección del petróleo frente al comercio internacional, reestructuración de PETROECUADOR.
- Plan Nacional de Crédito a corto plazo para cultivos de ciclo corto; reducción del 50 por ciento del impuesto a las pequeñas sociedades agrarias fuera de Quito y Guayaquil, financiamiento para las exportaciones de bienes y servicios.
- Privatizar o concesionar el turismo; complejos vacacionales populares.
- Unificación salarial, flexibilización laboral, contratación por horas, reformas a los contratos colectivos, seguro de desempleo, ajuste salarial por productividad.

No obstante algunas propuestas rescatables el régimen por sí mismo empezaba a crearse una mala imagen, la oposición criticaba duramente la conformación del Gabinete, se decía que las instituciones más importantes del Estado estaban en manos incompetentes o en manos de personas con dudosa reputación, situación que paulatinamente generaba descontento social, ya que los pobres esperaban ver la obra ofrecida en campaña.

En el ámbito de la gobernanza la relación del Gobierno con el Congreso era absolutamente interesada en el sentido que el Ejecutivo se movía únicamente cuando necesitaba generar

¹ Fundación CIDOB, "Biografía de Líderes Políticos" en la página web <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-063.htm>

una mayoría que permita viabilizar una propuesta propia, pero los mecanismos de relacionamiento se basaban en la amenaza, la coima, el soborno, no existía posibilidad de concertación, las diferencias se estigmatizaba de forma tal que se acrecentaban las posiciones antagónicas que impedían caminar al País hacia rumbo alguno.

La función Judicial hacía oídos sordos de los desmanes, a su vez las Fuerzas Armadas disfrazaban y justificaban los escándalos, y apoyaban los ajustes económicos. Muchos analistas consideran que a pesar del discurso conciliador, el Gobierno nunca tuvo una mirada objetiva frente a la participación y articulación de los diferentes sectores sociales.

Sus incoherencias cada vez fueron más acentuadas, hablaba de la moralización de la sociedad pero sus escándalos con mujeres, con alcohol con grandes fiestas de abundancia y despilfarro generaron rechazo social. Fomentó el regionalismo a través de marcadas preferencias zonales, cayó nepotismo y permitió la corrupción en las aduanas.

La imagen del País a nivel internacional estaba absolutamente disminuida, se veía al Ecuador como un país anárquico, desordenado e inestable, hecho que imposibilitaba en cierta medida los esfuerzos realizados en el proceso de Paz con el Perú.

No obstante, el pueblo se pronunció únicamente cuando vió afectado directamente su bolsillo, es decir las revueltas empezaron cuando el Gobierno decidió elevar el precio del gas, la luz, el agua, el teléfono; los estudiantes protagonizaron una serie de protestas las mismas que fueron aprovechadas por la oposición, la situación empeoró cuando el embajador de los EEUU en Enero de 1997 alertó sobre la corrupción del Gobierno a los inversionistas extranjeros, hasta que durante grandes jornadas de protesta caracterizadas por la famosa "camioneta" se organizan los sectores de oposición (antagónicos entre si) y "tumban" al régimen; el Congreso lo destituye el 6 de Febrero de 1997 por "incapacidad mental" con el visto bueno de las fuerzas armadas y la gran mayoría de la sociedad ecuatoriana. Abdalá Bucaram fugó nuevamente a Panamá el 11 de Febrero del 97.

1.3.5 FABIÁN ALARCÓN RIVERA (Febrero del 1997-Agosto 1998)

Se vive una etapa de gran inestabilidad durante las días subsiguientes a la destitución mencionada, ya que Abdalá Bucaram desconoce la decisión del Congreso, lo que genera una fuerte confusión institucional, sin embargo frente a la no intervención del Ejército el líder pierde el marco de acción, la Vicepresidenta Rosalía Arteaga se declara Presidenta por mandato Constitucional el día 7 de Febrero de 1997, situación que el Congreso desconoce y amparándose en un vacío Constitucional deciden nombrar por mayoría simple de votos el 11 de Febrero del mismo año como Presidente de la República Interino al Dr. Fabián Alarcón Rivera.¹

Dicho gobierno fue ratificado en referéndum el mismo que aprobó en un 66% la legitimidad de la administración y en un 77% la destitución de Abdalá Bucaram; además aprobó la convocatoria a una Asamblea Constitucional (la que se auto bautizó como Constituyente), la misma que estaría encargada de reformar la Constitución. Amparándose en el triunfo del referéndum el Congreso destituyó 31 jueces de la Corte Suprema de Justicia. En noviembre de 1997 se eligió popularmente a los miembros de la Asamblea Constituyente la misma que culminó su trabajo para que dicha Constitución sea promulgada en el relevo Presidencial, en el mes de Agosto.

Sin embargo la historia de alianzas políticas de Fabián Alarcón lo acercaba al partido Roldosista, y a algunos otros líderes cuyo prestigio había descendido en virtud de escándalos de diverso orden, situación que ponía en entredicho el objetivo principal del Gobierno que era devolver la estabilidad democrática al Ecuador y reestablecer las instituciones insignes del sistema de derecho, moralizando la función pública hasta la transferencia constitucional del poder.

Durante esta administración se creó la Comisión de Control Cívico a la Corrupción (CCCC) por decreto ejecutivo del 4 de marzo de 1997, conformada por representantes de los sectores sociales, con el objetivo de que investiguen los actos de corrupción suscitados

¹ UNIVERSIDAD DE MADRID "Revista complutense de la historia de América" Vol. 30, 2004

durante los Gobiernos anteriores y a la vez sea un órgano que lleve a cabo actividades de prevención en contra de la corrupción.

Dicha entidad realizó un importante trabajo en la identificación de fuentes de corrupción tales como el llamado "piponazgo" al interior del Congreso, se llamaba así a la contratación fraudulenta de personas con sueldos muy altos, cuyas funciones eran de escasa trascendencia o simplemente no ejercía función alguna, es así como el propio Presidente fue involucrado, ya que se descubrió que en el periodo durante el cual ejercía funciones como Presidente del Congreso se realizaron un gran número de contrataciones irregulares causando perjuicios al Estado por un valor de 32,000 millones de sucres.

La administración de Fabián Alarcón estuvo caracterizada por una falta de decisiones que permitan incidir en la crisis del país, se dedicó a tomar soluciones parches a los problemas urgentes, y no asumió la responsabilidad de levantar una propuesta que apueste a fortalecer la institucionalidad del país, lo que repercutió en el ámbito económico fortaleciéndose la recesión, decreció el ingreso petrolero, disminuyó la inversión privada, los desastres naturales como el fenómeno del Niño incidieron en la caída de la producción, el poder adquisitivo de la gente decayó. En el ámbito internacional a pesar de diversas conversaciones con el Perú no se alcanzó la Paz durante este período.

Como resultado de la profunda crisis económica existente y el gran nivel de desconfianza en los líderes nacionales, la población perdió la fe en los políticos convencionales y como fenómeno interesante se reivindicaba el trabajo hecho por los gobernantes locales, ya que por ejemplo en el caso de Quito la administración local había conseguido un cambio notorio en la Ciudad y las condiciones de vida de quiteños y quiteñas, es por ello que para las elecciones presidenciales del 98 el candidato favorito era el Dr. Jamil Mahuad Witt, ex Alcalde de Quito.

1.3.6 JAMIL MAHUAD WITT (Agosto del 1998-Enero del 2000)

El 10 de Agosto de 1998 y con la vigencia de la Nueva Constitución asume el poder el Dr. Jamil Mahuad Witt perteneciente al partido Democracia Popular, después de en primera vuelta haber obtenido gran respaldo y es segunda disputarse voto a voto con el Abogado Álvaro Noboa la victoria.

Mahuad asumió el poder con el problema limítrofe con el Perú latente, ya que tal como estaban las cosas el conflicto podía degenerar nuevamente en una guerra ya que la tensión en la frontera durante la posesión del Presidente era elevada, además el país soportaba una aguda crisis económica y social resultado de los malos manejos que le precedieron y la inexistencia de estabilidad en las políticas económicas del Gobierno anterior.

El primer año de la administración de Mahuad estuvo marcado con la firma del Acuerdo de Paz con el Perú, ya que el pueblo del Ecuador quería la Paz aceptando la posibilidad de algunas concesiones, es así como a los 56 años de suscrito el Tratado de Río de Janeiro, después de innumerables reclamos ecuatorianos, dos conflictos armados con el Perú, múltiples enfrentamientos en la frontera, un saldo en vidas humanas, se suscribió el tratado de Paz, el mismo que otorgó el Ecuador un kilómetro cuadrado, pero garantizó la paz definitiva. Esta situación trajo al Presidente una ola de popularidad insospechada, la misma que tuvo una efímera duración.

El Ecuador soportó durante 1999 la peor crisis económica y social de su historia republicana; el Gobierno suscribió el tratado con los Estados Unidos que permitió el uso de la base de Manta, el mismo que está enmarcado en el Plan Colombia impulsado por los Estados Unidos en apoyo a Colombia, para la lucha en contra del narcotráfico y la guerrilla colombiana. Este a nuestro criterio fue un primer indicio del servilismo Ecuatoriano frente a los Estados Unidos, ya que el Ecuador no recibió retribución alguna por ceder parte de su soberanía, hecho que fue rechazado por las organizaciones sociales anti imperialistas, y movimientos

en pro de la democracia, los que poco a poco fueron adquiriendo más protagonismo y mayor fuerza en la lucha opositora.

Correlativamente la crisis en el sector económico se agravaba, ya que los compromisos adquiridos en la campaña como retribución al financiamiento con importantes banqueros y grupos económicos del País maniataban las políticas económicas del Gobierno. Es así como desde el inicio de su administración asumió una campaña de salvataje al sistema económico privado permitiendo la emisión de dinero inorgánico. Así lo describe Simón Espinoza¹ cuando establece que este dinero sin respaldo fue canalizado hacia los bancos en calidad de préstamo para impedir su quiebra, el mismo que en parte se utilizó para comprar dólares y colocarlos fuera del país y la otra parte para cancelar créditos pertenecientes a los propios bancos, con lo que además evadían el pago del 1% al impuesto de capitales que sustituyó al impuesto a la Renta, y en otros casos para buscar mercados seguros, rentables y estables.

Entre el trimestre final de 1998 y febrero de 1999 el Banco Central del Ecuador vendió 700 millones de dólares de la Reserva Monetaria Internacional, como medida para evitar la devaluación monetaria, para el mes de Marzo no existía disponibilidad de sucres, el Presidente y su Gabinete decidieron congelar los depósitos bancarios, por el lapso de un año los depósitos superiores a 500 dólares, pero a pesar de esta medida muchos bancos quebraron, entre ellos el Banco del Progreso, el Azuay, Tungurahua, Sol banco entre otros.

Como respuesta a la inconformidad social causada por dicho congelamiento el Gobierno creó la Agencia de Garantía de Depósitos AGD con el objeto de que se encargara de devolver los recursos a todos los clientes de los bancos quebrados, asumiendo la sociedad en general la inoperancia, negligencia y corrupción de los banqueros corruptos.

Dicha entidad durante sus primeros meses de existencia devolvió muy poco, y se dedicó a canalizar aún mas recursos para Bancos tales como la Previsora, Pacífico y Popular que posteriormente serían absorbidos por la propia agencia. Situación que era observada con indignación creciente, no solo por los directamente afectados que eran los clientes de los

¹ ESPINOZA, CORDERO SIMON, "Jamil Mahuad Witt" www.edufuturo.com/educacion Página web del Programa Educación para el Futuro, impulsado por el Gobierno Provincial de Pichincha.

bancos, sino aún por los que no habían perdido recursos pero que eran víctimas de la inestabilidad y a la postre los encargados de pagar la deuda adquirida por el Estado.

Como resultado las familias se empobrecieron, se debilitaron las finanzas públicas, el gasto en educación, sector agropecuario y salud disminuyeron ostensiblemente, la tasa de desempleo creció al 29% en los más pobres y en los menos desprotegidos un 14%; En medio de este panorama social el 9 de Enero de 1999 Mahuad anuncia la dolarización del Ecuador con un tipo de cambio de 25,000 sucres por cada dólar.

En el ámbito social inicia un fenómeno de organización de protesta que si bien no puede entenderse aún como participación consciente de cambio, si puede ser observada como organización para la defensa de intereses comunes que por excelencia son monetarios. La crisis bancaria fomentó el regionalismo en la perspectiva de la búsqueda de responsables, es así como por ejemplo el sector de empresarios guayaquileños protagonizaron una marcha en contra del régimen y del centralismo quiteño, se escuchaban voces de dirigentes azuzando a sus coidearios a salir a las calles a protestar, es decir la popularidad de Mahuad había desaparecido.

Es en este contexto, como consecuencia del resentimiento popular por los privilegios a los banqueros, la corrupción, el empobrecimiento generalizado, el hambre, los dirigentes sociales, campesinos, indígenas, y ciudadanía en general emprendieron la lucha que desembocó en que la noche del 19 de Enero del 2000, indios, campesinos y ciudadanos de diferentes lugares del País burlaron los cercos policiales y entraron a Quito. Al medio día del 20 de Enero una gigantesca manifestación de indígenas, campesinos, estudiantes y otros sectores urbanos en aproximadamente número de 10,000 mil personas a grito de "fuera Mahuad" llegaron al Banco Central¹.

Paralelamente se levantaron voces de protesta en diferentes Provincias especialmente, Azuay, Cañar y Tungurahua. Los Indígenas sorprendiendo al País con su fuerza y capacidad de organización cuando cercaron el Congreso, acto ante el cual el Presidente se rehusó a negociar, entonces algunos oficiales del Ejército permitieron la entrada de los manifestantes

¹ Revista Vistazo, Edición del mes de Febrero del año 2000.

al Congreso, y una vez allí se precipitó la caída del régimen con el desconocimiento de su legitimidad. Se nombró una Junta de Salvación Nacional integrada por el Coronel Lucio Gutiérrez, como fuerza militar, Antonio Vargas, Presidente de la CONAIE, y el ex Presidente de la Corte Suprema Carlos Solórzano, Junta que se mantuvo por unas horas ya que luego de algunos hechos confusos asume el poder el Dr. Gustavo Noboa Bejarano por sucesión presidencial.

De lo expuesto se puede observar como fenómeno efervescente el advenimiento a la vida pública de la organización indígena y campesina, que ante el triunfo de sus aspiraciones de derrocar al régimen, se fortalecen y empiezan a analizar la organización y participación pública como un mecanismo de incidencia directa, no obstante, parece ser que aún en estos tiempos hace falta mucho trabajo para la conscientización de la participación ciudadana como mecanismo para mejorar las condiciones de gobernabilidad del Ecuador.

1.3.7 GUSTAVO NOBOA BEJARANO (Enero del 2000-Enero del 2003)

El Dr. Gustavo Noboa Bejarano el 22 de Enero del 2000 se hace cargo de la conducción del País teniendo como reto principal el de implementar el modelo económico dolarizado de forma tal que garantice estabilidad en la economía y en consecuencia alivie la crisis social. Era interés del Gobierno de Norteamérica mantener la continuidad democrática hecho por el cual tomaron las medidas necesarias para garantizar que el Vicepresidente asumiera el poder de forma Constitucional, ya que el levantamiento de las organizaciones indígenas y militares no podía ser observado en la región como ejemplo de movilización social con resultados en la toma del poder. Dicha situación le permitió al Gobierno contar con el apoyo de las organizaciones de financiamiento como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, lo que confluyó para que el Congreso apoyara su gestión brindándole el aval de legitimidad que le permita gobernar.

Ya en el ámbito económico, "con Noboa a su frente, el Ecuador vio realizarse la histórica mudanza monetaria que Mahuad decretó con fatales consecuencias para él. La Trole I legalizó el dólar como moneda de circulación en convivencia con el sucre por un período de seis meses, a cuyo término, el 9 de septiembre de 2000, se produjo la desaparición de la

moneda local tras 116 años de existencia y su sustitución por la estadounidense como única reserva de valor, medio de pago y cambio. La cotización establecida por el mercado cuando el gobierno de Mahuad, de 25.000 sucres por dólar, definió el precio del canje, el cual pudo realizarse durante seis meses adicionales. El Banco Central del Ecuador se reservó el derecho a seguir acuñando moneda, pero sólo unidades fraccionarias, equivalentes a centavos de dólar”¹.

Pese a medidas y ajustes macroeconómicos adoptados por el Gobierno la recesión del sistema económico resultaba demasiado aguda, por ejemplo el PIB descendió en un 7%, la tasa de desempleo oficial ascendió a un 62% de la población por debajo del umbral de pobreza, el sucre devaluado en un 80% frente al dólar y la inflación más alta de Latinoamérica fueron los índices con los que se cerraba el año de 1999.² Como resultado, durante los últimos seis meses de ese mismo año salieron del país aproximadamente 200.000 ecuatorianos para trabajar tanto en el viejo continente como en los Estados Unidos. El año 2000 cerró con un índice de inflación del 91%, y la recuperación del crecimiento económico ascendió a un 2,3%; situación que no fue percibida por el ciudadano común.

En el aspecto social el Dr. Noboa Bejarano encontró la necesidad de alcanzar un pacto político con algunos sectores que le permitan gobernar el Ecuador por el periodo restante, y como medida de conciliación y de acercamiento a la CONAIE, decidió otorgar amnistía a los civiles y militares protagonistas de la revuelta del 21 de Enero del 2000.

La lucha social se enciende nuevamente en respuesta a los constantes reajustes de los precios y el problema cambiario que produce la dolarización, es por ello que a principios del 2001 Noboa declara estado de emergencia en vista de la magnitud de la protesta especialmente indígena como respuesta a el alza de combustibles, de pasajes, de gas, luz, agua, teléfono, y el IVA del 12 al 15%; como consecuencia de la presión social el Gobierno decide dejar sin efecto dichas medidas. Este fenómeno de rectificación genera un

¹ Gustavo Noboa Bejarano” Fundación CIDOB Bibliografía de líderes en la página web www.e-lecciones.net/atlas/ecuador/historia.php

² DELGADO, JARA, Diego -Rebelión, “Ecuador deuda externa y atraco imparables” artículo en la página web <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=27020>

precedente importante en la lucha organizada ya que por primera vez dentro del orden constituido, el Gobierno se retracta de un grupo de ajustes económicos.

Ya para el 2002 el Ecuador consigue algún nivel de estabilidad, elevando las inversiones y manteniendo los precios del petróleo, con lo que la inflación se redujo en al 22,5%, mientras el sector social depositaba sus esperanzas en las elecciones del 2002.

1.3.8 LUCIO GUTIERREZ BORBÚA (Enero del 2003- Abril del 2004)

El 15 de Enero del 2003 asume el poder el Ing. Lucio Gutiérrez Borbúa (ex Coronel golpista) después de vencer el Abog. Álvaro Noboa, ambos candidatos identificados con un discurso populista que ofrecía la lucha contra la corrupción y el incremento en la inversión social.

La oferta de extraditar a los banqueros corruptos que huyeron del Ecuador, la fiscalización de cada una de las instituciones que cuentan recursos públicos, el levantamiento del sigilo bancario de todo funcionario público, la creación de un cuarto poder del Estado relativo al control financiero o rendición de cuentas, la reducción del número de diputados y la despolitización de la legislatura¹, fueron las propuestas que convencieron a gran parte de los Ecuatorianos que el tener a un militar denominado de "centroizquierda" en la Presidencia era una opción.

En los primeros meses de administración el Gobierno de Gutiérrez manejo un discurso pluralista de concertación y articulación nacional, con inclusión de todos los sectores de la sociedad especialmente los históricamente excluidos como los indígenas y pobres, hecho que se fortalecía gracias a la alianza que lo llevó al poder, la misma que estaba conformada por el Movimiento Pachakutic que es el brazo político de la organización indígena CONAIE y el Movimiento Popular Democrático.

Pese a lo anotado desde el comienzo de la administración Gutierrista, hubo oposición del legislativo, la misma que generó graves crisis al interior de la alianza

¹ FUNDACION CIDOB "Ing. Lucio Gutiérrez Borbua en <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/p-003.htm>

ganadora, razón por la cual ésta no duró mucho, y para Diciembre del 2004 el Congreso planeaba someter al Presidente a juicio político, con el riesgo de destitución. No obstante dicho juicio político no prosperó, pero sirvió de alerta al Gobierno para plantearse nuevamente una alianza que le permita mantenerse en el poder, en esta ocasión la alianza se produjo con el PRIAN (Partido con el cual disputó las elecciones que lo llevaron al poder), el Partido Roldosista Ecuatoriano PRE, y el Movimiento Popular Democrático, la misma que le permitió atentar flagrantemente contra el Estado Social de Derecho con la remoción de la Corte Suprema de Justicia, la reorganización del Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional.

Consecuentemente frente a dichos acontecimientos la ciudadanía poco a poco iba adquiriendo conciencia de la gravedad de la crisis, la violación al poder constituido y el irrespeto a la independencia de funciones, ya que por más de 100 días el Ecuador fue un país que no tenía uno de los tres pilares en donde se asienta la legalidad de un sistema.

Como respuesta se consolida la oposición y especialmente la conciencia social de respeto a los derechos, es así como aparecen paulatinamente en mayor cantidad grupos de "sociedad civil"¹ que dentro de su cotidianeidad encuentran una peculiar forma de protestar acudiendo a reuniones barriales, dichas reuniones inmediatamente empiezan a ser apoyadas por sectores influyentes tales como medios de comunicación, políticos de oposición, movimientos sociales, deportistas entre otros, mismos que propagan el espíritu de lucha que se venía germinando especialmente entre la clase media quiteña, la misma que se veía directamente afectada y hasta amenazada por un Gobierno con tintes dictatoriales².

Durante la semana comprendida entre el 15 y el 20 de Abril el centro de Quito se convirtió en una guerra campal entre policías, militares y sociedad civil. Paulatinamente a la lucha, las voces de protesta se iban sumando, es así como se produjeron "cacerolazos" en Azuay, Tungurahua, Guayas y otras Provincias.

¹ Sociedad Civil en estricto sentido.

² Para datos e imágenes visitar la pagina web <http://www.aporrea.org/dameverbo.php?docid=59219>

La protesta no estaba basada en la búsqueda de rectificaciones sino que el requerimiento de las colectividad era la renuncia de Gutiérrez, sin posibilidad de negociación; misma que tampoco fue propiciada por el Régimen, es así como la presión social nacional e internacional influyeron de forma tal en la cúpula militar Ecuatoriana que en la mañana del 19 de Abril, permitió a los manifestantes ingresar a la Plaza Grande, situación que demostraba la no voluntad del Ejército de sostener al Régimen. Pocas horas después el comando conjunto de las Fuerzas Armadas anunció el retiro de respaldo al Régimen, anuncio con el cual Gutiérrez abandona el Palacio de Carondelet y tras una vergonzosa huída abandona el País.

Es el 20 de Abril del 2005 como consecuencia de la llamada "rebelión de los forajidos"¹ de Quito, Gutiérrez fue destituido por el Congreso Nacional por atribución concedida por la Constitución en su Art. 130. Numeral 1, por abandono del cargo, causal contemplada en el Art. 167 no 6 ibídem, y reemplazado por el Vicepresidente Dr. Alfredo Palacio González tal como la prescribe el precepto antes mencionado.

Frente a los hechos brevemente narrados se puede colegir fácilmente que la Gobernabilidad del Ecuador es una condición que ha estado atravesada por las características políticas, económicas y sociales de cada período presidencial; que si bien cada administración ha tenido una "tendencia ideológica", en todos los Gobiernos se han producido frágiles alianzas tanto al interior de las funciones Ejecutiva, Legislativa, y Judicial como entre las administraciones seccionales (dependiendo de la clase de intereses que estén de por medio) situación que resalta la necesidad urgente de articulación de los sectores en torno a satisfacer las necesidades de la colectividad como finalidad ulterior, ya que a la gente común no le interesa quién gobierne sino quién satisface sus necesidades. Sin embargo el trabajo conjunto no solo debe tener como contrapartes a los gobernantes sino debe ser un compromiso ciudadano que le obligue a participar activamente en la defensa sus intereses, velando por el único, aunque no perfecto sistema democrático, que nos permite vivir en libertad.

¹ El Presidente Lucio Gutiérrez tras una protesta producida frente al Palacio de Gobierno calificó de grupo de forajidos a los manifestantes, palabra que se convirtió en insignia de lucha.

Como hemos visto anteriormente las diferentes crisis de institucionalidad producidas durante los levantamientos de la población en contra del régimen constituido, si bien han sido un importante ejemplo de organización, no hay tenido una propuesta detrás, que sea capaz de sustentarse efectivamente, ya que la conciencia de participación está aún supeditada al voto y a la protesta. Lo que nos lleva a cuestionarnos sobre cuáles son las herramientas que nos pueden permitir reconstruir el tejido social e incitar la conciencia real de cambio que tanta falta le hace al Ecuador, por ello es necesario redefinir conceptos básicos como el de la gobernabilidad como tal, que como ha sido concebida, ha permitido una serie de atropellos a la democracia y correlativamente una reconceptualización del rol de la sociedad civil en el proceso de cambio.

1.4 ¿QUE SE ENTIENDE POR GOBERNABILIDAD?

La palabra Gobernabilidad es un término que no se usó hasta los años ochenta, ni siquiera en los espacios en los que se trabajan los temas de desarrollo en general, es en la región anglosajona en donde habitualmente se utiliza el término "governance" referido al ejercicio de poder dentro de los ámbitos específicos. En algunas esferas ha sido utilizado como sinónimo de administración eficiente tanto de organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales etc., generalmente referida a la gestión eficaz y buen desempeño.

Según Cynthia Hewitt de Alcántara Gobernabilidad significa "Crear un consenso u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario en donde están en juego diversos intereses"¹, resaltando que a pesar de no ser imprescindible un sistema político formal, no deja de implicar que siempre es un proceso político.

Isabel Allende Bussi en el estudio "Gobernabilidad en América Latina"² establece que si bien la noción de gobernabilidad varía según el nombre que en las diferentes épocas se le ha dado, ha sido y es una preocupación latente. Es así como establece que la palabra

¹ HEWITT, DE ALCÁNTAR CYNTHIA, "Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad", Artículo que consta en la página web <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantaraspaspa.html>

² ALLENDE Isabel; "Gobernabilidad en América Latina" 2004 en la página web <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=481>

"Governability" fue utilizada por primera vez por Samuel Huntington en la década de los setenta para referirse a un concepto restringido del ejercicio de la democracia que canaliza y evita de alguna forma el exceso de demandas ciudadanas y la disparidad y contradicción entre ellas.

Acota además que existen muchas definiciones de la palabra Gobernabilidad, (o accountability en inglés), ya que por una lado podría entenderse como la existencia de mecanismos eficientes de resolución de conflictos y discrepancias; o como las opciones que se brinda a la sociedad para que las minorías acaten y respeten la opinión de las mayorías, y en contraparte el respeto que éstas están obligadas a prestar a las minorías; en consecuencia dentro de este enfoque, (que tiene sustento de fondo como veremos mas adelante), la Gobernabilidad y Democracia son términos complementarios, en el sentido que a través de mejorar las condiciones de Gobernabilidad se espera mejorar la Democracia, ya que en último término lo que se busca es el funcionamiento estable de las instituciones, la legitimidad de los gobernantes, los pactos sociales, el respecto a los derechos de las personas y a los derechos humanos en general.

Roberto Obando Crespo en un estudio elaborado para la Facultad de Derecho de la Universidad de República Dominicana "Justicia y Separación de Poderes"¹ establece que Huntington en una clara tendencia conservadurista sostenía que las Democracias occidentales son "ingobernables" ya que propenden a la multiplicación de espacios de participación política que conducen a ahondar la crisis por el hecho de brindar espacio a más sectores, y en consecuencia se obtiene un caos en el sistema. Propone entonces la necesidad que el régimen disminuya la libertades hasta el punto, que de ser necesario se justifique el uso de los medios coercitivos estatales, es por ello, que la gobernabilidad en esta visión es entendida como la crisis provocada por la entrada en escena de nuevos actores en la esfera pública.

Sin embargo el concepto ha evolucionado en forma tal, que para la mayoría de sectores es entendida como la capacidad que tienen los órganos de poder del sistema político para responder a las necesidades de gobierno que existen en una sociedad, de forma clara,

¹ OBANDO CRESPO, Roberto; "Publicaciones del Comisionado" República Dominicana, 1998. pag. 2

transparente y consensuada, así como resolver conflictos sociales en función de los intereses del mandatario que es el pueblo, en transformar las peticiones y necesidades en verdaderas políticas, programas y proyectos capaces de resolver o atenuar los problemas de la ciudadanía.

Si bien es cierto que el concepto de gobernabilidad ha sido relacionado con la función ejecutiva o legislativa, es necesario además, resaltar su relación con el Poder Judicial, ya que al igual que el Congreso y el Gobierno Central, el organismo jurisdiccional también debe contar, para su accionar efectivo con legitimidad y apoyo ciudadano que valide su gestión en torno a la administración de justicia.

Daniel Filmus, Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, en Buenos Aires Argentina, en su artículo "Educación y Gobernabilidad Democrática"¹, afirma que el término Gobernabilidad es un término polisémico como se puede verificar al consultar a diferentes autores. De esta manera para Alcántara Sáenz, Gobernabilidad es un "término que adquiere una connotación imprecisa y ambigua"². Según Rojas Bolaños: "mueve inevitablemente a la confusión"³. O también, según Flisfish es una palabra atrapado⁴; y finalmente, según Tomassini, es un concepto elusivo⁵. Nociones estas, que nos demuestran que no existe acuerdo frente al concepto.

Según el mismo Filmus, la utilización de este término tiene su origen en los años setenta como opción frente a los problemas de insatisfacción y falta de confianza que provocó el funcionamiento de las instituciones en los países democráticamente constituídos. Noción conservadora que interpreta la ingobernabilidad por un lado con la ineficacia del Estado para canalizar las demandas sociales especialmente en el manejo económico, y por otro, por la disminución y casi inexistencia de confianza de la población frente a los políticos y las instituciones democráticas como tal. La democracia, según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. La pérdida de

¹ FILMUS, Daniel; Educación y Gobernabilidad Democrática, Revista Iberoamericana de Educación Número 12;1994, pag 8

² ALCÁNTARA SÁENZ M. "Gobernabilidad, crisis y cambio", Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pag 135

³ ROJAS BOLAÑOS, M. "Escenas de la vida post-moderna" Ed. Anaya, Madrid, 1995.

⁴ TOMASSINI, L "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", en el "Príncipe", No 3/4, Buenos Aires.

⁵ TORRES, Rivas, "América Latina, Gobernabilidad y Democracia en sociedades en crisis" en "Nueva Sociedad" pag.128, Caracas.

confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales produce estados de ingobernabilidad.

Desde esta perspectiva, se reduce el campo de influencia a un solo actor que en este caso sería el Estado Central, el gobernante como tal, que sería el encargado de encontrar los mecanismos que le permitan generar niveles de gobernabilidad, que según esta visión no se encuentran supeditados a la participación, sino por el contrario a disciplinar a la sociedad en función de mecanismos ideológicos o coercitivos, a fin de cercenar el espíritu de cambio a través del activismo.

Desde una mirada conservadurista, el exceso de Gobernabilidad plantea una contradicción con la Democracia, es decir a más Gobernabilidad menos Democracia y viceversa; en el sentido que la Democracia tal como está concebida en el Ecuador, es eminentemente representativa; es el pueblo quién elige a sus mandatarios para ejercer las funciones previamente asignadas y en ese contexto no cabe que la ciudadanía de forma directa tenga atribuciones, ya que eso podría generar un caos que imposibilite el manejo del poder. Sin embargo esta visión ha olvidado la esencia de la democracia representativa: La obligación que tienen los mandatarios de cumplir la voluntad de sus mandantes. Esto convierte en requisito la construcción de canales claros de comunicación que les permita recoger la opinión y demandas desde todos los sectores.

Adicionalmente, se restringe y convierte en elitista un concepto que abarca mas allá de un problema de eficiencia administrativa del Estado; cuando en realidad abarca a todas las redes conformadas en la sociedad, tanto dentro del Estado, (organizaciones intraestatales), como en el ámbito internacional con la generación de redes supranacionales.

1.4.1 GOBERNABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA SISTÉMICA

Es por ello, que muchos autores introducen elementos de reflexión en torno al perjuicio de restringir el uso del concepto, que limita el problema, al mejoramiento del gobierno y de su capacidad de manejar el proceso de desarrollo económico, (maximizar la eficiencia y eficacia del sector público); es así que autores como Schmitter y Coppedge, Lechner, Arbós y Giner,

Flisfish, Rojas Bolaños, Torres Rivas y Alcántara Sáez, incorporan una visión más integrada del concepto de gobernabilidad, presentándolo como un fenómeno sistémico¹, ya que si observamos a la concertación como una de las herramientas para mejorar las condiciones de gobernabilidad es necesario considerar como tal a las organizaciones de la "sociedad civil", la economía, el mercado, las redes sociales en torno a temas convocantes, (derechos humanos, derechos de las mujeres, Sida, etc.) ya que solo la existencia de esas interrelaciones garantizan la existencia de concertación.

En este contexto, podríamos decir que el concepto de Gobernabilidad se refiere al proceso a través del cual los diferentes sectores de la sociedad, tanto formales como no formales de forma organizada, ejercen influencia en el ejercicio del poder y la autoridad, de forma que sean capaces de incidir en el diseño de políticas y en la toma de decisiones de la vida pública, el desarrollo humano sostenible y económico, impulsando reformas a las estructuras de los órganos del Estado, de manera consensuada a través de la participación activa, mecanismo que garantiza la legitimidad en los procesos y que permite elevar los niveles de confianza de la población, impulsando además procesos de diálogo que les conduzca a los gobernantes entre sí, a formar un pacto en torno a la voluntad popular y el impulso a la contraloría social como derecho ciudadano insoslayable.

Dicho tema involucra además una integración entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones sociales, para defender valores culturales, normas legales y sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras que influyen en los procesos de interacción, en un ámbito que rebasa al Estado entendido como Gobierno Central, abarcando la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para desempeñarse dentro de determinadas reglas de convivencia social, sin amenazas que generen desconfianza.

Por otra parte la Gobernabilidad no puede ni debe estar únicamente garantizada por la legitimidad ya que necesita desenvolverse dentro de un marco jurídico que le garantice legalidad, sin perder de vista las condiciones socio económicas necesarias para garantizar dichos supuestos.

¹ Filmus, Daniel "Demandas populares por educación" AIQUE, Buenos Aires, FLISFISH, A, "Gobernabilidad y consolidación Democrática: Sugerencias para la discusión" "Revista Mexicana de Sociología" 113, México.

En este sentido es claro también para la mayoría de los países latinoamericanos que asistimos a una crisis de representatividad, en el sentido de que en la mayoría de los casos no nos sentimos representados por quién elegimos para dichas funciones, ya que a la vuelta de un tiempo (más o menos corto) el sistema subsume los pocos esfuerzos de transformación. Lo dicho podría tener su origen en el deficiente sistema educativo de nuestros Estados, el mismo que no está preocupado por formar una cultura ciudadana basada en un principio de ejercicio activo de derechos políticos; por dos factores principales, por un lado la falta de interés de los sectores del poder de capacitar a los electores, ya que dicha capacitación puede ser una amenaza, en el sentido de que brinda mayores elementos de análisis y por otro lado la falta de credibilidad en las cuestiones públicas, situación que va de la mano con el desprestigio de los partidos políticos, lo que nos ha llevado a pensar que dicho involucramiento carece de objeto.

En tal virtud, "Si bien esta crisis no ha afectado aún a la credibilidad en el sistema Democrático, ha comenzado a cuestionar los procedimientos utilizados para la elección de los representantes, a los partidos políticos y a los propios políticos como grupo que prioriza sus propios intereses antes que los de sus representados"¹.

Por otra parte, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas la población está convencida de que su única potestad como ciudadanos se cristaliza en las elecciones. Es por ello que el fortalecimiento de la gobernabilidad requeriría, entonces, "tanto del desarrollo de mecanismos alternativos de participación política de la población, como de la profundización de una cultura política que permita ejercer una ciudadanía plena"².

Por otro lado, los escenarios necesarios pueden estar presentes tanto en Estados Democráticos como en Estados dictatoriales, pero con una plataforma distinta, es decir, mientras para la gobernabilidad democrática el ejercicio del poder está sustentado en la capacidad de convocatoria y cohesión social, que garantice los acuerdos, para la gobernabilidad dictatorial el ejercicio del poder está sustentado en el monopolio de la

¹ Urzua, R. "Educación, Gobernabilidad democrática y Gobernabilidad de los sistemas educativos" Documento de trabajo, Talca, 1994 pag. 3 y 4.

² Filmus, Daniel, op/cit 29

potestad coercitiva, que impide la deliberación de la población y a la vez obliga al acatamiento de sus normas sin posibilidad de conflicto aparente, lo que sin duda en gran medida garantiza gobernabilidad.

La gobernabilidad democrática no trae consigo el desaparecimiento del conflicto social, ya que como analizan algunas teorías clásicas, el conflicto social es una condición del ser humano como consecuencia de vivir en conjunto; sino por el contrario, lo que plantea es la construcción de canales que permitan el diálogo, la negociación y el acatamiento de las decisiones legítimas tomadas por la autoridad competente.

Coppedge también considera el conflicto social y la diversidad de tesis y posicionamientos en la colectividad, como una consecuencia necesaria del vivir en sociedad, y aclara que el énfasis debería estar en torno a los actores protagonistas del conflicto y su real posibilidad de acceder al poder, ya que es ahí en dónde se entran las propuestas, y se desvanece la incidencia frente a la concentración en manos de los “actores políticamente relevantes”, que son los realmente capaces de influir en el orden público, la economía, las condiciones de salud, educación, etc.

La noción de Gobernabilidad además es distinta según el contexto, es decir para los “Países desarrollados”, se encuentra relacionada con la estabilidad económica y política, mientras que en el caso de los países “subdesarrollados”, se enfoca además en torno a las cuestiones del desarrollo económico y social, lo que enmarca el contexto principalmente hacia la realidad de cada Estado y a su grado de desarrollo, en consecuencia la Gobernabilidad está supeditada a la capacidad que tienen los Gobiernos (en primera instancia) de mantener legitimidad en su accionar y a la vez garantizar un crecimiento y desarrollo económico sostenible¹.

Lo dicho anteriormente no crea sin embargo una brecha frente a lo que sucede en los países desarrollados, en el sentido que en todos los sistemas del mundo se han creado mecanismos a través de los cuales la representación política tiene un peso mayor, según la “importancia” del gobernante y no por el número de miembros que respalden su propuesta,

¹ ALCANTARA, M., Op/cit p, 41

en efecto en la Democracia Ecuatoriana algunos de los actores políticos tienen un peso desproporcionado en el funcionamiento del sistema y en las decisiones del Gobierno Central como tal, ya sea por poder económico, coercitivo, de conocimiento, poder moral, entre otros.

Un ejemplo claro está en el proceso electoral en el Ecuador, ya que para nadie es desconocido que uno de los factores más importantes está relacionado con la capacidad económica del candidato o de sus auspiciantes; en este sentido el problema Ecuatoriano no es producto únicamente de la existencia de actores hegemónicos sino además es consecuencia de la ausencia de instituciones capaces de resolver conflictos, lo que ha demostrado que no existen normas y reglas “estables y aceptadas” que regulen eficientemente las situaciones de conflicto, lo que ha posibilitado que diferentes actores con poder, irrumpen en la vida pública, irrupción que en la mayoría de los casos no ha sido encaminada hacia el interés colectivo.

1.5 EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

La noción de sociedad civil podría entenderse desde al menos dos puntos de vista, el uno esencialmente jurídico que según lo establece nuestro Código Civil vigente que dice “La sociedad es un contrato por el cual dos o más personas se obligan en común a poner dinero, bienes o industria con ánimo de partir las ganancias entre sí”; y el otro específicamente relacionado con la Gobernabilidad (carácter no mercantil). Para el presente análisis partiremos de la noción primaria que ve a la sociedad civil como la organización de la población o ciudadanía en torno a un interés general que en la mayoría de los casos se produce por temas relativos al orden político o de lucha por mejorar las condiciones de vida.¹

En el transcurso de la Historia la noción de sociedad civil ha sufrido cambios sustanciales; deriva del latín *societas civiles* como sinónimo de *res pública* (cosa pública). Desde la antigüedad (Siglo XVII), ha sido entendida como la sociedad política organizada, sin

¹ Diferenciación que será establecida en páginas siguientes.

embargo después de la Revolución Francesa que trajo consigo el cambio de concepción del Estado hacia un Estado "nación" unitario, el concepto de sociedad civil evolucionó de tal forma que se contrapone al Estado, centrándose su iniciativa en el ámbito privado, es decir la organización de la Sociedad sin intervención del Estado.

Los términos "civil" y "cívico" provienen de la misma raíz, no obstante es necesario establecer la diferencia que de ellos deriva, así el derecho civil define las obligaciones, derechos y deberes que rigen las relaciones entre individuos en su ámbito privado, y los derechos cívicos están relacionados con la participación de la ciudadanía en la comunidad política de un Estado.

Hegel introduce un concepto sistémico de sociedad civil tomando como primer referente de la época de modernidad política, a la separación de la vida civil, es decir la ejercida por todos los habitantes de un Estado de la vida política de la sociedad y del Estado; lo que según Hegel tiene su origen en la ascensión de la cultura burguesa, y la relevancia que adquieren los temas económicos en el marco del hundimiento del antiguo régimen, lo que designa la vida social organizada según su propia lógica, principalmente asociativa, que asegura la dinámica económica, social y cultural¹.

Parte de la doctrina define a la sociedad civil como el segmento de la sociedad que no tiene vínculos de carácter estatal, en este sentido se considera como tal a toda forma de organización que sea capaz de generar relaciones humanas, vínculos asociativos, relacionados con el trabajo, con la familia, con los derechos, gremiales, entre otros, que permitan de manera organizada la unión de los ciudadanos por la defensa de sus derechos, en contraposición con la Teoría del Estado Liberal, que plantea la limitación de la participación de la población por considerar como obligación estatal la seguridad y el bienestar ciudadano.

Otra corriente de pensamiento va más allá y considera que el concepto de Sociedad Civil es un concepto que contiene un enfoque filosófico en el sentido moderno, es decir en una referencia directa al pueblo, entendiendo al Estado desde un enfoque tridimensional

¹ Hegel, "Los Principios de la Filosofía del Derecho de Hegel" 1821.

(situación económica, política y social), en vista de la necesidad de delimitar los ámbitos en los cuales el Estado debe desenvolverse.

Karl Marx y Federico Engel en varias de sus obras resaltan la necesidad de organización social, en cuanto analizan a la burguesía mas allá de un estamento sino como una clase que necesita organizarse, no solamente en un plano local sino principalmente en un plano nacional, ya que mediante la autonomía de la propiedad privada con respecto a la comunidad, el Estado adquiere gran importancia en el sistema conjuntamente con la sociedad civil, que de existir de forma orgánica, permitiría su presencia social, pero que incluso al margen de su existencia, la organización social se convierte en una garantía mutua de la propiedad y de los propios intereses.

Así se establece que "Como el Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa la sociedad civil de una época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes tienen como mediador al Estado y adquieren a través de él una forma política. De ahí la ilusión de que la ley se basa en la voluntad y, además en la voluntad desgajada de su base real, en la voluntad libre, y del mismo modo reduce el derecho, a su vez, a la ley"¹, en consecuencia Marx define a la sociedad civil también como la visión de la sociedad en términos de la agrupación de los individuos, cada uno entendiéndose a sí mismo a través de sus intereses personales, principalmente económicos, y observando la unión o relación con los demás como medios para conseguir sus propios fines. La sociedad civil es también la "forma suciamente judaica de manifestarse", concibiendo a la vida únicamente en términos utilitarios.

Emmanuel Kant en su obra "Historia de la Filosofía", señala que el problema mayor del género humano, a cuya solución le constriñe la naturaleza, consiste en llegar a una Sociedad Civil que administre el derecho en general. "Como sólo en sociedad, y en una sociedad que compagine la máxima libertad, es decir, el antagonismo absoluto de sus miembros, con la más exacta determinación y seguridad de los límites de la misma, para que sea compatible con la libertad de cada cual, como sólo en ella se puede lograr el empeño que la Naturaleza tiene puesto en la Humanidad, a saber, el desarrollo de todas sus

¹ Karl Marx, El capital, Ruth Casa Editorial, Hamburgo, 1867 pag. 955 en adelante

posiciones, quiere también la naturaleza que sea el hombre mismo quién se procure el logro de este fin suyo, como todos los fines de su destino; por esta razón, una sociedad en que se encuentre unida la máxima libertad bajo leyes exteriores con el poder irresistible, es decir, una constitución civil perfectamente justa, constituye la tarea suprema que la Naturaleza ha asignado a la humana especie¹”

Francois Houtart² en una clara exposición clasifica a la sociedad civil desde tres enfoques la de arriba o burguesa, la llamada “angelical”, y la de abajo o popular, entendiendo a la burguesa como un instrumento indispensable de estrategia de clase, es decir si dicho concepto esta basado en la libertad se entiende que la libertad más importante es la de asociación y dicha asociación en función del interés prioritario, que en este caso tendría como pilar fundamental a la empresa; en torno a ella se articulan las grandes fuerzas de carácter ideológico que cumplen un papel multiplicador en la sociedad: la escuela, la religión, los medios de comunicación, entre otros.

Consecuentemente limitando el papel del Estado a asistir el marco jurídico necesario para el funcionamiento del sistema, la reproducción social, y la protección de los individuos. Resaltando el hecho que desde la mirada burguesa reforzar la sociedad civil significa dinamizar los actores sociales empresariales, fomentar la libre empresa, reducir el papel del Estado y en último término reforzar la relación social que asegura la dominación de clase.

Consecuentemente según este planteamiento lo que se busca es privatizar los aparatos sociales ideológicos, impulsando redes de instituciones y organizaciones voluntarias no contestatarias, que permita canalizar las demandas de la colectividad inmersas en el sistema, en ello podemos observar en la actualidad como existen innumerables instituciones voluntarias, laicas, religiosas dedicadas a acciones de “lucha contra la pobreza”.

En la concepción angelical de la sociedad civil se considera que son los grupos menos favorecidos o aislados, es decir el sector no comercial de la economía, (instituciones educativas, culturales, de salud, organizaciones no gubernamentales), las mismas que

¹ KANT, EMMANUEL, “Historia de la Filosofía” Tarramar Ediciones. España 2005, pag 106

² HOUTART FRANCOIS, “Hacia una sociedad civil globalizada: La de abajo o la de arriba” Centro Tricontinental, Lovaina la Nueva, Foro Mundial de alternativas en la página web <http://168.96.200.17/ar/libros/osal/huttar.doc>

conforman un sector autónomo con relación al Estado y que por lo tanto son capaces de ejercer algún tipo de presión desde su lado, es decir se trata de la organización de las "buenas intenciones", de todos los que desean luchar por la equidad y la justicia y buscar el bien para el mayor número de personas, en este sentido dicha organización responde a necesidades reales y legítimas, sin embargo carece de fuerza que permita algún cambio real.

Esta concepción permite encabezar los combates por reivindicaciones sociales, por los abusos del sistema, sin embargo es una organización que no se cuestiona como base de su accionar la lógica del Estado, por tanto se convierte en un canal sin resultados, que no permiten cambiar los paradigmas de la sociedad.

La concepción popular de la sociedad civil se basa en un acto político en el sentido analítico, es decir no es el espacio en donde se construyen inequidades sociales, basadas en la simple protesta, sino que se entiende que la influencia solo es posible a través de la creación de relaciones de poder.

El mercado impone entonces a la Sociedad Civil relaciones de desigualdad, las fuerzas y grupos dominantes intervienen utilizando a los Estados no con el fin de redistribuir la riqueza o proteger y luchar contra la pobreza, sino para controlar los aparatos productivos y las poblaciones, a través de diferentes mecanismos de dominación, debilitando sectores progresistas. En resumen impidiendo que la sociedad como tal se cuestione de manera efectiva la relación social capitalista.

Sin embargo también existe sobre este planteo un razonamiento más profundo, en el sentido de impulsar una sociedad civil organizada desde las bases, como expresión legítima de los grupos sociales desfavorecidos, que se organizan en torno a cuestionamientos reales del funcionamiento del sistema y su real posibilidad de acceso a modificarlos.

La lucha de los diferentes sectores y movimientos sociales no es nueva, durante dos siglos el movimiento obrero fue el estandarte de la lucha de clases, posteriormente aparecieron los movimientos ecologistas, pacifistas, de mujeres, religiosos, sindicales, políticos, de

pueblos indígenas, de identidad cultural etc. Así como las ONGs como realidades aún no definidas específicamente pero que, sin duda tienen como base a la sociedad civil, no obstante no está claro cuáles son las organizaciones que se mueven en base a criterios de juicio relativos ya sea a la necesidad de reproducción del sistema o al trabajo por su modificación.

En fin, el sentido de la sociedad civil desde abajo planteada por Houtart es aquella que lucha de manera antisistémica, es decir de forma tal que cada uno de los movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, trabajen a favor de cuestionar dentro de sus propios campos de acción, la lógica del sistema capitalista. Por ejemplo la protesta de las clases medias fragilizadas por la creciente economía de mercado, la especulación comercial, los campesinos sin tierra excluidos cuando la tierra se convierte en capital, etc.

En este contexto, a nuestro parecer dicho accionar exige a la sociedad civil luchar por la deslegitimación del sistema económico, no solo con denuncias sino con intervenciones en el marco de la construcción de prácticas razonadas en contra de la reproducción del status quo imperante.

De lo esbozado se puede observar que el concepto de sociedad civil es una concepción entrampada en una discusión ideológica política, cuyo análisis ha resurgido en base a las crisis de los Estados especialmente Latinoamericanos, en dónde se hace presente la necesidad de encontrar formas alternativas de intervención, sin embargo acogiendo las palabras de Francois Rangeon, "la sociedad civil antes de ser un concepto, debería ser vista como un conjunto de valores positivos: la autonomía, la responsabilidad, el involucramiento de los miembros de la sociedad en la búsqueda de solución a sus problemas, lo que por su visión colectiva, incita hacia la solidaridad; y por su visión civil impulsa al ejercicio de los derechos, especialmente los relacionados con la intimidad, familiaridad etc."¹.

¹RANGEON, Francois, "Sociedad Civil" en la página web http://www.wolton.cnrs.fr/glossaire/esp_sociedad_civil.htm

CAPITULO II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CONCEPTO, CLASES, FUNDAMENTOS JURIDICOS

2.1 CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

En función de analizar la contraloría social como herramienta que mejore las condiciones de gobernabilidad de un País, es necesario contar con una noción relativamente clara de lo que se entiende como participación ciudadana, ya que dentro de este enfoque solo a partir de que se cumpla como presupuesto, el mejoramiento de la gobernabilidad puede ser posible.

Así el término participación según el Diccionario Jurídico ESPASA, puede ser observado desde algunas perspectivas, la una como sinónimo de codelincuencia es decir como sujeto activo de la comisión de un delito; como las partes de carácter económico que le corresponden a cada uno de los socios de una empresa; como codesición, cogestión, o a través de los comités de empresa; o como participación de la ciudadanía, que es el que interesa para el presente análisis, definiéndola como el "complemento de la democracia, que permite perfeccionar el sistema de control de los representados sobre sus representantes, propiciando su permanencia y superando el carácter inminente del control electoral." ¹

En la doctrina existe ambigüedad en la definición dependiendo del tipo de participación del que se hable, pero en el sentido de la democracia muchos autores sostienen que puede presentarse en dos vías, directa e indirecta; directa cuando la participación de la ciudadanía no necesita intervención externa alguna, (elecciones, consultas, referéndum), e indirecta la que tiene que ver con el accionar de los representantes (control ciudadano).

Puede decirse que el concepto clásico de democracia representativa o indirecta, entendido como la forma de Estado en la que la democracia tiene lugar, esencialmente en la elección periódica por el cuerpo electoral de los representantes, está siendo sustituido o por lo

¹DICCIONARIO JURIDICO ESPASA, Editorial España Calpe, Madrid, 1999

menos integrado por el concepto de democracia participativa; en el sentido que involucra la concepción democrática desde el punto de vista del ejercicio de los derechos, reconociendo a la soberanía popular sobre toda base de poder.

En este sentido, la participación se entiende como ejercicio de poder popular, dentro de ello se encuentra el derecho del sufragio, pero resaltando que el mismo no es suficiente para permitir al pueblo participar. Pier Luigi Zampeti en su obra "Democracia Representativa y Democracia Participativa" establece que "se entiende participar en el poder, llegar a la distribución del poder privado, es por tanto, el punto de llegada, mientras que el punto de partida está constituido por la desigualdad en la distribución de los poderes."¹

La participación de toda la población es utópica, no obstante sí podemos afirmar que a más de la población constituirse en ente ejecutor de decisiones, puede incidir de una forma mucho más real que la elección popular, a través de procesos colectivos que involucren un cambio de políticas públicas, sin desconocer que en sentido tanto jurídico como plantea Kelsen² y sociológico como plantea Lasswell³, la participación total acaba por anularse a sí misma.

En los años setenta la crisis de representatividad se expresaba en el crecimiento de la burocracia estatal y la escasa incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el gobierno. El concepto de participación estaba relacionado con la modernización de la sociedad, con lo cual se pretendía involucrar a la población más pobre en la búsqueda de soluciones a las necesidades existentes, promoviendo la creación de una relación estrecha entre el Estado y la colectividad a partir del trabajo conjunto.

Sin embargo dicha promoción no se materializó ya que la clase conservadora (que como se ha dicho a manejado el Ecuador directa o indirectamente durante los últimos años), sostenía que la complejidad de los asuntos políticos y el "conocimiento especializado" que requieren, justifican un sistema representativo en el cual las decisiones básicas e importantes deben ser dejadas en manos exclusivas del gobernante.

¹¹ ZAMPETI, PIER LUIGI, "La participación en el mundo político" Unión Editorial, Madrid, 1970 pag 28

² KELSEN, HANS, "General Theory of law and State", Cambridge, Massachusetts, 1945 pag. 50 en adelante

³ LASSWELL, KAPLAN. "A Power of Society". A framework for political Inquiry; New Haven, 1970 pag. 96 en adelante

Sin embargo, la debacle que el propio sistema generó ha empujado a la colectividad a buscar mecanismos de transformación, recuperando paulatinamente la participación entendida como el ejercicio efectivo de los deberes y derechos que se derivan su condición de persona y ciudadano.

En una clara definición que se adecua al enfoque del presente análisis, Rafael de Aguila establece que la participación constituye una acción relacionada con las necesidades y aspiraciones humanas y la capacidad del ser humano de concientizar esas necesidades y buscarles solución, en consecuencia la acción de participar no significa solamente tener parte en algo ya existente o concebido, o estar presente en una actividad determinada, sino que participar "significa intervenir desde la propia determinación y conscientización de las necesidades hasta la valoración y selección de sus posible soluciones."¹

2.2 CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Aristóteles resaltando la importancia de vivir en la ciudad y adquirir la condición ciudadana establece en su obra "La Política" lo siguiente: "Por naturaleza, la ciudad es anterior a la casa y a cada uno de nosotros. Ya que el conjunto es necesariamente anterior a la parte. Así que está claro que la ciudad es por naturaleza y es anterior a cada uno. Porque si cada individuo por separado no es autosuficiente, entrará como las demás partes, en función a un conjunto. Y el que no puede vivir en sociedad, o no necesita nada para su propia suficiencia, no es miembro de la ciudad, sino una bestia o un Dios"²

Etimológicamente, ciudadanía proviene del latín "civitas", que significa ciudad y tiene la misma raíz que la palabra civilización. Su concepción inicial estaba referida a las ciudades antiguas cuya escala poblacional permitía la vida en comunidad.

¹ AGUILA, RAFAEL, "La participación como generadora de educación cívica y gobernabilidad" en la página web <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=55534>

² ARISTÓTELES, "La Política" Libro I, capítulo II, Ediciones Folio, 2002

En las ciudades estado de la Grecia clásica no todos los habitantes podían participar en el gobierno de la ciudad, ya que mujeres, niños, esclavos y extranjeros eran excluidos. En Roma existieron dos clases de sujetos, los políticos que eran ciudadanos romanos y quienes a pesar de estar supeditados al imperio, no ostentaban dicha calidad; misma que les permitía acceder a derechos y obligaciones políticas. En consecuencia quienes no eran ciudadanos eran esclavos (dentro de las fronteras), o bárbaros (fuera de las fronteras). En dichas democracias la ciudadanía no era una condición inherente a cualquier habitante.

El pueblo pasó de súbdito en la época antigua a ciudadano en la época del imperio Romano, no en el sentido de la ciudad Griega, sino desde una perspectiva más amplia, considerando a los ciudadanos como seres libres, capaces de adquirir derechos y obligaciones frente al Estado como miembros legítimos de él, situación basada principalmente en razones de tributación, ya que al adquirir todo el pueblo tal calidad, se convertía en sujeto activo de impuestos, lo que convenía al imperio, sin embargo las mujeres, esclavos y extranjeros continuaban siendo excluidos.

Desde el punto de vista clásico el concepto contemporáneo de ciudadanía apareció a finales del siglo XVIII, con las grandes revoluciones liberales, caracterizado por la concepción del Estado-Nación como colectivo político, es así como se interpreta a la ciudadanía como un status jurídico y político mediante el cual la persona adquiere derechos civiles, sociales y políticos, como la participación en la vida colectiva de un Estado, y correlativamente deberes respecto a una sociedad política, en definitiva el ejercicio de la soberanía popular. Dentro de esta concepción la ciudadanía y la nacionalidad constituyen sinónimos.¹

Para una noción clara de ciudadanía es necesario no vincularla únicamente con la ciudadanía política, ya que en la actualidad el concepto es más amplio e implica una relación con el deber, la ética y el derecho.

Para autores como Touraine en la modernidad pueden distinguirse al menos dos conceptos de ciudadanía:

¹ PEREIRA, MENAUT, Gerardo " Ciudadanía romana clásica-Ciudadanía europea, Innovaciones y vigencia del concepto romano de ciudadanía en <http://www.pensamientocritico.org/gerper0405.htm>

1. El relacionado con la época republicana, con los principios de libertad e igualdad, con la sociedad política, cuya referencia son los deberes que el ciudadano debe asumir en beneficio de la comunidad. En virtud de que el ciudadano es parte de un Estado, por tanto es el artífice de la soberanía popular que otorga legitimidad a ese Estado.
2. Y la otra corriente que se afirma en los derechos de los individuos, no como miembros de una comunidad políticamente organizada sino como seres humanos, con el sentido de universalidad que le otorga a este concepto la Declaración del Hombre y del Ciudadano. Esta mirada brinda a los individuos ciertas garantías frente a las instituciones y poderes, y en ocasiones en contra de ellos. Es decir apela al derecho natural y lo convierte en inalienable frente a las posibles violaciones o abusos al derecho positivo¹.

Según Pier Luigi Zampeti la ciudadanía no puede, no debe ser una característica de las personas que forman parte de un Estado, por el solo hecho de conformarla; sino más bien ésta debe materializarse cuando su ejercicio se convierte en una entidad real, es decir cuando los derechos y obligaciones se cumplan. Ya que es el único mecanismo para que la soberanía popular se ubique más arriba que la soberanía estatal o de nación.

Ser ciudadano implica ser titular de derechos individuales o personales como el derecho a la libertad religiosa, de opinión, de inclinación sexual, la integridad personal, el derecho a domicilio, de asociación etc., frente a los cuales el Estado cumple un papel de protección de los derechos garantizados.²

En tal virtud la soberanía popular no es únicamente el derecho al voto, ya que de ser así validaríamos la afirmación de Rousseau en su obra "Contrato Social" cuando dice que los individuos serían libres solo en el momento de sufragar, mientras que después dejarían de tener poder alguno y volvería a ser esclavos como antes. Ya que el ejercicio del poder del voto sólo es trascendental cuando permite el ejercicio del poder.

¹ Ideas surgidas de la lectura del Artículo publicado en la Revista digital de Educación y Nuevas Tecnologías "Ética y Ciudadanía" de Gladis Fava, que constan en la página web <http://contextoeducativo.com.ar/2000/2/nota-4.htm>

² ZAMPETI, Pier Luigi, ACHILE, Bagolini, PAPINI, Roberto, "La participación en el mundo político", Unión Editorial, Madrid, 1970

En el escenario preparado por la Democracia el concepto de ciudadanía ha sido un proceso de larga evolución que se construye a medida que se ejercita, en medio de principios de libertad, responsabilidad, autonomía e igualdad, ya que la democracia es la meta ulterior.

El concepto de ciudadanía que se aspira institucionalizar en pos de la gobernabilidad podría estar relacionado con la acción del individuo destinado al interés colectivo, refiriendo su identidad con la condición de ser miembro de la sociedad, tanto local como nacional.

La Constitución Política del Ecuador vigente contempla en su Artículo no 6 inciso 2 que "Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerá en los casos y con los requisitos que determine la ley". En el Título I en el Capítulo 3 trata sobre los Derechos Políticos, y específicamente en su Art., 26 define los derechos de los ciudadanos, entre los cuales está el derecho a elegir y ser elegido, de presentar proyectos de ley, de ser consultados sobre los asuntos del Estado, de fiscalizar a los órganos del poder público, entre otros. De igual forma en su Capítulo 7, Art. 97, sin ser una enumeración taxativa, delimita los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, de los cuales se desprende una concepción sistémica, que involucra participación real, tanto formal como no formal, y reconoce a la contraloría social y a la rendición de cuentas como un derecho y a la vez obligación ciudadana.

La Carta Magna hace referencia también en su Título IV Capítulo I al tema relacionado con la participación democrática, (elecciones), con la consulta popular, la revocatoria del mandato y los partidos políticos como herramientas de participación especialmente política.

La disposición transitoria primera de la Constitución establece que cuando las leyes o convenciones internacionales vigentes se refieran a "nacionalidad", se leerá "ciudadanía", y cuando las leyes se refieran a "derechos de ciudadanía", se leerá "derechos políticos", dicha disposición constituye cuando menos, un error de redacción, sin embargo se entiende que la intención del legislador era permitir la unificación de los criterios de ciudadanía con la nacionalidad, ya que existen muchos países con los cuáles el Ecuador tiene convenios suscritos, en los cuales se convierte a estos términos en sinónimos.

2.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como hemos anotado anteriormente la participación ciudadana está basada en una de las necesidades humanas fundamentales, asociada con la vida en comunidad y a la característica social de los individuos, es así como se explica el instinto gregario que induce al ser humano a comunicarse, a construir espacios de convivencia con otros, a formar parte de conjuntos, identidades, culturas, familia, nación, etc.

Según algunos autores el concepto de participación ciudadana es equivoco, polisémico, "se desplaza a lo largo y ancho de todo el arco político, reivindicada por corrientes tan diversas como el neoliberalismo, el neocontractualismo, la democracia cristiana, el anarquismo, el marxismo en sus diversas interpretaciones, el socialismo renovado, la social democracia, el anarquismo, y en general, toda forma de populismo"¹.

Otros autores acompañan a la participación con adjetivos tales como verdadera, plena, integral, justa, democrática, incluyente, etc., con lo cual pareciera ser que no se contribuye a aclarar y definir el concepto real.

Uno de los textos más antiguos que recoge la figura de la participación ciudadana es el del sofista Protágoras, el mismo que sostiene (en contraposición con el pensamiento de la época), que todos los ciudadanos deben participar en el gobierno de la ciudad, ya que todos poseen igualdad política, e igual capacidad de juicio en los asuntos políticos, las nociones de moral y justicia son generales, lo que les permite participar, deliberar, discutir, y decidir sobre lo público, siendo la capacidad de juicio la que iguala, y a la vez justifica la existencia de un sistema político democrático².

Para autores como Flisfish³ la participación ciudadana tiene que ver con la pretensión humana de ser creadores de su propio destino, lo cual en colectivo desemboca una acción

¹ ELIZALDE ANTONIO, DONOSO PATRICIO Conferencia preparada para el Primer Seminario Nacional de Formación Artística y Cultural organizado por el Ministerio de Cultura y realizado en Santa Fé de Bogotá del 27 al 29 de julio de 1998.

² Ver Platón: Protágoras, trad. esp. J. Calonge Ruiz, E. Lledó, C. García Cual, Gredos, Madrid, 1985.

³ Flisfish op/cit 1992

organizada, apareciendo la participación macro, meso y micro, concepto que introduce los diferentes niveles de conscientización ciudadana. Para los humanistas del Renacimiento el ideal era la vida activa, para Tocqueville la democracia se caracterizaba por la participación de la ciudadanía en todo tipo de asociaciones ya sean civiles, políticas, culturales, sociales etc.¹.

La noción de participación ciudadana para algunos autores debe considerarse enmarcada en la modernidad, como lucha social, otros sectores lo plantean como un instrumento para incluir a los marginados en políticas de desarrollo, mientras que para otra corriente el concepto está relacionado con la pérdida de representatividad del Sistema Político del Estado.

En términos genéricos podíamos afirmar citando nuevamente a Elizalde que la participación ciudadana es la intervención de los particulares en las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales, correspondientes ya sea a intereses privados de la sociedad civil, individuales y colectivos, en donde se reconocen aspectos públicos y políticos.

Desde el enfoque del desarrollo humano integral, la participación ciudadana es aquella que asocia a la democratización del Estado, resaltando la importancia de la creación de políticas públicas que respondan a los intereses de los actores sociales movilizados y no movilizados, proponiendo ampliar la influencia de los ciudadanos sobre los procesos decisionales en todas las escalas y niveles del sector público, cuidando que no a nombre de la democracia se utilice la participación como una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades.

En consecuencia, parece ser que solo el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos contribuye a interiorizar valores de solidaridad y de respeto, institucionalizando de esta forma entre la colectividad un conjunto de prácticas participativas dirigidas a la construcción y fortalecimiento de ciudadanía y la generación de políticas que incluyan a diferentes sectores de la sociedad.

¹ Tocqueville, Alexis op/cit

Desde esta perspectiva podemos afirmar que la participación contribuye a la creación de prácticas incluyentes y ámbitos de opinión e incidencia pública, que resultan la herramienta fundamental, para la construcción de individuos con pensamiento autónomo; además permite que el pueblo que participa se haga cargo colectivamente de decisiones y actividades estatales sobre las cuales es indispensable tener control, a través del cual, se viabilicen las necesidades colectivas, y mejore de esta forma la gobernabilidad; generando una nueva forma de vida cimentada en el bien colectivo, la solidaridad, la pluralidad y la democracia.

2.4 CLASES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Si bien no existe una clasificación específica y comúnmente aceptada de la participación ciudadana podríamos afirmar que existen diversas, motivaciones y formas de participar relacionadas con el interés motor que impulsa dichos actos.

Un criterio para construir dicha clasificación es el que sostiene que la finalidad más importante de la participación ciudadana es el impulsar que las personas sean cada vez menos objetos y más sujetos; con lo que adquieren un status diferente ya sea por razones de orden moral, por la posibilidad de acceder a mejores oportunidades, mejorar el acceso a servicios, por integrarse en procesos de desarrollo; o ya sea por aumentar la autoestima de grupo e individual a través del reconocimiento público de los derechos, obligaciones, capacidades y necesidades propias.

En consecuencia se considera que la clasificación depende de la esfera social en la que participación se produzca, es así como puede existir participación política, social, civil, económica, electoral, industrial, etc.

Para otra corriente de autores citados por Heller Agnes en su obra "Sociología de la vida cotidiana"¹, la participación puede tener su origen en la sociedad civil o en el propio gobierno de un Estado. En la sociedad civil cuando está concebida como mecanismo que permita redireccionar al Estado o combatir su inacción, incompetencia, ineficiencia,

¹ HELLER, Agnes "Sociología de la vida cotidiana" Editorial Península, cuarta edición. Barcelona 1994. pag 30 en adelante

ineficacia y demás taras del sistema, que afectan ya sea directa o indirectamente a la sociedad; y por otro lado, al Estado personificado en los Gobiernos (también llamada o confundida con la privatización), que pretende a través de la participación ciudadana transferir responsabilidades de las cuáles ya no le interesa hacerse cargo al Estado y trasladarlas a competencia de la sociedad y a pretexto de ello, por lo menos en teoría, reducir el gasto público y sus competencias.

De igual forma es necesario precisar que la participación política se encuentra inmersa en el concepto de participación popular o ciudadana, ya que es una noción más amplia y abarcadora, en el sentido que la "la participación popular significa participación del pueblo y ésta puede tener lugar en todas las esferas de la vida social, pudiendo adjetivarse como popular siempre que la mayoría de los ciudadanos comunes se involucren en ellas"¹.

Socorro Arzaluz Solano en un ensayo relativo a la participación en el Gobierno Local de México², establece que es necesario partir por una distinción entre participación social, ciudadana, política y comunitaria. Desde un enfoque sociológico la participación puede ser en sentido fuerte, cuando la misma se encuentre en torno a decisiones relativas con los principales objetivos de la vida de la colectividad, (políticas de salud, educación, etc.); del destino de los fondos divididos entre diferentes actividades productivas; de los modelos de convivencia, entre otros, es decir desde donde provenga el poder. Y por otro lado una participación débil en la cual se toma parte relativa de las características de una organización o grupo, exista o no la posibilidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones, dependiendo es este caso de la actitud del sujeto, que en principio no tiene poder.

De esta forma se agrupa a la participación social, popular o comunitaria dentro del sentido débil y a la participación ciudadana o política en el sentido fuerte. Entendiendo a la participación como un medio para socializar las políticas y como una forma de ampliar el ámbito público hacia los campos de la sociedad civil y por tanto contribuyendo a su

¹ DEL RIO HERNÁNDEZ, Mirtha "Consejos Populares; entorno comunitario de la participación política en Cuba" En desarrollo local y descentralización en el contexto urbano. Universidad de la Habana, Cuba, 2000, pag 21 en adelante

² ARZALUZ, SOLANO, SOCORRO, "La participación ciudadana en el Gobierno Local Mexicano" "Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto" artículo en la página web <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>

fortalecimiento. En fin, asumiendo a la participación ciudadana como la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto son portadores de intereses sociales.¹

Ya en la definición de la participación social se establece que está referida a la organización de la sociedad civil en defensa de sus intereses sociales comunitarios, cuya relación no es con el ente Estatal, sino con otras instituciones sociales.

En cuanto a la participación comunitaria se puede decir que se caracteriza por su relación asistencial con el Estado, la misma que involucra acciones del diario vivir. (Mingas, microempresas de mantenimiento vial, etc). Dentro de este enfoque se incluyen los casos de participación de la sociedad civil en Gobiernos locales y en organizaciones comunitarias que surgen de las propias circunscripciones, ya que se considera a la participación ciudadana como intervención en asuntos de interés general, estén dentro del ámbito público o no.

Como se afirmaba anteriormente existen algunos autores que consideran la participación ciudadana como sinónimo de participación política en el sentido que cuando la ciudadanía conforma organizaciones que pretenden incidir, toman parte en la política; sin embargo como hemos dicho la participación política puede reducirse al ejercicio del sufragio, o a la práctica de actividades comunitarias, acciones colectivas con una finalidad específica, las que nacen de un conflicto particular, y a las actividades en campañas políticas.

A pesar de lo dicho no es posible aseverar que la participación política se limita a la participación electoral, a través de partidos políticos, ya que existen actividades relacionadas con la participación política que no buscan puestos de representación. Es así como algunos tratadistas la consideran como una acción de solidaridad, responsabilidad y compromiso con la sociedad, ya sea en el ámbito de clase o estatal, con el objetivo ya sea de cambiar o conservar la estructura del sistema de intereses dominantes y como consecuencia influir en el sistema de valores de una sociedad.

¹ CUNILL, NURIA, citada por Socorro Arsaluz Solano en "La participación ciudadana en el Gobierno Local Mexicano" "Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto" Agosto, 1999 . pag. 4

Continuando con el enfoque, se establecen cuatro formas de participación política; la una relacionada con la profesión política es decir la que cuenta con principios de solidaridad pública y participación en el sistema estatal; la participación ciudadana, con centro en la solidaridad privada, pero canalizada institucionalmente, siguiendo reglas estatales; los movimientos sociales que no están dentro de la esfera estatal; y el sector privado excluido de las vías institucionales normalmente utilizadas.

Para entender la participación ciudadana como herramienta válida para transformar los esquemas de gobierno e incidir en las condiciones de gobernabilidad de un País, resulta necesario observarla como un hecho político, en el sentido de intervención de la ciudadanía en lo público, con el objetivo de ejercer derechos y deberes políticos consagrados en las leyes, en ese sentido el advenimiento de la participación tiene sentido en tanto desplaza en alguna medida a los partidos políticos, como resultado de una grave crisis de legitimidad, ya que la práctica partidista (al menos en el Ecuador) ha obligado a la colectividad a perder la fe, en vista de la poca relación entre los ofrecimientos y las verdaderas necesidades e intereses de la sociedad.

El proceso de concertación producido entre el Estado y la Sociedad Civil que aunque precario se ha venido produciendo, constituye una clara muestra de que se han superado algunas de las barreras existentes, que no permitían el diálogo sin la intermediación de los partidos políticos. Ahora es necesario trabajar fuertemente en la construcción de una conciencia de participación colectiva, cuyo impulso sea la creación de políticas públicas en torno a las necesidades expresadas, y de esta forma asegurar sustentabilidad, además de otorgarle al Estado mayor legitimidad política y social.

Lo expuesto, no sugiere que la participación reemplace, excluya o debilite el sistema democrático, ni que desaparezcan los partidos políticos, sino por el contrario que se constituyan en la máxima expresión del Estado Social de Derecho, en virtud de que es responsabilidad del Estado garantizar a los ciudadanos un marco político y jurídico que permita y promueva la participación.

2.5 FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Para analizar la participación ciudadana con un enfoque integral, resulta necesario señalar el marco jurídico que la respalda en el Ecuador, partiendo de analizar los principios generales establecidos en la Carta Magna vigente en nuestro país, ya que en base a estas disposiciones jerárquicamente superiores se desarrollan varias otras leyes que recogen principios de participación ciudadana.

La Constitución Política del Ecuador vigente contempla en su Artículo no 1, que trata sobre los principios fundamentales, la base para la participación ciudadana y el sustento jurídico sobre el cual se asientan los sistemas de contraloría social, en cuanto establece que "El Ecuador es un Estado Social de Derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, *participativo*, y de administración descentralizada."

"La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución".

En base a estos postulados de derecho, se elevan varios textos legales que sustentan la tesis que afirma, que la participación ciudadana no es únicamente un derecho sino un deber de la colectividad. Así el Artículo no 6 *ibídem* reza que "Todos los ecuatorianos son ciudadanos y como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley". En consecuencia otorga la calidad de ciudadano desde una doble visión, como ente sujeto de derechos y a la vez obligaciones. Y regula las causas por las que se otorga la ciudadanía ecuatoriana en condiciones especiales.

En el capítulo 3 hace referencia a los derechos políticos de los ciudadanos, amparando las facultados de elegir y ser elegidos, de presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, de ser consultados en los casos previstos en la Constitución, y lo más importante en lo relativo al tema "*la facultad de fiscalizar los actos del poder público*". De igual forma regula el tema del voto popular, sus restricciones y la suspensión del goce de los derechos políticos.

Es así como podemos observar que en ámbito jerárquico principal se encuentra presente la garantía para el ejercicio de la participación ciudadana, dando lugar a una serie de regulaciones en el ámbito específico que reconocen al Ecuador y a su legislación como un Estado que promulga y propugna la participación ciudadana, en el ámbito público, privado y social.

En el tema de la Salud, la Constitución contempla que todos los programas y acciones de salud pública, así como todo lo relativo a la cultura por la salud y la vida, la educación alimentaria y nutricional de madres y niños, salud sexual y reproductiva, nutricional, se realizará mediante *la participación de la sociedad y la colaboración de los medios de comunicación social*, así como reconoce la conformación del Sistema Nacional de Salud con funcionamiento basado en la participación ciudadana de manera descentralizada y desconcentrada.

Los artículos 48 y 49 *ibídem*, reconoce a la participación ciudadana en los ámbitos de derechos de niños, niñas y adolescentes; en el Art. 63 se habla sobre la garantía estatal del ejercicio y participación de las personas en igualdad de condiciones y oportunidades en las manifestaciones culturales, así como en el diseño de políticas públicas culturales, de igual forma en el Art. 75 se habla sobre el rol de las Universidades, imponiéndoles la obligación de formar a la sociedad y contribuir a plantear soluciones a los problemas del País, con lo cual se propende a la actuación de la sociedad civil en la búsqueda de cambios.

El Art. 70 y 79 hacen referencia a la obligación que tienen las Universidades de rendir cuentas sobre el cumplimiento de sus actividades, roles y funciones. En el ámbito de la comunicación la Carta Magna establece que "El Estado garantizará el derecho de acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales".

La Constitución Ecuatoriana recoge además dentro de los derechos colectivos a los pueblos indígenas, negros y afroecuatorianos, estableciendo el derecho de ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos renovables y no renovables, que se encuentren al interior de sus territorios y puedan causarles daño, así como a participar de los beneficios, además les reconoce el derecho de conservar sus tradiciones y les “garantiza” su desarrollo idiosincrático.

En el caso del medio ambiente la Constitución establece que previa cualquier intervención en ese ámbito, es necesario contar con criterios de la comunidad y puntualiza expresamente que para los efectos “*la ley garantizará la participación*”.

Con respecto a los derechos de los consumidores garantiza la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios, y la adaptación de medidas para el cumplimiento de sus objetivos.

Además de delimitar una serie de procesos que deben contar con la participación de la ciudadanía, la Constitución también contiene los deberes y responsabilidades para los ciudadanos, así entre otros se encuentran los recogidos por el Art. 97, por ejemplo respetar el bien común y anteponer el interés general al interés particular; practicar la justicia y solidaridad en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de bienes y servicios; y entre lo relativo a la obligación de asumir funciones públicas como un servicio a la colectividad; rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad conforme a la ley; denunciar y combatir actos de corrupción; y, a nuestro criterio la obligación más importante recogida en el numeral 17 que reza “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del País, de manera honesta y transparente”, que diáfananamente instituye a la participación ciudadana como una obligación de cada individuo, emanada de su calidad de ciudadano.

De igual forma el capítulo IV que trata sobre la participación democrática regula lo relativo a las elecciones, partidos políticos, requisitos de candidaturas, prohibiciones, reelecciones, la equidad en la participación entre hombres y mujeres dentro del ámbito público, la administración de justicia, los organismos de control y la estructura partidaria.

En el Art. 103 crea la figura de la consulta popular, brindando en el Art. 104 la facultad a los ciudadanos, que gocen de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, a solicitar al Tribunal Supremo Electoral convocar a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el País, con la salvedad que no se traten de reformas constitucionales. En el mismo sentido el Art. 109 recoge el derecho ciudadano de resolver la revocatoria del mandato otorgado a alcaldes, prefectos, y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Establece además la figura de rendición de cuentas cuando habla en el Art. 116 de que los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes deben rendir cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. En el mismo sentido el Art. 220 crea la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como persona jurídica de derecho público que representa a la ciudadanía, institución encargada de receptar denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos, cometidos en instituciones del Estado.

El Art. 225 reza que “El Estado impulsará la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”, texto que relacionado con el Art. 230 que reconoce a la participación ciudadana dentro de la administración municipal y provincial, así como establece que la ley debe contemplar mecanismos de control social y rendición de cuentas para todas las entidades autónomas.

Finalmente, reconoce el desarrollo basado en principios de democracia participativa, con énfasis en el desarrollo económico, en la planificación económica y social, en los planes de desarrollo cantonal y provincial participativos, y en el régimen agropecuario.

En tal virtud, podemos observar que la participación ciudadana es un principio recogido en la legislación de manera imperativa, que obliga al ordenamiento jurídico general y específico, a instaurarlo como eje transversal en los diferentes temas, institucionalizando la participación ciudadana de manera tal, que se convierta en un mecanismo de conducta a

través del cual el Estado Central se encuentre directamente sintonizado con las necesidades colectivas, y a la vez se convierta en una obligación legal de los ciudadanos el participar en los diferentes procesos que implican el desarrollo.

De igual forma, en el cuerpo legal vigente en el Ecuador, existen normas que contienen principios de participación ciudadana, especialmente las que han sido creadas durante los últimos tiempos, como ejemplos podemos anotar dentro del ámbito específico del control y la lucha contra la corrupción, el Proyecto de Ley de Veedurías Ciudadanas y Contraloría Social, cuyo extracto fue publicado en el Registro Oficial no. 50 de fecha 18 de marzo del 2003, y que se encuentra en trámite en el Congreso. Dicho proyecto parte del principio de que, en el esfuerzo de combatir a la corrupción en sus diversas manifestaciones, es indispensable la participación ciudadana desde todos los niveles y sectores, mediante la conformación de grupos de trabajo que custodien los recursos, bienes e inversiones del Estado y a la vez protejan los intereses de los ciudadanos de los actos de corrupción.

En el campo de los proyectos que incentiven la creación de un marco legal se encuentran los programas de Municipios Transparentes, que pretenden abrir a la sociedad a la labor de los Cabildos, están también las redes cívicas, que promocionan la práctica de la ética, valores y vigilancia de la gestión pública, como ejemplo importante en esta área está el Contratanet, herramienta que busca a través del Internet, transparentar las adquisiciones y contrataciones del sector público, y cuyo soporte legal está complementado en las disposiciones de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP-; que como veremos más adelante, establece la obligación del sector público (y demás organismos señalados en la ley) de entregar información, documentación, u otros que almacenen en sus archivos.

En el marco de la discusión sobre la reforma política del Ecuador, se apunta hacia la institucionalización de las veedurías ciudadanas como mecanismos de control social conducidas a la transparencia en lo público. Existen al momento opiniones mayoritarias a favor de que por ejemplo las nominaciones de algunas autoridades (especialmente Superintendencias, Contraloría, Procuraduría, Jueces, CCCC, etc.), que actualmente y por mandato constitucional realizan de manera conjunta el Ejecutivo y el Congreso, deban

someterse a rigurosos procesos públicos y transparentes de nominación abierta, con establecimiento de requisitos, calificación de méritos personales, académicos y profesionales, así como sistemas de oposición e impugnación de los nominados de forma, que se garantice la idoneidad e independencia de los designados; sin embargo la viabilidad de estas propuestas está supeditada a la presencia política de sus impulsores, lo que implica la imperiosa necesidad de ejercer presión social para que éstas y otras iniciativas sean tomadas en cuenta.

Por otro lado, existe la Ley para la Promoción e Inversión y Participación Ciudadana, emitida en Decreto Ejecutivo No, 690 –Suplemento del Registro Oficial 144-VIII-2000, la misma que es una ley reformativa con contenido básicamente económico, que desde el punto de vista de muchos analistas legales no recoge ni garantiza la participación ciudadana, es así como recogiendo criterios ciudadanos como el de Paulina Palacios establece que esta ley “conculca el derecho de participación ciudadana, de manera particular lo que tiene relación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, en vista de que plantea que la participación ciudadana, limitaría únicamente a quienes tengan los recursos o capital económico para “invertir” en las privatizaciones, en sectores como la minería o el petróleo, sin tomar en cuenta los criterios de los pueblos que habitan en áreas concesionadas”¹.

¹Palacios, Paulina, “Ley para la Promoción Ciudadana y la Participación Social” TROLE II, Boletín ICCI “RIMAY” Septiembre, 2000.

CAPITULO III

LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tal como sostiene Enrique Cabrero, lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano¹. Esta idea nos sirve de base en el presente análisis, para demostrar que todo lo que ocurre en el mundo público, con el diseño de políticas y sus logros o resultados, no es únicamente interés del Estado ni del Sector Público, sino principalmente de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, gremios, cámaras, asociaciones, universidades, entre otros actores, que están llamados a involucrarse responsable y comprometidamente en todos los procesos del manejo del Estado.

Los ejercicios de democracia participativa, desencadenan experiencias que al ciudadano le permiten entender que los derechos que posee, traen consigo obligaciones, y que dichas obligaciones deben ejercitarse a través de la participación ciudadana. Según el Instituto Mexicano de Participación Social la "calidad ciudadana comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar convenientemente informada de lo que ocurre, fuera de su casa; cuando se dota de elementos que le ayudan a discernir, a edificar la crítica personal y a razonar sobre su comunidad política".²

Por otra parte, la participación influye en temas éticos y morales en la medida en que a través de ejercicios de participación constantes, se incide en el mejoramiento de la calidad de vida, tanto del propio ciudadano participante, como de la colectividad; a través por ejemplo de vigilar el uso de los recursos públicos y reducir los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión. Así el maestro Amartya Sen, sentencia que "el silencio es el peor

¹ CABRERO, Enrique,; "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes en *Gestión y Política Pública*", Vol. IX (2), 2000. pag. 189-229, 2000

² IFE, 2005. Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010. México: IFE, p. 20. Citado en el cuaderno de trabajo IV "Participación social y ciudadanía" en la página web

http://www.observatorio.org/plataforma2006/4_Participacion%20social%20.pdf

enemigo de la justicia social”, y establece que existen grandes rezagos que el Gobierno o el Estado no garantiza, por ejemplo el derecho de las minorías; hasta que el debate público dé a estos problemas suficiente visibilidad y status político como para producir el apoyo público generalizado.¹

3.2 CONCEPTO DE CONTROL O CONTRALORÍA SOCIAL

La noción de contraloría social resulta algo más compleja que la de participación ciudadana, en el sentido ha sido un concepto directamente relacionado con la evolución sociológica y las diferentes perspectivas que el mundo ha ido incorporando a través de los tiempos.

La palabra control puede entenderse como comprobación, fiscalización, regulación registro, vigilancia, freno, predominio, dirección, guía, entre otros. En un primer razonamiento podemos subdividir al control como control institucional ejercido por las entidades formales, sobre su gestión, y el control social ejercido por la ciudadanía o por la comunidad a través de mecanismos de participación formales e informales.

El control institucional consiste en las acciones que los gobiernos ya sean federales, estatales, provinciales, municipales o parroquiales realizan para organizar las labores que les corresponde ejecutar; por ejemplo, llevar un registro de información y archivos, supervisar el desarrollo y cumplimiento de los programas, la prestación de los servicios públicos que estén a su cargo, evaluar los resultados de la gestión pública, entre otros, con la finalidad de optimizar los recursos públicos, mejorar el sistema de prestación de servicios para que tengan calidad y calidez, así como el cumplimiento de las normas legales establecidas y las cuentas transparentadas y actualizadas.

También podría entenderse, como las funciones que cumplen algunas instituciones dependientes del Estado en el marco de ejercitar una verificación a posteriori de los

¹ SEN, Amartya, citado en el periódico *The Hindú*, 01.08.05, India. Esta visión es compartida por diversos estudiosos de las ciencias políticas como Guillermo O’ Donnell quien han planteado que una democracia débil es aquella que se desentiende por completo de exigir cuentas y participar (en OCE, 2000. Comunicado 41: La Hora de la Ciudadanía), 2005; Citado en el cuaderno de trabajo IV “Participación social y ciudadanía” en la página web http://www.observatorio.org/plataforma2006/4_Participacion%20social%20.pdf

resultados conseguidos, en el seguimiento de objetivos previamente establecidos, el control financiero y de gastos invertidos en los diferentes procesos; lo que nos llevaría a entenderla como la función restrictiva de un sistema para mantener a la población dentro de los parámetros legales establecidos¹, (ejem. Función de la Contraloría General del Estado).

Sin embargo esta visión se reduce a la vigilancia y fiscalización que a su vez puede ser interpretada en el sentido de restricción, coerción, limitación, dirección, refuerzo, manipulación e inhibición, concepto que manejado desde esos parámetros, no ha permitido concreción y ejercicio real de la Democracia, en función de que el órgano regulador o fiscalizador se encuentra enmarcado en el aparato estatal lo que como se ha comprobado en la institucionalidad de los países andinos, no garantizan imparcialidad.

En tal virtud, la finalidad del control es evitar actos contrarios a la legalidad, así el Diccionario Jurídico ESPASA establece que "el concepto de legalidad exige unir a esa palabra el calificativo de principio y ser extendida como la vinculación positiva que tiene la administración, que exige que todos sus actos y disposiciones se ajusten a derecho, constituyendo disconformidad una infracción del ordenamiento jurídico que les priva actual y potencialmente de validez. El derecho no es para la administración una linde que externa señale hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda producirse con libertad y arbitrio, sino que por el contrario, el derecho determina y condiciona de manera positiva la acción administrativa, la cual no válida sino responde a una previsión normativa", por tanto la finalidad más amplia del control es que se cumpla el principio de legalidad.

La propuesta es promover el mejoramiento, corrección y modificación de actitudes en los servidores públicos para contribuir a elevar la eficiencia, la calidad y transparencia en los servicios gubernamentales, además lograr el correcto uso de los recursos del Estado, para conseguir el bienestar ciudadano, pero como función obligatoria del propio Estado.

Las profundas crisis institucionales han impulsado al apareamiento de propuestas proactivas, y entre ellos algunos tratadistas como Hassermer, Rawls y Habermans, con base en las ideas contractualistas de Rousseau, que basan su teoría de control enfocada hacia el

¹ Rincón García, Martha Piedad, "El Control de los Actos de Gobierno", Universidad Javeriana, Colombia en la página web http://www.usergioarboleda.edu.co/biblioteca/documentos/der_004.htm

pensamiento jurídico penalista; plantean la conjugación de la noción de consenso en los modernos Estados Democráticos (participación ciudadana), con el pacto social y el derecho con Constituciones y ordenamientos garantistas¹, propuestas que tienden a un análisis de la sociología del control social penal, que brindan los elementos necesarios (consenso, participación, ciudadanía, control), para justificar la necesaria presencia de la colectividad como ente activo en los procesos públicos.

De acuerdo con las ideas de Pedro Oliver Olmo, el control social desde la óptica estructural-funcionalista del pensamiento penológico, se puede definir como "un sistema configurador del orden social, que actúa en el doble sentido, de la promoción de la socialización de los ciudadanos y de la actuación sancionadora contra las desviaciones, a través de diferentes instancias sociales como la escuela, familia, comunidad, de naturaleza primaria; o la opinión pública, los tribunales, policía o las cárceles, de naturaleza secundaria; y en el que se constituyen subsistemas de control".

Dicha conceptualización aunque restringida, resulta sumamente útil para ubicar en perspectiva, lo que ha de entenderse como contraloría social ligada a la participación ciudadana. Ya que al concepto anterior se le puede involucrar a la ciudadanía, con finalidades de transformación social, construcción de conciencia cívica y elementales principios de democracia participativa; como parte de una renovación del concepto clásico del control social (exclusivamente penal, punitivo), que promueve contenidos y criterios de autorregulación social. Enfocándose la diferencia entre la idea de control social democrático con la idea de control social punitivo².

De hecho el enfoque que intentamos presentar, está relacionado con el control que se entiende como una acción preventiva, realizada por los propios ciudadanos, la misma que implica más que fiscalizar presupuestos o sancionar infractores, la realización de acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de programas y de la gestión en sí, para garantizar la correcta administración de los talentos humanos, recursos

¹ OLIVER OLMO, Pedro. "El Concepto de control sociales la Historia Social: Estructuración del Orden y respuestas al desorden" en la página web 3 http://www.ucjm.es/profesorado/poliver/pdf/Oliver_HISTORIA_SOCIAL.pdf

² Véase: Dummert, L., "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?, *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, nº 18-19, Buenos Aires, 2003, pp. 124-157, citado por Oliver Olmo Op/cit.

materiales y financieros, de tal manera que cumplan con los objetivos establecidos en la Ley.

Parece ser que la contraloría social en términos generales constituye una función administrativa institucional y social; ya que por un lado forma parte del proceso administrativo que verifica, constata, mide si la actividad de un proceso, unidad, elemento o sistema implementado o implementándose está cumpliendo y alcanzando resultados programados; y por otro lado permite que la participación ciudadana encuentre el mecanismo idóneo para que los ciudadanos sean sujetos del proceso no solo como observadores, sino realizando actividades de vigilancia, de seguimiento y evaluación, en defensa del bien colectivo¹.

En este sentido la contraloría constituirá el conjunto de acciones que la ciudadanía realiza, para garantizar que los organismos públicos cumplan con los compromisos establecidos en la ley, y en el caso de autoridades de elección popular, cumplan con el plan de gobierno, así como para efectivizar la responsabilidad que asumen al participar en el ejercicio democrático.

Hasta aproximadamente mediados de la década de los ochenta el control ciudadano se entendía únicamente con la potestad del voto, no existían, al menos en los países andinos, espacios de participación ni mecanismos creados para ello, la única forma de participar en el ámbito público como ciudadanos era votando por quién "haya hecho bien las cosas" y dejando de votar por quien no haya desarrollado un "buen papel".

Una de las explicaciones para el advenimiento de estas prácticas según Fabio Velásquez es la signada por la lógica del mercado, ya que al convertirse el ciudadano en "cliente potencial" de un conjunto de oferentes de servicios (entidades públicas y privadas), que competían en el mercado y cuando uno de los oferentes no satisfacía las necesidades del ciudadano-cliente, éste tenía la potestad de elegir la otra empresa castigando de esa forma a los ineficientes².

¹ Véase en publicación "Municipios Transparentes" Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. UNDP, Julio-2005.

² VELÁSQUEZ, Fabio "Pensando en voz alta" artículo en la página web <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/feb132006/OPN/voz.html>

No obstante, dicha explicación parece insuficiente, al menos en el Ecuador ya que el advenimiento de la participación y la necesidad de colocar en la palestra pública la discusión de la contraloría social, entre otras causas, como hemos podido observar en el capítulo primero no se debe exclusivamente a las leyes del mercado, sino más bien a los niveles de ilegitimidad del Estado y al creciente cuestionamiento sobre qué tan efectiva es la Democracia representativa.

Por ello, desde diferentes sectores de la sociedad se escucha con fuerza cada vez más creciente la necesidad de que los ciudadanos seamos parte de la solución del País, que ha llegado a un momento en su historia, qué o recoge elementos de la crisis y los analiza de tal forma que se rescaten elementos, y se luche por avanzar; o que finalmente opere la desinstitucionalización del Estado, y la ilegitimidad de un sistema al parecer caduco, que nos puede terminar fraccionando definitivamente.

En este escenario, aparece un nuevo concepto de control o contraloría social en el cual el ciudadano exige la creación de espacios específicos para realizar seguimiento y evaluación del quehacer público y sus resultados. Hecho frente al cual, el Estado no emite cesión alguna, ya que es su obligación el garantizar este ejercicio soberano del pueblo.

Por ello parece ser oportuno, que dentro de un proceso de discusión de reforma estatal, se analice profundamente lo que la figura de la contraloría social podría aportar en la reconstrucción y reestructuración del Ecuador, y lo que ya ha aportado a algunos de los países Andinos y centrales.

Desde el punto de vista funcional, el concepto de Contraloría Social establecido por el Gobierno del Estado de Guanajuato-México resulta adecuado y aceptado por el presente análisis cuando dice que "es una forma de participación ciudadana integrada por el conjunto de condiciones, acciones y mecanismos a través de los cuales individuos o grupos, en su calidad ciudadana, y en forma organizada e independiente, en forma temporal o permanente, participan en la vigilancia, control y evaluación del funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública, en la ejecución de acciones, obras y

proyectos o en la conducta de sus servidores públicos, con la finalidad de fomentar la transparencia, la legalidad, el combate a la corrupción e impulsar la mejora de la administración pública y la gobernabilidad en general, así como la rendición de cuentas por parte de las autoridades¹”.

Frente a lo dicho entendemos a la contraloría social como un derecho y deber que tiene todo ciudadano capaz ante la ley, considerado individual o colectivamente para observar, vigilar, prevenir, racionalizar, acompañar, proponer, sancionar y controlar la gestión pública sus resultados y la prestación de servicios públicos suministrados por el Estado y la particulares, garantizando el accionar al servicio de la colectividad, constituyéndose un mecanismo de autorregulación social; y que a la vez define el papel de la participación social en lo públicos como derecho y deber social y establece la obligación del Estado de garantizarlo.

3.3 IMPLICACIONES DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

La contraloría social no pretende ser únicamente un mecanismo a través del cual la ciudadanía participe per sé; no es un fin, sino un medio a través del cual mejore la gobernabilidad fomentando una participación basada en principios de inclusión, rediseñando las políticas de Estado de forma tal, que los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos equitativamente; ya que apunta a que la participación ciudadana permita a un País tener estabilidad institucional, lo que genera seguridad jurídica, y a su vez eleva las posibilidades de insertar la economía en el mercado global.

Se advierte, que en la mayoría de países que se encuentran en la etapa de modernidad, como Finlandia, Suecia, Dinamarca y en general la mayoría de Estados escandinavos, el principal componente que explica su desarrollo es la educación y en segundo lugar la participación ciudadana, ya que no es posible imaginar un proceso de democratización de decisiones, si no va de la mano con un proceso de reforma académica curricular; tal como lo establece Benjamín Tripler “la experiencia nos ha demostrado que cualquier modelo de

¹ Gobierno del Estado de Guanajuato, Secretaría de la Gestión Pública “Anexos a la contraloría social” Manual en la página web . <http://sgp.guanajuato.gob.mx/PortalSGP/Upload/AnexoA.pdf>

desarrollo económico que no considere a todos los recursos humanos y sus capacidades, carece de sustentabilidad y viabilidad en el tiempo”¹. Establece además que la mejor forma de iniciar en el tema de la contraloría social es a través de los planes sociales, dichos planes para ser verdaderamente participativos deberían estar planteados con principios de universalidad, contruidos con la comunidad.

La implicación de iniciar con planes sociales participativos trae consigo varios aspectos, por ejemplo, en el caso de un proyecto de construcción de un hospital para una comunidad determinada, se invita a la comunidad a participar desde el inicio del proceso (veeduría ciudadana), entonces participa en el diseño, en la licitación, en la adjudicación, en el avance de la obra, en los dineros invertidos, en la compra de materiales, en el precio y la calidad de la obra, en la producción de empleo que esa obra trae a la zona, y al finalizar el proyecto participa en el uso, administración, en la distribución de las medicinas, la atención; es decir es una obra que con la intervención de la comunidad ha mejorado las condiciones de vida de gran parte de la población, creando por tanto con el proceso la noción de eficacia, eficiencia y desarrollo local.

Este ejemplo nos puede demostrar algunas de las muchas implicaciones que acarrea la contraloría social; por un lado el Estado para iniciar un proceso de este tipo debe contar con algunos presupuestos, como es en primer lugar la voluntad política de la autoridad de hacerlo de manera participativa; la capacidad del Estado de crear espacios y mecanismos definidos a través de los cuales la colectividad tenga la oportunidad de participar directamente, no como legitimadores de decisiones ya tomadas, sino detalladamente en todos los ámbitos en los que sea posible, dentro del proceso; el real conocimiento de la zona y de los beneficios que esa obra va a generar, para poder socializarlo claramente con el objetivo de manejar un discurso real, las herramientas necesarias para motivar a la gente a participar, el presupuesto, el marco legal, entre otras.

Y por otro lado, en el caso de la comunidad debe tener un conocimiento claro de la envergadura de la obra, del grado de compromiso que eso requiere, el verdadero beneficio

¹ TRIPLER, Benjamín “Hablemos de contraloría social” artículo que consta en la página web de EL NACIONAL <http://www.el-nacional.com/forosElNacional/ShowForumGroup.aspx>

que le reportará a la comunidad, la garantía del gobierno que le indique la importancia de su participación, la seriedad del proceso, entre otros. (elementos que le permiten empoderarse).

Este ejemplo a escala comunitaria, nos permite observar las implicaciones primarias de un proceso de contraloría social (específicamente de la veeduría a la construcción de un Hospital); que tenga la dimensión que tenga, lo que persigue es el cumplimiento de metas, la anticipación y prevención de situaciones específicas y en general formalizar la coordinación de trabajo entre el Sector Público y la Sociedad, lo que definitivamente obliga a la administración a un mayor nivel de transparencia en la gestión pública y disminuyen las posibilidades de que se presenten casos de corrupción.

Para el gobierno implica también la capacidad de institucionalizar estos procesos, destinar un presupuesto específico para esas actividades, (el control no es gratuito, ni barato), y planificar la metodología que permita conseguir indicadores para conocer el avance del proceso.

En consecuencia la contraloría efectiva requiere que el Estado garantice la existencia de un marco legal que certifique el acceso a la información de manera clara, completa, y oportuna sobre la gestión pública a controlar. Además debe impulsar procesos que le permitan al ciudadano analizar, discutir y ser parte de las decisiones sobre el territorio y las acciones del Estado; contribuyendo de esta forma a la formación ciudadana, permitiendo su vinculación en la generación de iniciativas y propuestas destinados a la comunidad. Así como establecer mecanismos de control sobre los representantes elegidos popularmente y su gestión.

En la actualidad, el Ecuador se encuentra impulsando una serie de esfuerzos para efectivizar la descentralización del Estado, por tanto a nuestro entender resulta oportuno introducir esta herramienta, que lo que busca principalmente, es permitir procesos de concertación y trabajo mancomunado con la sociedad civil, lo que sin duda es mucho más operativo y productivo en circunscripciones territoriales descentralizadas más pequeñas.

Además de generar comportamientos colectivos, promueve la representación real de las comunidades destinadas a la gestión; el empoderamiento de las causas y razones sobre las cuáles se fundamentan los actos administrativos, la modalidad de la prestación de los servicios, y la percepción de la ciudadanía de su eficacia y eficiencia.

Los principios que se propone sean estandartes en la contraloría social, están relacionados con la efectividad de la administración de la gestión pública, el uso racional y transparente de los recursos, la promoción de organismos de control ciudadano con participación comunitaria directa, la formación de ciudadanos conscientes y capaces de con su participación darle legitimidad a la gobernabilidad de una parroquia, cantón, provincia, o país en el que vive, la adecuada formulación de proyectos acordes con las necesidades ciudadanas, entre otros beneficios¹.

3.3.1 COMO OPERATIVIZAR LA CONTRALORÍA SOCIAL

En la perspectiva de encontrar alternativas novedosas y viables que permitan avanzar a un País, hacia la modernidad, es necesario observar el camino que Estados ahora más “desarrollados”, han alcanzado en términos de igualdad, equidad y justicia social. Sin pretender implantar modelos extrínsecos a nuestras localidades, sí es posible recoger herramientas, que con características propias y teniendo en cuenta la dinámica local, nos permitan alcanzar mayores niveles de inclusión social, disminución de la pobreza, autoestima, educación, salud, empleo, etc.

Existen diversas modalidades de realizar contraloría social, sin embargo para efectos del presente análisis, mencionaremos las más comunes que se han aplicado en países andinos y en el Ecuador, como son los observatorios ciudadanos, la rendición de cuentas, veeduría ciudadana y presupuestos participativos; a través de los cuales se puede ejercer el control en proyectos, obras y servicios, contratación de obras públicas, formulación y ejecución de

¹ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “Control Social”, artículo en la página web <http://www.icbf.gov.co/espanol/control-social.htm>

presupuestos, programas de educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc.; toma de decisiones administrativas, actuaciones de funcionarios, entre otros.

Independientemente de la figura de control que se utilice existen pasos comunes que operativizan el ejercicio de la contraloría social. Es así como existe consenso entre los diferentes organismos de cooperación internacional que han trabajado en el área de gobernabilidad en el Ecuador y en otros Países andinos, como la Cooperación Alemana GTZ, la Cooperación Holandesa para el Desarrollo, SNV, CARE Internacional, la Cooperación Española AECI, Fundación Esquel¹, entre otros, sobre los presupuestos mínimos que concurren en esta clase de procesos.

Dichos presupuestos están relacionados con la definición clara y específica de la materia u objeto de control, sujeto de contraloría social, es decir qué se va a analizar o controlar; la importancia, relevancia, pertinencia y viabilidad del objeto; la eficiencia y eficacia del esfuerzo; la planificación y organización del trabajo, (plan operativo de control); recolección de la información necesaria, así como su análisis; conocimiento de lo planificado para comparar con los resultados prácticos; temas de reajuste de la planificación y elaboración de un informe final, sobre la contraloría realizada.

3.4 CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

Para introducir el análisis de algunas de las figuras de contraloría social, es necesario resaltar, que a pesar de tener diferentes manifestaciones, diferentes sujetos activos, diferentes procedimientos y connotaciones lo que finalmente buscan, es la transparencia en la gestión pública, como arma contra la corrupción; por ello es necesario definir qué se entenderá como transparencia a fin de que se comprenda claramente la finalidad ulterior de estos ejercicios ciudadanos; "Transparencia es claridad de los procedimientos del gobierno y la administración pública, es decir, la posibilidad de que pueden ser vistas con entera

¹ Para mayor información véase en las publicaciones del proyecto de Rendición de Cuentas del Cantón Pedro Moncayo de la Provincia de Pichincha, Esmeraldas, Cayambe, Rumiñahui "Gestión Municipal Transparente", UNDP, 2005.

limpidez por la comunidad en sus antecedentes, ejecución y propósitos, como medio de asegurar la rectitud y honestidad de ellos¹".

En general, la noción de transparencia se refiere a la obligación legalmente establecida, que tiene el sector público y los concesionarios, delegatarios o privados que ejercen el poder público, de explicitar, mostrar, clarificar y someter a análisis de la población, toda la información relacionada con su accionar, a la administración de los recursos, a los criterios que motivan los actos y a la conducta y actuaciones de los servidores públicos.

En consecuencia la transparencia es un medio a través de la cual los ciudadanos pueden disponer de elementos de juicio suficientes para conocer, reflexionar, debatir, evaluar, cuestionar, y proponer cambios acerca de las cuestiones de interés colectivo.

El tratadista argentino José Luís Tesoro establece tres posibles actitudes de las organizaciones públicas, las de "Integridad", relacionadas con organizaciones que practican valores y principios y los predicen; las de hipocresía, que predicen valores y principios que no practican, y las "cínicas", que son organizaciones que burlan valores y principios, argumentando que nadie los practica; por tanto la propuesta es que con un real proceso de transparencia, un adecuado mecanismo de estímulos y sanciones, las dos últimas categorías, alcancen procesos de integridad en la gestión.

Sin embargo, "procesos reales de transparencia" requieren una reestructuración del sector público, de forma tal, que se modifiquen organizaciones, personas, valores, hábitos, actitudes, creencias, normas, paradigmas, conductas, sanciones e incentivos, que están presentes en el accionar público actual; lo cual sólo es posible, en la medida en que exista voluntad política de la autoridad y vocación cívica ciudadana para conseguir que un modelo transparente, poco a poco adquiera vigencia legal y gane obligatoriedad.

Resaltando la eficacia y funcionamiento de los sistemas transparentes, el tratadista Tesoro enfatiza "Dada la comprensión y complacencia que exhiben las burocracias públicas frente a ellas mismas, sólo la presión creciente de la ciudadanía podrá imponer al Estado pautas y estándares de transparencia cada vez más exigentes. Ningún mecanismo de control

¹ TRIPLER, Benjamín op/cit

intraburocrático-sindicaturas, contralorías, procuradurías, defensorías, fiscalías, o auditorías- pueden suplir a la genuina indagación de las instancias ciudadanas en el ejercicio del control social sobre la administración, dado que ninguno intentará romper las reglas del juego vigentes, a favor de una transparencia cuya connotación permanece hoy prácticamente acotada al plano axiológico¹".

La transparencia además busca una diáfana identificación de roles, funciones, responsabilidades, procedimientos, y reglas de la administración pública; el libre acceso a la información pública, (en el Ecuador existe la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública); la participación ciudadana como garantía de "identidad"; y un sistema de rendición de cuentas de los funcionarios y autoridades.

3.4.1 CLASES DE TRANSPARENCIA

Dentro del ámbito de aplicación, en dónde se busque la transparencia, ésta puede adoptar varias formas, entre ellas las más importantes, son las relacionadas con la transparencia en la prestación de los servicios públicos ya sea por el Estado, sus delegatarios o concesionarios y en las políticas monetarias y bancarias de un Estado. La claridad de responsabilidades y reglas es indispensable para la estabilidad y "transparencia" del mercado, las normas de la libre competencia y las garantías estatales, son claros ejemplos en el área de transparencia económica.

La transparencia en la administración de las finanzas públicas, continuando con la teoría de Tesoro², se encuentra dentro de la categoría anterior, sin embargo dada la importancia del manejo macroeconómico se le considera como una categoría propia, llamada Transparencia Fiscal.

En el campo administrativo, estará referida a las acciones que realizan los órganos de Gobierno ya sea el Estado Central, el Gobierno Provincial, Municipal o Parroquial, (según sea

¹ TESORO, José Luis, "Transparencia y tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas de transparencia inmanente en la Administración Pública", Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Investigaciones (Estado y Sociedad): Argentina, 1999.

² TESORO, José Luis. Op/cit

la organización administrativa del Sector Público), acciones de planificación, integración, organización, dirección, seguimiento de planes, programas y proyectos, de funcionamiento e inversión, con énfasis especial en los sistemas de evaluación, lo que permitirá medir los grados de transparencia del proceso, cotejados con los resultados.

En el área política de la transparencia, se refiere a la "limpidez", del funcionamiento del sistema político, de los procedimientos y mecanismos de toma de decisiones públicas, al grado de participación que los ciudadanos tienen en ese proceso, y el nivel de interlocución que el mandante tiene con su mandatario, (nivel de representatividad de la autoridad), dentro de éste ámbito se incluye lo relacionado a los partidos políticos y la claridad y confiabilidad en el sistema electoral.

En lo relacionado al área social, la transparencia tiene relación con los procesos a través de los cuales los afectados por algún acto de autoridad, decisión administrativa o cualquier otra circunstancia que menoscabe los derechos tanto individuales como colectivos, participen en la reclamación o tengan la posibilidad de incidir en las políticas públicas que les afecten, teniendo voz y de ser posible representación política en el ejercicio del poder.

Por lo expuesto, a continuación se enunciarán algunas herramientas de participación ciudadana, desde la visión específica de la contraloría social para la transparencia, las mismas que aplicadas se han convertido en experiencias importantes de desarrollo y con ello han conseguido tener incidencia directa en los niveles de gobernabilidad de los países y ciudades en donde se han practicado.

CAPITULO IV

MECANISMOS DE CONTRALORÍA SOCIAL QUE INCIDEN EN LA GOBERNABILIDAD

Si bien, en el Ecuador no existe vasta bibliografía sobre los temas relativos a los mecanismos de contraloría social, sí existen importantes esfuerzos que sistematizan experiencias de Países andinos, en dónde se recoge la teoría europea y anglosajona de la participación ciudadana y se introducen elementos idiosincráticos. Así como al ser un tema relativo a la gobernabilidad y por tanto, una noción en boga, existen innumerables estudios, publicados en el Internet; medio que será la principal fuente de este capítulo.

4.1 CONCEPTO DE OBSERVATORIOS CIUDADANOS

A partir de la década de los noventa, especialmente en los países nórdicos, aparece la necesidad de que el Estado, facilite la conformación de instancias de representación colectiva, encargadas de realizar el seguimiento, control y evaluación a las labores del Sector Público; pero con énfasis en ciertas especificidades de la administración. Por tanto se conforman pequeñas células de representantes ciudadanos encargados de investigar, recolectar información y difundirla, al mayor número de población posible. Con la finalidad de impedir que se cometan actos contrarios a las leyes establecidas, ya que a través de la difusión, la ciudadanía estaría encargada de ejercer el tan mencionado control social.¹ Es a finales de la misma década en donde empiezan a aparecer con mayor fuerza este tipo de espacios en países como Brasil y Venezuela.

Se puede afirmar que los observatorios ciudadanos tal como se han constituido en la actualidad son espacios de articulación de actores; redes conformadas por la sociedad civil de forma libre y voluntaria, cuyas decisiones se toman de forma conjunta (encargadas de generar actividades y procesos orientados a la formación de talentos y capacidades democráticas en el ejercicio del derecho de acceder a la información pública, e impulsar y promover en los funcionarios del Sector Público la necesidad de rendir cuentas de sus actos

¹ Paz, O. "The Philanthropic Ogre"; Inglaterra; Penguin, 1999. pag. 119-220

administrativos, con la finalidad ulterior de trabajar a favor de la transparencia).¹

Así como además, tienen pleno ámbito de acción sobre los espacios privados, que prestan servicios a la comunidad e inciden en la política de un País, como es el caso de los medios de comunicación, o en sectores privados que prestan servicios públicos.

Los observatorios ciudadanos, tal como lo establece Pablo Lapati Sarre en su artículo titulado "La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: El caso del Observatorio Ciudadano de Educación"², no pretenden ser organismos que demuestren su identidad ni legitimidad representativa de manera absoluta, sino demostrar que su accionar cuenta con ambos presupuestos; y que su intencionalidad es ubicarse respecto de la gama de políticas públicas y actores que le interesan, así como marcar sus propios límites en el espectro de las posiciones sociales políticas que asuma".

Criterio al que es posible complementarlo diciendo que, para estos espacios, también es importante seleccionar personas y valores humanos éticos que incluyan en su accionar principios tales como la equidad, la inclusión y la democracia participativa.

Para ejemplificar de mejor manera analizaremos brevemente el caso del Observatorio Ciudadano de México, como experiencia internacional y el Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas del Azuay, como experiencia local.

4.1.2 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y NACIONALES

4.1.2.1 OBSERVATORIO CIUDADANO DE MÉXICO

El tema de la transparencia es un tema que ha trascendido fronteras y cada día se discute con más profundidad en los diferentes sistemas democráticos de Occidente, es así como en

¹Para mayor información ver en página web Observatorio de Transparencia México <http://www.observatoriotransparencia.org.mx/> y en la página web del Observatorio Ciudadano del Desarrollo Local y la Descentralización del Salvador http://www.foro.org.co/docum/documentos/recomendaciones_para_la_politica.pdf

² LAPATI, SARRE, Pablo, "La participación de la sociedad en la definición de políticas públicas de educación: El caso del Observatorio Ciudadano de Educación"; artículo en la página web <http://www.observatorio.org/colaboraciones/latapi3.html>

México en el mes de Abril del 2005 se constituye el "Observatorio Ciudadano para la Transparencia", organismo que nace como respuesta a los crecientes niveles de corrupción e ingobernabilidad, por malos manejos en el sector público, y sobre todo por una relativa conscientización ciudadana de tomar parte en los procesos públicos de una manera activa, que no solo vigile, controle y denuncie, sino que prevenga, premie y resalte los esfuerzos de la administración, específicamente en lo relacionado con el desarrollo de la transparencia y el acceso a la información.

La naturaleza jurídica del Observatorio es de una asociación civil legalmente constituida, amparada por la Constitución Política de México y que opera en el Distrito Federal, está integrada por cuatro fundadores, que son personas probas de reconocida trayectoria en materias relativas a la contraloría social, así mismo, los estatutos de conformación prevén incluir en el Consejo Directivo, que es el órgano de gobierno del Observatorio, a aquellas instituciones que participen a través de convenios interinstitucionales. Su financiamiento proviene de recursos otorgados por instituciones interesadas en promover programas tendientes a desarrollar la transparencia y el acceso a la información; tiene alianzas con diversos sectores estratégicos de la sociedad civil, que le brindan legitimidad social.

Su objetivo fundamental es desarrollar indicadores que permitan evaluar, de manera comparada el estado que guarda la transparencia y el acceso a la información en las entidades federativas de los Municipios de México; para lo cual necesita aplicar metodologías de indicadores de medición; contar con información disponible respecto de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo de cada entidad; evaluar el desempeño de las instituciones de acceso a la información; un análisis comparado de las legislaciones estatales en materia de acceso a la información; identificar y promocionar casos con éxito de mecanismos de transparencia; identificar "buenas prácticas" en esos temas; generar propuestas para mejorar la legislación y el diseño institucional, organizar foros de discusión y análisis de las políticas de transparencia, entre otras. El funcionamiento está centrado en cuatro áreas, una relativa al seguimiento y el monitoreo; la difusión; la investigación; y, la vinculación con la sociedad, ejes a través de los cuales se pueden resaltar sus conexiones con el tema del mejoramiento de la gobernabilidad.

En el caso del seguimiento y el monitoreo, el observatorio hace un rastreo de toda la legislación que se produce en torno a temas de transparencia y acceso a la información pública, velando para que la información que las entidades ofrezcan al público, sea ágil, sencilla y que su acceso sea libre de trámites, garantizando el principio de máxima publicidad; la difusión en la web; así como la exhibición de todos los documentos que se produzcan en contraloría social. Con lo que se contribuye a capacitar a la población sobre derechos y eso permite que paulatinamente la sociedad civil se involucre en la gestión pública y al conocer el contenido de las propuestas y proyectos se incentive el nivel de viabilidad de las mismas¹.

Cada una de las áreas de trabajo tienen incidencia directa en algunos de los componentes de la gobernabilidad, ya sea en capacitación, en socialización del trabajo, monitoreo y seguimiento de la legislación, o la relación con la sociedad. Conjunto de esfuerzos que permiten que a través de un trabajo paulatino y continuo, contribuyan a contar con ciudadanos paulatinamente convertidos en actores políticos empoderados.

4.1.2.2 OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA PROVINCIA DEL AZUAY

Dentro del Azuay, se cuenta con una importante experiencia en lo relativo a la contraloría social, así existe el Observatorio de Políticas Públicas del Azuay que es un espacio que si bien, no nace de la ciudadanía, ya que es un proceso impulsado por la Cooperación Norteamericana (USAID), a través del proyecto “Sí se puede”, es un espacio reconocido y representativo de la ciudadanía. El Observatorio está conformado por siete miembros de gran reconocimiento y prestigio público, conocidos como personas probas y libres de toda bandera política, representantes de diferentes sectores, cámaras, universidades, vicaría, organizaciones sociales, derechos humanos, gremios, jóvenes, ente otros.

El Observatorio trabaja en base a los principios establecidos en la Constitución Política de la República, y específicamente con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; tiene como objetivos principales según su ideario “constituirse en un espacio ciudadano de

¹ Para mayor información ver en la página web del Observatorio de Transparencia de México en <http://www.observatoriopropiedad.org.mx/>

control social y de ejercicio de derechos, que cuente con herramientas como la rendición de cuentas y veedurías sociales sobre los procesos y políticas públicas en general de la Provincia del Azuay, como un ejercicio pleno de incidencia política tendiente a influir en algún grado en la disminución de la corrupción y clientelismo político”¹.

Como mecanismo operativo el Observatorio celebró acuerdos con las entidades designadas para ser sujetos de control, (que en este caso fueron el Ex Consejo de Programación COPOE, el Gobierno Provincial del Azuay y la Ilustre Municipalidad de Cuenca), para de esta forma monitorear temas presupuestarios, en lo concerniente al Plan Operativo Institucional, sistemas de contratación, personal, remuneraciones, y lo relativo a la distribución de recursos.

Si bien, el Observatorio de Políticas Públicas del Azuay no tiene facultades coercitivas directas sobre las posibles irregularidades detectadas, ya que no son órganos competentes, si tienen tras de sí la fuerza y legitimidad que la contraloría social otorga y que debe presionar a que los organismos de control se pronuncien. Estas prácticas inciden de forma directamente proporcional en el nivel de concertación existente entre los diferentes actores, tanto públicos como privados, ya que la explicitación ya sea de la transparencia o en su defecto de los malos manejos, interesa a los niveles de gobernanza local.

Sin embargo a las luces del análisis anteriormente realizado los procesos de contraloría social que no han tenido una directa iniciativa ciudadana son cuestionados en torno a sus objetivos, ya que tal como decía Francois Hourtart habría que preguntar cuáles son los lineamientos del financista, será acaso legitimar el sistema representativo, reproducir las diferencias e inequidades convirtiéndose en mecanismos de maquillaje del sistema, o será que detrás está una gesta ciudadana; a nuestro entender la mayoría de programas (por no decir todos) que tiene financiamiento del Gobierno norteamericano son una mira de incidencia política en nuestro País, no obstante no es posible desconocer que la experiencia ha conseguido colocar en la palestra pública la necesidad de la existencia de estos espacios, ya que ha tenido gran presencia en los medios de comunicación y empieza a ser bien vista

¹ Para mayor información ver en la página web www.oppa.etapaonline.net.ec

la posibilidad de que la sociedad civil pueda observar, sugerir, analizar, discutir y supervisar, las acciones ejercidas por las entidades públicas, consiguiendo al menos que la ciudadanía esté mejor informada.

Otro cuestionamiento que se hace a este ejercicio es la necesidad de que pueda sostenerse en el tiempo ya que el nacer como “proyecto” no le garantiza convertirse en “proceso” que pueda involucra a más actores y que sus resultados puedan ser útiles para que la comunidad pueda tomar decisiones adecuadas a la hora de elegir, dada la corrupción del sistema y siendo pesimistas aún cabe la posibilidad que los informes no hayan explicitado a la luz pública las irregularidades detectadas, ya que al ser los miembros representantes institucionales, dicho informe podría constituirse en una ruptura de relaciones.

Parece ser, que solo en la medida, en la que se pueda trabajar en la socialización de estas herramientas, resaltando la importancia de generar consensos y acuerdos mínimos, que permitan caminar al Estado hacia una visión más o menos común y con estrategias previamente diseñadas, en donde cada sector, desde su propio ámbito de acción, pueda contribuir al cumplimiento de la visión; será posible hablar de un grado adecuado de gobernabilidad, entendida como un ejercicio político a través del cual se deben presentar elementos técnicos, administrativos, éticos y políticos que propendan al desarrollo.

4.2 CONCEPTO DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

El tema de las veedurías ciudadanas ha adquirido una fuerza inusitada que responde principalmente a su efectividad, y pertinencia, ante la prevención y control de la corrupción, por ello se puede afirmar que es el mecanismo más fomentado, desarrollado y regulado en los Países Andinos.

El Ecuador a través de la promulgación de la Ley que Crea la Comisión de Control Cívico a la Corrupción, instauró un concepto de veeduría ciudadana, y se reguló la conformación de las comisiones, sus atribuciones, obligaciones y requisitos, los mismos que serán analizados con más detalle en el capítulo siguiente de este trabajo.

Sin embargo, el concepto establecido en este cuerpo legal, ayuda a ubicar lo que debe entenderse como veeduría social, así establece lo siguiente "las Veedurías Ciudadanas (o Comisiones Veedoras), son grupos de personas naturales o jurídicas cuyo propósito es realizar actividades específicas relacionadas con la promoción de la buena gestión pública"¹.

Para otros sectores, las veedurías son asociaciones de ciudadanos que desde su jurisdicción o comunidad se unen para ejercer el derecho a la participación individual o colectiva, para vigilar y controlar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de servicios públicos por el Estado, o los particulares, buscando proteger el interés público mediante la participación, la investigación, la denuncia, la iniciativa de buscar soluciones, y el estudio.²

El Concejo de Bogotá Distrito Capital mediante el Acuerdo 142 del 2005 de Bogotá Colombia, basado en el decreto ley 1421 de 1993 y en la Ley 850 del 2003, establece que "Se entiende por veeduría ciudadana al mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas, y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales, de carácter nacional o internacional que operen en el País, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público"³.

Parece ser que la definición elaborada por el decreto mencionado, resulta sumamente completa, pero se le puede agregar que las veedurías no solo cumplen funciones de vigilancia; sino también de seguimiento y sobre todo de prevención, ya que la nueva práctica ciudadana que aquí se propone, no es de acusación per sé, sino de prevención.

En consecuencia podría afirmarse que las veedurías ciudadanas constituyen herramientas de vigilancia y contraloría social sobre el Estado y el Sector Público, para fortalecer la vigencia

¹ Para mayor información ver la página web de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción del Ecuador <http://www.comisionanticorruptcion.com/paginas/veedurias.asp?idparam=s&idsubsec=23&idsec=10&idarea=2>

² Para mayor información ver en la página web <http://www.upme.gov.co/dp02/mecanismos.htm>

³ Para mayor información ver en la página web Colombiana <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16066>
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16066>

del Estado social de derecho (respeto a la Constitución y a las leyes), favoreciendo principios tales como la democracia, la transparencia, ética, equidad, eficiencia y eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas, así como en el desempeño de responsabilidades, atribuciones y competencias de los funcionarios públicos, y la gestión pública en general, con el objetivo principal de realizar seguimiento a las labores del Estado y prevenir malos manejos en el sector público.

4.2.1 FUNCIONES DE LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS

Las diferentes legislaciones que recogen la figura de las veedurías sociales, establecen una amplia gama de funciones, sin embargo principios recogidos de la ley Colombiana, y la Ley que crea la Comisión de Control Cívico en el Ecuador, nos pueden ayudar a delimitar cuáles son las funciones generales de estas instancias.

En la legislación Colombiana, se establece que entre las obligaciones de las Veedurías están, la vigilancia de los procesos de planeación, con el objetivo de que se realicen conforme a derecho y con la participación colectiva; la vigilancia en la asignación de los presupuestos basados en una distribución justa, equitativa y rápida; vigilar porque los procesos de contratación sea legales, observar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, realizar control y seguimiento a programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial¹.

Además establece que es obligación de la veeduría recibir informes, observaciones y sugerencias presentadas por los ciudadanos, organizaciones, instituciones y demás, en relación a la obras o programas que son objeto de contraloría; y tienen como obligación comunicar a la ciudadanía a través de talleres, asambleas generales o reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que estén desarrollando; solicitar interventores, supervisores, contratistas, autoridades, organismos de control, los informes, estados financieros, presupuestos, y demás documentos que permitan conocer el nivel de

¹ Para mayor información ver página web Veeduría Ciudadana en los Municipios de Colombia http://www.udenar.edu.co/derechopublico/Municipio_Ley850_03.htm

cumplimiento de las obras públicas; denunciar hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos o particulares que cumplan funciones objeto de control, entre otras¹.

En igual sentido se pronuncia la Ley de creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción del Ecuador al tratar sobre las veedurías ciudadanas, estableciendo además como obligaciones el informar sobre su actividad a la CCCC; el compromiso por escrito de guardar reserva de la información que obtengan en el ejercicio de su trabajo, hasta el momento del informe final; usar la credencial otorgada por la CCCC exclusivamente para los fines para los cuáles fue creada; la prohibición de usar la información con fines políticos coyunturales; se les obliga a ser objetivos, imparciales, y transparentes, a realizar las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que sean permitidas, entre otras.

Además de entender, que el Estado Ecuatoriano tiene el deber de garantizar una administración pública libre de corrupción, señalando en su propia Constitución los derechos y deberes de los ciudadanos que ejercen la función pública; de desempeñarla con honestidad, trabajando a servicio de la colectividad y rendir cuentas de sus actos, no solo ante los organismos de control como la Contraloría, Procuraduría, o la justicia ordinaria, sino principalmente a la sociedad en general.

Germán Rey al referirse a los observatorios y veedurías ciudadanas establece que "son metáforas recientes de procesos sociales relacionados principalmente con movimientos de democratización de la sociedad, que demuestran los cambios que paulatinamente va adoptando el poder"².

Estas figuras han ido conformándose a medida que las sociedades han experimentado crisis sociales, económicas y políticas, por tanto los observatorios y veedurías ciudadanas responden a una necesidad ciudadana; la misma que puede ser respuesta por ejemplo a la crisis de institucionalidad de Ecuador o Bolivia, a la necesidad de reestablecimiento de la

¹ Para mayor información ver en la página web <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16066>

² El presente texto fue elaborado a partir del Taller de Trabajo: "Observatorios y Veedurías ciudadanas de los medios de comunicación en América Latina, organizado por el proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Espacio La Tribu Medios, comunicación y cultura, llevado a cabo en Buenos Aires del 4 al 6 de agosto de 2003

democracia en Perú, el conflicto colombiano, la polarización política en Venezuela, las hegemonías políticas y la distribución de poder en México, entre otros.

En este panorama de crisis, resulta urgente la reestructuración del Estado que permitan enfrentar los efectos nocivos, con ello aparecen estas opciones de participación, que se constituyen en verdaderas formas de expresión de las mismas sociedades, y todo ello, con la visión de afectar positivamente a la gobernabilidad.

4.2.2 OBJETO DE CONTROL DE LA VEEDURÍA CIUDADANA

Según lo establecido en el Manual de Veedurías Ciudadanas del Ecuador¹ los objetos de veeduría podrían ser programas de salud, educación, bienestar social, vivienda, medioambiente, servicios públicos, ejecución de obras, contratos licitaciones, toma de decisiones administrativas, formulación y ejecución de presupuestos y la actuación de funcionarios públicos.

Sin embargo consideramos que la lista establecida es relativamente restringida, en función de entender que son muchas más las obligaciones y sectores en donde el sector público tiene incidencia; salvando los temas relativos al orden público, o lo relacionado con la competencia específica de los organismos jurisdiccionales; también deberían ser objeto de control por ejemplo los temas impulsados en el desarrollo económico local, la gobernabilidad y desarrollo institucional, entre otros. De igual forma, cuando habla de los servicios públicos debería considerarse no únicamente aquellos que son directamente prestados por el Estado sino también por concesionarios y privados.

Puede decirse que las veedurías ciudadanas, pueden ser clasificadas según la magnitud del objeto definido, según el impacto que el objeto tenga en su jurisdicción territorial. Así por ejemplo tenemos veedurías pequeñas o medianas, cuando se trata de proyectos o programas en ámbitos parroquiales, cantonales o provinciales de menor envergadura, (veeduría ciudadana a la construcción del puente del Río León); veedurías a programas y proyectos nacionales, cuyo impacto es mayoritario, (veeduría al impacto ambiental de

¹ Comisión de Control Cívico de la Corrupción "Manual de Veedurías Ciudadanas", Dirección General de Prevención, Área de Contraloría Social, Agosto del 2003.

construcción de la presa Mazar); o veedurías a aspectos de interés general, como podría ser el caso de una veeduría al gasto del Estado, a la labor de los congresistas, etc. En el caso de veedurías que diversifican sus esfuerzos, ya se habla de verdaderos observatorios ciudadanos.¹

Las veedurías están conformadas como se ha establecido anteriormente por organizaciones cívicas, privadas, no gubernamentales, con o sin fines de lucro, organizaciones comunitarias, benéficas, de utilidad común, colegios profesionales, gremios, federaciones barriales, etc, los requisitos mínimos que en general la colectividad exige y que son más o menos comunes en todas las legislaciones que reconocen esta figura, están relacionados con la nacionalidad, la capacidad de ejercicio, probidad, honestidad, no tener relación de interés con el objeto de veeduría, no ser miembro de partido político alguno, no haber recibido sanciones civiles y penales, ni haber sido destituido de un cargo o función pública.

4.2.3 PROCESO DE CONFORMACIÓN Y LEGALIZACIÓN DE LAS VEEDURÍAS EN EL ECUADOR

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción CCCC ha establecido algunos parámetros que se debe cumplir para que una veeduría se establezca como tal y sea reconocida por la legislación, así define dos modalidades relacionadas con el promotor de la iniciativa, es decir cuando nace de una iniciativa de la CCCC, se elabora el proyecto e invitan a los ciudadanos a participar. O cuando la iniciativa es de la sociedad civil, en cuyo caso deberá tener una propuesta sustentada, que debe ser aprobada por el pleno de la Comisión, el mismo que emitirá una credencial a los veedores, previamente elegidos, con lo que adquieren potestad legal para actuar como veedores, solicitar información, etc.

Además, plantean criterios que sirvan de base para delimitar el objeto de control, tales como la pertinencia, es decir, que sea una problemática real y latente; la accesibilidad, es decir la posibilidad de conseguir información confiable y sustentada; la oportunidad; la

¹ Manual de Veedurías Ciudadanas op/cit

eficacia y eficiencia, es decir que en el lapso de un tiempo prudente sea factible cumplir con los objetivos formulados.¹

4.2.4 EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Para comprender mejor este fenómeno político social de incidencia en la gobernabilidad, es indispensable analizar algunos ejemplos prácticos de conformación de los espacios y sus logros, por ello se recurrirá al caso de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social en Perú, en experiencias internacionales; y el caso de la Veeduría en el Barrio la Mariscal de Quito, la Comisión de Veeduría Ciudadana de la Asamblea Ciudadana del Azuay, como ejemplos de experiencias locales.

4.2.4.1 VEEDURÍA CIUDADANA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN PERÚ

Partiendo de entender estos espacios como lugares de construcción de ciudadanía, hay que comprender que tanto observatorios como veedurías responden en su gran mayoría, a objetivos estratégicos, siendo en principio su finalidad ulterior, conseguir incidir en la gobernabilidad de un País. Si bien todos los observatorios convergen en acciones comunicativas o de medios, todos se reconocen como experiencias comunitarias y ciudadanas.

Las razones en las que se fundamenta este observatorio están relacionadas con que la comunicación es un lugar central en la vida de la sociedad y ejerce influencia directa en la construcción de prácticas políticas, siendo los medios de comunicación los intermediadores legítimos, entre las necesidades ciudadanas y la administración central.

Sin embargo hemos visto, como en las últimas décadas los medios han ido perdiendo legitimidad y prestigio, al ser instrumentos de propaganda y representar intereses de grupo generalmente económicos (a nuestro criterio Radio la Voz del Tomebamba en el Azuay). La crisis de la comunicación social se presenta también en la gran distancia existente entre la información ofrecida y las demandas y expectativas sociales, el silencio frente a unos temas

¹ Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

y el escándalo o deslegitimización frente a otros, el ataque, el manejo político y la falta de seriedad en los temas cruciales del País, han demostrado la importancia de que la ciudadanía juegue un papel preponderante en el control de estos espacios.

La necesidad de la creación de un espacio de veeduría ciudadana a los medios de comunicación en el Perú se acentuó cuando estalló el escándalo de corrupción de Montesinos durante el Gobierno de Alberto Fujimori, en el cual se vieron involucrados varios medios de comunicación que recibían dinero para tergiversar la información y de esta forma incidir en la opinión colectiva¹, incidencia que se tradujo en una grave crisis de gobernabilidad del Estado Peruano, y la desinstitucionalización de algunos sectores estatales.

La veeduría de la comunicación social en Perú, nació siendo un movimiento en Lima, a inicios del año 2004, posteriormente se extendió a Trujillo, Cuzco, Puno y Arequipa, y esperan en los próximos meses, instalar una veeduría en Tarapoto. Está planteada sobre la base de la participación directa de la ciudadanía, no la representa, intenta motivar y activar su conciencia, para que se exprese y presione a los medios como un movimiento de vigilancia para conseguir cambios, otorgarle insumos y herramientas de participación, y ofrecer un espacio plural.

Está conformada por la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Defensa Legal, el Comité Episcopal de la Comunicación Social, Foro Educativo, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios y la Asociación de Comunicadotes Sociales CALANDRIA; que a su vez trabajan de manera conjunta con instituciones de la sociedad civil organizada, una red de voluntarios como factor dinamizador del movimiento ciudadano; un consejo asesor, integrado por un conjunto de personas especializadas en el tema; una red de medios alternativos que apoyan las acciones de veeduría e incentivan la participación de la ciudadanía en consultas.

¹ Para mayor información ver artículo "Ver desde la Ciudadanía" en la página web <http://www.veeduria.org.pe/articulos/rey.htm>

Sus objetivos principales son vigilar a los medios, respecto al desarrollo de la sociedad, el ejercicio de la libertad de expresión, y su aporte a la democratización del País, otorgarle palabra calificadora a los ciudadanos sobre los medios de comunicación, sosteniendo mecanismos que le permitan expresar sus opiniones, acuerdos, desacuerdos, proponer sistemas de regulación democrática y eficiente que le den marco legal a una práctica comunicativa en derechos; y, el más importante desde el enfoque del presente trabajo; el relacionado con colocar a la labor de los medios en la agenda pública, sosteniendo su discusión e incentivando al debate sobre el rol específico que cumplen en el ámbito político.

4.2.4.2 INCIDENCIA DE LA VEEDURÍA EN LA GOBERNABILIDAD DE PERÚ

Entre los logros más importantes de la veeduría, están el haber sido actor principal de la creación y promulgación de la Ley de Radio y Televisión, que como objetivo propendía a crear un ente autónomo de regulación del poder político y del poder económico, que garantice los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, y entre esos derechos a acceder a una información de calidad, libre, veraz y oportuna.

La comisión de legislación del Congreso Peruano, preparó una propuesta de ley, la misma que fue socializada por la Veeduría en los diferentes espacios de la sociedad, se organizaron foros, conversatorios, discusiones ciudadanas; en universidades, barrios, colegios, comunidades; para que sea la colectividad la que aporte directamente en la construcción y perfeccionamiento de esta ley; trabajó además en la orientación a Congresistas, generando opinión nacional, y recogiendo 80.000 mil firmas para presentar la ley reformada al Congreso, transformada en iniciativa ciudadana, recogiendo opiniones en 5 ciudades.

Así mismo organizó diferentes campañas, entre ellas "Juntos limpiemos la tele y la radio", campaña a través de la cual consiguieron movilizar a más de 5000 personas hacia el Congreso para exigir ser escuchados y se promulgue la ley. La iniciativa poco a poco ganó más fuerza y se constituyó una importante red de voluntarios ciudadanos, que trabajan presencialmente o acceden a través del Internet y apoyan desde sus diferentes funciones individuales. Además la veeduría realiza monitoreos y sondeos de opinión, para conocer cuál

es la mirada de la gente, frente a lo que ocurre en los medios de comunicación, y las percepciones sobre la incidencia positiva o negativa en las políticas públicas del Gobierno.

Dicha ley fue promulgada en el 2005 como respuesta a la presión social, esto constituyó una gesta ciudadana, que involucró a miles de peruanos; a decir de Rosa María Alfaro, si bien la ley aún tiene dificultades en su aplicación, existe ya un sustento jurídico que otorga una excelente oportunidad para que los propios medios, aseguren su autorregulación haciéndola funcionar realmente, con lo que se recupera la confianza perdida y se ayuda al País a salir del triste destino al fracaso, y a la vez se constituyen pistas éticas nuevas¹.

En este contexto, es posible rescatar algunos resultados importantes de este ejercicio de veeduría, relacionados con la gobernabilidad en el Perú, ya que por un lado generó un proceso de organización institucional, que reconoció principios de democracia incluyente, y aplicó metodologías participativas, como asambleas, foros, conversatorios, discusiones, talleres, lo que consiguió introducir en la práctica estos elementos. Por otro lado inició campañas informativas a través de las cuales la colectividad pueda conocer la propuesta, y aportar con su opinión y comentarios, lo que contribuye a elevar la autoestima de un pueblo, resaltando los beneficios de ejercer un derecho y a la vez obligación colectiva; de ser parte en la toma de decisiones, y finalmente, saber que el resultado de su participación, esfuerzo, trabajo y compromiso, aportaron directamente a que el Congreso Peruano apruebe una ley de iniciativa ciudadana, con lo que se prueba que la organización pacífica y razonada de la ciudadanía, si es un mecanismo valido a través del cual, el órgano legislativo preste atención a la voluntad de sus mandantes; hecho que a más de constituirse en precedente, permite que la información que presentan los medios sea relativamente mas real, objetiva, clara y oportuna, y que se abstengan de favorecer intereses políticos coyunturales, a cambio de agrados económicos. Con lo que, por otro lado, influye en que la colectividad brinde más credibilidad a los medios.

Lo que finalmente, incide en la lucha contra de la corrupción y el mejoramiento de algunos de los aspectos de la gobernabilidad, como son la credibilidad, legitimidad y estabilidad

¹ ALFARO, Rosa María "Memoria de la Campaña Ciudadana sobre la Ley de Radio y Televisión" Editora, Lima, Julio, 2005

institucional¹. Por tanto el ejercicio de vigilancia se concibe como un proceso de democratización del Perú, una tarea política para equilibrar el poder, la garantía ante la necesidad evidente de mejorar, la calidad ética y comunicativa de la prensa escrita, la radio y la televisión, como factor de desarrollo humano y pluralidad democrática.

4.2.4.3 VEEDURÍA CIUDADANA EN EL BARRIO DE LA MARISCAL-QUITO

El barrio de la Mariscal ubicado en el centro de Quito moderno, antiguamente era un barrio poblado por la gente que se mudó de las haciendas en el campo a vivir en la ciudad, y que a su vez con el crecimiento acelerado de la zona mudaron a los valles de la ciudad, hecho por el cual se tumbaron casas coloniales para construir rascacielos (decisión del alcalde, sin consultar a los moradores), y las casas que se quedaban cada vez fueron parceladas en pequeños lotes, desapareciendo parques y jardines, por lo que poco a poco se convirtieron en almacenes, bares, cantinas, karaokes, prostíbulos, etc. Además la gran circulación existente en la zona, era proclive para el comercio, hecho por el cual era cuna de vendedores ambulantes, delincuentes, viciosos, etc.

Por otro lado el caos, también tenía otras expresiones, por ejemplo en una administración municipal, so pretexto de arreglar las redes de servicios públicos, se levantaron las aceras, con lo que se perjudicó el funcionamiento de teléfonos, agua potable y luz, que sin embargo, subían los costos. Frente a ello nadie se preocupó por reparar los daños materiales y menos aún los perjuicios causados a las personas, a pesar de ser un principio garantizado en la Constitución Ecuatoriana.

De igual forma, no existía control de tránsito, las veredas servían de estacionamiento público, sin que las autoridades hagan nada, ya que habían perdido conciencia y voz. En el caso de los partidos políticos, contribuían al desorden, empapelando la Mariscal en época de elecciones, sin limpiarla después.

¹ Para mayor información ver la página web <http://www.veeduria.org.pe/eventos.htm>

Frente a esta realidad, los vecinos se organizaron conformando grupos de trabajo, para patrullaje, limpieza, control, entre otras tareas. Sin embargo no todos ayudaban y eso dificultaba el trabajo, por tanto decidieron apoyarse en la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; a través de la cual se conformó un equipo interdisciplinario con los propios integrantes de la Asamblea Barrial y otros veedores de gran prestigio social, para analizar por qué el Plan de reestructuración de la zona no se había puesto en marcha. Se recabó información, se hicieron entrevistas, se analizaron problemas, se recibieron propuestas, se revisaron decenas de expedientes no tramitados, etc. Análisis que por ejemplo demostró el alto nivel de edificaciones sin permisos, casas que tras de sus fachadas escondían prostíbulos; locales comerciales en condiciones antihigiénicas, entre otros. Hechos que demostraban como los transgresores habían sido protegidos por las propias autoridades¹.

La veeduría alcanzó presencia dentro del Barrio, en el Municipio, y en los diferentes medios de comunicación, tanto locales como nacionales; lo que permitió que el ejercicio adquiriera cada vez más fuerza, y el Municipio adopte medidas urgentes.

Entre los resultados más importantes de la veeduría están que el Municipio de Quito ejecutó una serie de acciones para la zona, como control, guardias, limpieza, ojos de águila; reestructuración y mejoramiento de parques, calles, veredas y bordillos, junto con la siembra de árboles, y especies silvestres; reactivó la revisión, actualización y ejecución del Plan de Rehabilitación, redobló la vigilancia, prevención y presencia de guardia ciudadana, emitió ordenanzas reguladoras de predios, locales comerciales, edificaciones, etc; lo que contribuye a que la comunidad se mantenga informada sobre los avances del Plan y el reordenamiento del tránsito vehicular, que están en proceso; y además fue separada la autoridad reguladora del Barrio, hecho que se constituyó en uno de los indicadores más importantes que mostraban a la población que el Municipio escuchaba sus demandas².

Hechos a través de los cuales podemos observar como el ejercicio de veeduría ciudadana, movilizó a las autoridades de forma tal que no solo realizaron acciones concretas, sino que reactivaron un Plan de reestructuración del Barrio en general. Dicha experiencia contribuyó

¹ Consuelo Yáñez Cossío "Experiencia de la Veeduría Ciudadana en el barrio La Mariscal de Quito", Julio 2004, Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

² YANEZ, Consuelo op/cit pag. 94

además a elevar los niveles de organización de la población y su fe en la vigilancia ciudadana. Si bien es cierto que existen aún problemas latentes; es necesario resaltar que hay resultados concretos de mejoramiento, con lo cual se legitiman estas veedurías, y adquieren cada vez más representación en los espacios públicos, ya que un actor social, solo es tal, en cuánto tiene la posibilidad de modificar las situaciones existentes e incidir en el beneficio común.

4.2.4.4 COMISIÓN DE VEEDURÍA DE LA ASAMBLEA CIUDADANA DE LA PROVINCIA DEL AZUAY

Dentro de la Provincia del Azuay también existen esfuerzos relativos a la contraloría es así como el Plan Participativo de Desarrollo del Azuay contempla dentro del eje de Gobernabilidad y desarrollo institucional, una línea de acción específica relativa a la conformación de un sistema de contraloría social de la gestión del desarrollo Provincial¹, sistema que permita democratizar las decisiones y construir ciudadanía de forma tal, que exista una interlocución directa entre gobernantes y gobernados, para de esta forma garantizar el involucramiento en los diferentes procesos de desarrollo, a través de la participación directa en la discusión de políticas públicas, utilizando herramientas tales como observatorios, veedurías y correlativamente aplicar mecanismos que permitan transparentar el accionar público, por ejemplo con la rendición de cuentas el manejo transparente de la información, etc.

En el marco de un proceso de concertación, durante la crisis institucional del País suscitada en Abril del 2005, la Provincia del Azuay conformó un espacio de participación ciudadana, liderado por las tres Universidades, (Cuenca, del Azuay y Politécnica Salesiana), Asociaciones de Derechos Humanos, y Gobiernos Seccionales, tanto Consejo Provincial como Municipios; espacio que permitiera discutir los temas coyunturales de la crisis. Dicho espacio se constituyó en la actual Asamblea Ciudadana del Azuay que nació con aproximadamente 40 actores sociales y ahora cuenta con un promedio de 110 representantes institucionales y sociales.

¹ PLAN PARTICIPATIVO DE DESARROLLO DEL AZUAY , Universidad de Cuenca, Universidad del Azuay, Universidad Politécnica Salesiana, Gobierno Provincial del Azuay, Agosto 2005.

Por mandato de la Asamblea en Julio del 2005, se conformó la Comisión de Veeduría Ciudadana del Azuay, entre cuyos miembros están un representante de las Cámaras de la Producción, la Comisión de Derechos Humanos del Azuay, Participación Ciudadana, el Observatorio de Políticas Públicas del Azuay, la Federación de Jubilados del Azuay, la Asociación de Juntas Parroquiales del Azuay, la Federación de Afiliados al Seguro Social Campesino y la Pastoral Social¹.

En ese contexto la Comisión se encuentra realizando el primer ejercicio de control, al proceso de delegación vial de la Provincia, específicamente a la construcción de la estación del peaje, poniendo énfasis en aspectos tales como montos invertidos, tiempos planificados versus lo ejecutado, calidad de la obra, estado de la vía a transitar, sustentabilidad del proyecto, inversión de los fondos a recaudarse, servicios que el peaje presta, entre otros aspectos².

En la práctica este es el primer ejercicio de contraloría social con participación ciudadana directa que ubica como objeto de control al Plan de Desarrollo, sin embargo existen varios cuestionamientos en torno a la legitimidad de la participación ya que para muchos sectores la Asamblea tiene un claro matiz político partidista que deslegitima un proceso que podía tener resultados, y que al ser impulsado o dinamizado por el Plan Participativo cuyo principal (no el único) brazo ejecutor es el Gobierno Provincial del Azuay se juega una suerte de juez y parte que destruye completamente la transparencia adquirida.

Por otro lado cabe preguntarse si los miembros son en realidad representantes de los intereses colectivos o participan en función de réditos, o si de lo contrario no son únicamente miembros de un espacio que respalda decisiones que no han sido previamente consultadas, discutidas y analizadas entre todos.

¹ Memoria de la Asamblea Ciudadana del Azuay del 12 julio del 2005, Plan Participativo de Desarrollo del Azuay, 2005.

² Para mayor información visitar la página web del Diario el Mercurio

http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=xJoURMC&codigo=O3tC41gM4x&nuevo_mes=04&nuevo_ano=2006&dias=01¬icias=2006-04-01

No obstante, no es menos cierto que la participación ciudadana o una veeduría no es un fenómeno fácil, necesita un organismo que le de vida, que le otorgue elementos de discusión, que le incite a la participación, que le ofrezca un resultado real y verdadero sea el que fuere, que le conciente de la importancia de su existencia, lo cual amerita una instancia que tenga capacidad operativa (y voluntad política en el mejor sentido de la expresión) para impulsar un cambio aunque sea leve en el status quo. Por tanto cabe una discusión entre los diferentes actores sociales sobre cuál es el rol que cada uno cumple en la contraloría social y que debería adoptar como suya la tarea de impulsarlo.

A nuestro criterio es necesario avanzar además hacia que estos organismos puedan ejercer su labor, dentro de un marco legal más específico y con una sede social absolutamente legítima como podrían ser organizaciones sociales, universidades entre otros; que a su vez permita contar con herramientas jurídicas necesarias para institucionalizar estos espacios, de forma tal que los diferentes procesos emprendidos en el área de contraloría social, sean aplicados en todas y cada una de las acciones del Sector Público (al menos en el Azuay).

Como aspecto positivo se puede rescatar que en el marco de la construcción de un sistema de concertación seccional y su institucionalización se contempla la figura de la contraloría social en una ordenanza que se está elaborando en la Cámara de Consejeros, y que se espera pueda estar en vigencia hasta Octubre del 2006; y que propone básicamente que los diferentes espacios como son el Comité Permanente de Desarrollo, los Comités de Desarrollo Cantonal, y los Comités de Desarrollo Parroquial (en el caso de existir), cuenten obligatoriamente con una instancia de participación ciudadana comprometida con la contraloría social¹.

4.3 RENDICIÓN DE CUENTAS: CONCEPTO Y EXPERIENCIAS NACIONALES

Partiendo de la idea de que un Gobierno es más democrático en la medida en que represente los intereses de la población, especialmente en la satisfacción de las necesidades colectivas y el manejo honesto de los recursos públicos, se puede afirmar, que la confianza ciudadana en los gobernantes se mide con el grado de eficiencia y honestidad con la que

¹ Para mas información, visitar la Dirección de Desarrollo Provincial, Gobierno Provincial del Azuay.

ejercen la gestión, requisito indispensable para la gobernabilidad, “que predispone a la colaboración, a la suma de recursos y capacidades de la sociedad civil para el logro de metas compartidas; ahora bien, las instituciones deben ganarse la confianza, demostrando a otras instituciones (a otras funciones) y a la ciudadanía, las cualidades mencionadas, para que sean éstas las que sancionen o evalúen, que tanto se cuidaron sus intereses y si manejaron con honestidad los recursos. La rendición de cuentas es demostración de Buen Gobierno¹”.

En este marco, se entiende a la rendición de cuentas como un mecanismo de contraloría social, que consiste en prácticas o acciones institucionales para evitar el uso abusivo del poder, la ineficiencia y la corrupción de los gobernantes, siendo principalmente una fórmula de corresponsabilidad. Además implica la capacidad de la institucionalidad política administrativa, para hacer responsables a los servidores públicos mediante la elaboración de planificación que tenga objetivos, metas, indicadores de gestión, y sanciones preestablecidas.

Así por ejemplo, se constituye en procesos públicos, a través de los cuales las autoridades por votación popular o funcionarios en cualquier cargo público, informan al detalle a la colectividad sobre el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus obligaciones; ya que para que el poder sea democrático y legítimo, no basta con que haya nacido de votación popular, sino que sea también, un ejercicio democrático y participativo.

El marco conceptual de los Municipios por la Transparencia en México establece que la rendición de cuentas puede entenderse también, como “proporcionar información y facilitar los medios para que todos los poderes y los ciudadanos evalúen, juzguen o verifiquen colectivamente la acción del Gobierno”. Concepto que permite deducir que es una acción dirigida a un destinatario, al ciudadano directamente, o a través de sus representantes.

¹ Para mayor información ver en la página de la función pública de México “Municipios por la Transparencia” en http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/municipios/municipios2.pdf

Por otra parte, la rendición de cuentas no tiene un afán meramente fiscalizador, sino que debe ser entendida como un estímulo y apoyo para que se logren resultados. Además debe servir para contribuir al desarrollo de una cultura tributaria, así como para generar espacios de participación y formación ciudadana.

La herramienta principal con la que la rendición de cuentas opera, es el carácter público de la información, ya que la transparencia en el uso de la información es una obligación legal en el Ecuador, establecida para todo órgano del sector público. Y correlativamente es un derecho y obligación ciudadana el evaluar la gestión pública a través del estudio, análisis, y retroalimentación; tareas que solo pueden ejercerse en la medida que el ciudadano se involucre en las áreas de vigilancia.

4.3.1 EXPERIENCIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS DEL CANTÓN PEDRO MONCAYO EN LA PROVINCIA DE PICHINCHA

La necesidad de modificar prácticas demagógicas y clientelares, que permitan llevar adelante una administración democrática impulsaron a la administración del Cantón Pedro Moncayo en la Provincia de Pichincha, a utilizar planificación participativa, y mecanismos a través de los cuales la ciudadanía pueda involucrarse directamente en la administración cantonal. Es así que se establecieron como meta municipal el fomento de la política de desarrollo humano sostenible, procurando el bienestar de la colectividad y así contribuir al fomento y protección de los intereses locales. Por tanto este proceso, parte de tener uno de los principales requerimientos de la rendición de cuentas, que es la voluntad política.

Es entonces, que se emprende un proceso de rendición de cuentas para transparentar la acción municipal con el objetivo de contar con confianza en los planes de trabajo emprendidos en el Gobierno Local, comprometer la colaboración y trabajo ciudadano en la implementación de las propuestas, buscando con ello elevar el nivel de gobernabilidad del Cantón. La rendición versaba entonces sobre lo planificado en los planes operativos anuales de cada Parroquia, recuperando el ejercicio del derecho a una comunicación e información clara y oportuna.

Es así como durante el año 2001 se elaboró el Plan Cantonal de Desarrollo de forma participativa y se constituyó el Comité Interinstitucional e Intrasectorial de Desarrollo CleiD. Plan que serviría de base para el proceso de rendición de cuentas, comité constituido como contraparte para el proceso. Dicho comité está conformado por asociaciones de Campesinos, Juntas de Agua, Mujeres, Jóvenes, Juntas Parroquiales, Fundaciones, Floricultores, Municipio, Coordinadores de Mesas de Gestión de las Asambleas Parroquiales, entre otros.

Los principales actores del proceso son el Municipio, las Juntas Parroquiales y la sociedad civil. Cada uno de los actores con sus propios procesos construyen la plataforma para la rendición de cuentas; es así como las Juntas Parroquiales en el año 2001 crearon las Asambleas Parroquiales, para elaborar los planes de desarrollo, con la facilitación del Comité Interinstitucional, proceso que definió las líneas estratégicas que permitieron tener objetivos claros para el mejoramiento de vida de la población. Posteriormente cada año desde el 2001, se elaboraron los respectivos planes operativos anuales para las cuatro parroquias rurales del Cantón: La Esperanza, Malchinguí, Tocachi Tupigachi y Tabacundo.

El proceso como tal, parte de actividades previas a la rendición, como son reuniones a las que asisten los miembros del CleiD, en las cuales se reflexiona sobre la importancia del ejercicio y se prepara una base sobre los planes cantonales u operativos anuales de cada parroquia; por su parte el Municipio presenta la información detallada sobre los proyectos ejecutados y en proceso de ejecución y sus respectivos montos, insumos con los cuáles se construye una matriz que sirve de base para el trabajo con la población.¹

Previamente se elabora una campaña de difusión e información sobre el proceso, con el objetivo de que la gente tenga la información necesaria de forma anticipada a la reunión (matriz), y asista al evento de rendición.

La convocatoria es realizada por el Alcalde y el Consejo CleiD, es dirigida a las autoridades del cantón, parroquia y representantes de la sociedad civil. Se invita a las autoridades locales, las directivas de barrios, comunas, instituciones educativas, cooperativas,

¹ Comité Interinstitucional de Pedro Moncayo: "Buscando Juntos soluciones que construyen un futuro mejor" Folleto.2003.

asociaciones, juntas de agua, ligas deportivas, grupos de jóvenes, de mujeres, niños, entre otros.

La rendición de cuentas ha tenido cuatro ejercicios, el primero en septiembre del 2001 y correspondió al periodo municipal comprendido entre el 2000-2001; el segundo se desarrolló en Septiembre y Octubre del 2002, con respecto al período 2001-2002, el tercero se realizó en los meses de Noviembre y Diciembre del 2004 y correspondió al periodo 2003-2004. Las autoridades que han rendido cuentas fueron la Alcaldesa, el Presidente del Patronato Municipal, los directores y jefes departamentales del Municipio, el coordinador del CleID, los concejales, presidentes de Juntas Parroquiales, la Fundación CIMAS. Los temas prioritarios y mayormente mencionados fueron los relativos a los recursos hídricos, agua, salud, medio ambiente, producción, servicios básicos e infraestructuras y seguridad ciudadana¹.

Entre los logros más importantes de la rendición, están la democratización de la información, la consolidación de la voluntad política, la participación activa de las Juntas, mayor claridad en los objetivos de la gestión pública, la participación activa del personal municipal, (lo que fortalece la imagen institucional). Y principalmente la participación de la sociedad civil, que adquiere mayor conciencia sobre sus derechos y la importancia de su aporte ciudadano, asumiendo su papel en la gestión; lo que legitima la administración del Cabildo de los diferentes períodos.

A la luz de todas estas evidencias, se observa con claridad cómo la rendición de cuentas y las demás herramientas observadas de la contraloría social, inciden de forma directa o indirecta en la concertación ciudadana, participación política, transparencia institucional y acceso a la información. Ya que las diferentes herramientas según nuestra hipótesis, tienen relación directa con los niveles de gobernabilidad de un Estado, Provincia, Cantón o Parroquia, lo que como hemos visto en los casos prácticos, ha tenido incidencia con los niveles de desarrollo de los territorios, y principalmente, en construir una conciencia colectiva de participación, lo que en último término, nos lleva a que el Estado encuentre

¹ Báez, Michelle. Informe Final de facilitación de las Asambleas de Rendición de Cuentas del Comité Interinstitucional de Pedro Moncayo. Equipo facilitador de PNUD; Proyecto Municipios Transparentes. ECU/02/001, PNUD-CCCC, Quito, 2002.

canales de diálogo que le permitan al Ecuador salir de la crisis en la que desde hace años vive sumido.

4.4 CONCEPTO DE PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA

A partir de la década de los ochenta, empieza a manifestarse la crisis institucional por la que atraviesan actualmente las prácticas de democracia tradicional, frente a ello muchos Estados y gobiernos territoriales más pequeños, optaron por un giro de concepción de la democracia representativa hacia la democracia participativa, (al contrario de lo planteado por las políticas neoliberales), generando espacios que permitan revertir la tendencia, a través de la reformulación de las relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado, de manera que al fortalecer dicha relación se eleven los niveles de gobernabilidad y legitimidad de los Gobiernos.

En este contexto adquieren gran importancia las instancias de gobierno que tienen un mayor contacto con los ciudadanos, tales como los órganos provinciales, municipales, cantonales o parroquiales, comunitarios, barriales, etc, ya que es en esos espacios en donde es posible establecer nuevas relaciones entre el Gobierno y la Sociedad, que permita reconstruir redes y tejidos sociales.

Dichas iniciativas requieren la implementación de mecanismos reales de participación, activa, comprometida, y con mayor capacidad de decisión sobre el manejo de los recursos, bajo esta premisa nace el concepto de presupuestación participativa como una nueva forma de gestión pública, que garantiza su eficiencia a través de la participación colectiva en su implementación y en la profundización de las bases democráticas de los regímenes.

Al permitir a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones gubernamentales y en el control de la gestión de sus recursos, el presupuesto participativo se constituye en un medio eficaz de descentralización¹.

¹ Para mayor información ver en "Fundamentos para los temas de discusión del Presupuesto Participativo" en la página web del Gobierno Argentino <http://www.reformapolitica.gba.gov.ar/pdf/ejes%20ampliado/EJE4FORTDELESTADO.pdf>

Según Luciano Fedozzi, el Presupuesto Participativo PP "es un proceso de co-gestión de los recursos públicos, en el que el Gobierno Municipal comparte el poder político a través de una dinámica deliberativa que busca el consenso y la negociación política"¹, claro concepto, que sin embargo, pierde de vista el hecho, de que no es un simple "compartir el poder", ya que en estricto sentido el poder radica en el pueblo, por tanto la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos, es un acto por demás legítimo, (no solo como un derecho, sino a la vez como una obligación).

En este sentido, se puede afirmar que la riqueza del presupuesto participativo radica en la democratización de las relaciones del Estado con los diferentes sectores de la sociedad y la creación de espacios públicos no estatales, desde los cuales se emprendan mecanismos de contraloría social².

Por otra parte, el PP contribuye a elevar los niveles de transparencia en la gestión de los recursos, ya que al existir una planificación colectiva, y conocimientos claros de la gestión, serán los propios beneficiarios los que vigilarán el cumplimiento de los compromisos establecidos. De igual forma, existen experiencias de PP que demuestran que es un instrumento eficaz para conseguir la racionalización de los impuestos, aportando a que la administración fiscal tenga mayor rendimiento.

En términos operativos es posible afirmar que el presupuesto participativo es un proceso social y técnico de priorización y negociación pública de la forma de invertir el presupuesto territorial; es un verdadero ejercicio para la consolidación de la democracia participativa, que requiere voluntad, capacidad de gestión social y técnica, organización honestidad y transparencia de todos los actores. De esta forma el PP permite a la sociedad participar en momentos políticamente trascendentes, ya que el presupuesto es uno de los instrumentos más importantes, a la hora de la implementación de políticas públicas.

Según el Plan de Desarrollo de Cotacachi, cantón de la Provincia de Imbabura, el Presupuesto Participativo "es una herramienta estratégica, para materializar las ideas y la

¹ FEDOZZI, Luciano, "Orcamento Participativo", Porto Alegre: Tomo editorial, 1997, pag. 176.

² GENRO, Tarso, En: Bueno Fisher, Nilton y Moll, Jackeline, "Por uma Nova esfera Pública- "A experiencia do Orcamento Participativo". Editorial Vozes, 2000 Petrópolis.

visión de construir el Nuevo Cotacachi, en base al diálogo intercultural y la búsqueda de consensos entre los actores sociales y las autoridades municipales, para la implementación de las líneas directrices y políticas del Plan de Desarrollo del Cantón. No se concibe como un proceso de mero reparto de recursos ni como un elemento meramente consultivo¹.

Desde la perspectiva de la participación social, este concepto se enriquece, al partir del Plan de Desarrollo Cantonal, ya que es un instrumento elaborado de manera consensuada con base programática, y no solo un mecanismo de gestión pública, que reproduce prácticas paternalistas o clientelares. Con lo que finalmente se valora la herramienta más allá de un proceso de participación per se, sino más bien lo ubica como democratizador de decisiones públicas, partiendo de principios de inclusión, inéditos en las prácticas políticas del Ecuador.

4.4.1 EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Para entender de mejor manera la lógica del presupuesto participativo, analizaremos brevemente la experiencia de Porto Alegre en Brasil, como el proceso modelo que ha tenido mayor éxito en América Latina, y la experiencia del Cantón Cotacachi, en la Provincia de Imbabura, que lleva la batuta en la aplicación de esta herramienta en el Ecuador.

4.4.1.1 EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE BRASIL

La ciudad de Porto Alegre es la Capital de Río Grande do Sul, se encuentra ubicada en la frontera entre Argentina y Uruguay, en el centro de una región metropolitana de Brasil, cuenta con 27 municipios y una población de 1,360.590 habitantes², tiene un producto interno bruto de USD 8000 millones y un presupuesto USD 592 millones, obteniendo el

¹ TITUAÑA, Males, Auki, "Plan de Desarrollo Cantonal de Cotacachi", 2000.

² Instituto brasileño de Geografía y Estadística IBGE, Censo del año 2000

52,3% del mismo a través de autogestión y recursos propios. Entre el 15 y 25% del total del Presupuesto se asigna según PP.¹

Hasta inicios de los años ochenta, el Municipio experimentó un acelerado crecimiento poblacional, proceso acompañado de una fuerte concentración de las rentas existentes, que generó graves desequilibrios y dejó a un tercio de la población al margen de la infraestructura urbana; en 1989 existía un gran número de familias viviendo en barrios no regularizados, existían segmentos de la población que durante 30 o 40 años lucharon por agua potable y luz; cada gobierno se caracterizó por grandes escándalos de corrupción, malos manejos y niveles inexistentes de autogestión, con lo que la colectividad siempre estaba inconforme y por tanto reacia a participar en actividades relacionadas con el sector público².

La institución gubernamental era centralizada y antidemocrática, lo que no permitía pensar en la transparencia, la Alcaldía decidía las inversiones al margen de la población y atendiendo a las distintas comunidades de forma clientelar, con lo que el Municipio se encontraba en un desequilibrio financiero y administrativo de naturaleza estructural, y la población cada vez más decepcionada de la gestión pública, dedicada a "participar", a través del sufragio exclusivamente, consecuentemente una ciudad ingobernable por el descontento social.

En 1989 nace la idea del PP, con el advenimiento de una nueva administración Municipal, sin embargo se encontró con todos estos problemas que dificultaban la aplicación de la propuesta, esto sumado a la inexperiencia, ya que era una propuesta sin experticia probada.

La organización y funcionamiento del PP ha ido perfeccionándose a través del tiempo, por decisión de los propios participantes, con la voluntad de analizar en perspectiva los diferentes problemas de la práctica.

¹ ROMERO, Ricardo, "Presupuesto Participativo y formas de recurrir la democracia: viabilidad en la Ciudad de Buenos Aires, Artículo publicado en la página web

http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorgcs/contraloria_social/municipios/municipios4.pdf

² Folleto de Porto Alegre "La capital del Presupuesto Participativo". El Gobierno de la Administración Municipal, Prefeitura de Porto Alegre 2003.

La ciudad en base a criterios geográficos, sociales y de organización comunitaria, fue dividida en 16 regiones, para posibilitar la participación, además de incentivar el involucramiento de movimientos de salud, de mujeres, educación y cultura, etc. Partiendo de las asambleas regionales, se conformó el Consejo Político de Gobierno que es la instancia amplia y heterogénea, formada por ciudadanos de la sociedad civil organizada, con independencia política. Cuya función es ser mediadora de los intereses de la ciudad, y principalmente encargada de ejercer el control público social, no estatal de la acción del Gobierno, con capacidad crítica de reflexión y propositiva cercana al sector público.

La metodología aplicada parte de cuatro momentos claves, el primero de reuniones preparatorias, que son encuentros populares de articulación y preparación de las plenarias temáticas, se realizan en regiones, micro regiones y en seis foros temáticos del Presupuesto Participativo, que son predefinidos por el Plan de Desarrollo y son transporte y circulación; salud y asistencia social; educación, deporte, esparcimiento y cultura; desarrollo económico; organización de la ciudad y desarrollo humano.

El segundo que son las grandes plenarias regionales y temáticas, en fechas definidas por el Consejo del Presupuesto Participativo, las plenarias tienen el carácter de Asambleas y cuentan con la presencia del intendente (Alcalde), las comunidades definen el número de delegados, eligen consejeros y también definen las prioridades de la Ciudad. El tercero es la Asamblea Municipal, que es un espacio amplio de participación, y es cuando el Foro de delegados de las regiones temáticas, entregan al Intendente o Alcalde, la relación por orden de importancia, de las obras y servicios electos por la población para que sean ejecutados en el año siguiente. También es el momento de discusión de temas urbanos de interés general y de acercamiento con las nuevas autoridades, así como el espacio para rendir cuentas sobre las actividades desempeñadas por las autoridades locales.

Y un último momento de deliberación del Plan de Inversiones y Servicios que funciona de Octubre a Diciembre, y es cuando la administración Municipal presenta en las regiones y en los foros temáticos el análisis técnico y financiero de las demandas de la población, entonces se analizan y discuten estas demandas, y el foro de delegados aprueban la

propuesta del Plan de Inversiones y Servicios, con base en los criterios definidos por el Consejo de PP.

Los criterios de distribución son relativos a la prioridad establecida de la región, la carencia de servicios y de infraestructura y número de habitantes de la región. De esta forma combinan, la voluntad popular (participación), con la realidad (número de habitantes y carencia), favoreciendo la inversión en las cosas prioritarias.

Como uno de los logros más importantes de estos espacios de discusión colectiva, se puede anotar la reforma tributaria, ya que permitió un crecimiento significativo de los ingresos, que hasta el 2005 sobrepasaban el 50% de los fondos totales de las Alcaldías¹, con recaudación de los tributos municipales; ya que el conocimiento ciudadano de en dónde y para qué son invertidos esos recursos, contribuye a crear una conciencia de tributación, y se eleva la recaudación de impuestos, como señal de gobernabilidad.

En la actualidad, luego de 16 años de aplicación de PP en Porto Alegre, cerca de 50 mil personas participan en las reuniones realizadas en las diferentes regiones, la población ha decidido sobre la distribución e inversión de más de 1 mil millones de reales y 630 millones en proyectos, obras y nuevos servicios, principalmente en áreas de infraestructura urbana y políticas sociales de calidad de vida de la población².

El PP ha comprobado que la creación de mecanismos de participación y el compromiso del gobierno de hacer lo que la población analiza, acuerda y decide, eleva los niveles de gobernabilidad de forma directa, por ejemplo, la administración del Alcalde Joao Verle del Partido de los Trabajadores se mantuvo por cuatro periodos consecutivos, (16 años) con altos niveles de aceptación ciudadana, y de aprobación de su gestión. Con lo que finalmente se rompen las barreras burocráticas que separan la sociedad civil del Estado.

En Porto Alegre hoy en día se observa un alto nivel de conciencia cívica ciudadana, y a través del PP la colectividad se ha apropiado de la información y la contraloría social al

¹ AVINA, Presupuesto Participativo, "La Experiencia del Poder Ciudadano"; 2001-2003, en la Página web <http://www.poderciadano.org.ar/?do=publicaciones>

² Folleto de Orçamento Participativo, "Carta del Presupuesto Participativo", Modelo de Gestión Participativa, La experiencia de Porto Alegre. Enero 2003 pag 2

Estado, millares de personas se involucran en cada año al proceso; y con ello disminuyen los índices de corrupción¹.

Actualmente más de 100 Municipios en Brasil se encuentran implementando el PP, con base en la experiencia de Brasil². Por otro lado ha desarrollado mecanismos alternativos de participación, como es vía Internet a través de la página web www.portoalegre.rs.gov.br/op; en dónde se pueden realizar sugerencias de obras y servicios al Presupuesto Participativo mediante registro, para una reunión temática, o región.

La rendición de cuentas también se puede practicar por Internet, ya que es posible acompañar la ejecución de obras y servicios elegidos por la población en el año anterior, así como saber el tiempo de ejecución, los montos invertidos, el proceso contractual, etc.

En el caso de la legalidad, Brasil es un estado federado, por tanto sus regiones y municipios son autónomos, por ello el PP tiene su base legal en la Ley Orgánica Municipal en el Art. 116. Estableciendo la incidencia en la esfera de atribución del poder ejecutivo, que es quién elabora la propuesta presupuestal. Se establece además que las reglas específicas serán definidas por los participantes, que a su vez constituyen el reglamento interno, el mismo que es revisado cada año. Esta práctica ha demostrado que es un instrumento real de revitalización del proceso democrático.

En consecuencia es posible afirmar que el Presupuesto Participativo en Porto Alegre se ha constituido en la herramienta de participación ciudadana que genera cohesión social en torno a resultados positivos y por otro lado es un mecanismo de contraloría social enfocado hacia el correcto manejo de los recursos y la transparencia en la administración municipal, lo que demuestra que estos elementos han tenido directa injerencia en la gobernabilidad de la Ciudad, y la noción de desarrollo.

¹ Guía del Presupuesto Participativo, Porto Alegre, Coordinación de Relaciones con la Comunidad CRC, 2004 pag. 4

² Folleto de Orcamento Participativo, Porto Alegre, "Plano de Investimentos e Servicos", 2005 pag 3,4.

4.4.1.2 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, EQUITATIVO Y SOLIDARIO DEL CANTÓN COTACACHI, PROVINCIA DE IMBABURA

Cotacachi es un cantón que desde hace aproximadamente 10 años ha vivido transformaciones políticas y económicas con importantes experiencias en temas de desarrollo local, lo que evidencia la eficiencia de la administración municipal, reflejada en el mejoramiento paulatino de la calidad de vida de la población y los niveles cada vez mayores de organización.

La decisión de emprender un proceso de presupuestación participativa en Cotacachi, nace en primer lugar de la voluntad política del Alcalde de democratizar el proceso de toma de decisiones, a través de la participación en el presupuesto municipal, y de la decisión de la máxima organización civil del Cantón que es la Asamblea de Unidad Cantonal, en el mes de septiembre del año 2000.

Entonces se creó el Comité Especial del Presupuesto Participativo, que a su vez tiene el Comité Ejecutivo, que es una instancia política, que incorpora a representantes de las tres zonas del Cantón, Presidente de la Asamblea de Unidad Cantonal, Presidente de la UNORCAC¹, el Alcalde, un delegado del Concejo Municipal y representantes de ONGs. Su función es abrir un espacio de discusión permanente del PP; emitir políticas y elaborar estrategias que contribuyan a la transparencia en la gestión municipal y rendir cuentas. Por otro lado se conformó el Comité Técnico que es el brazo ejecutor que construye la metodología en torno a los ejes del Plan de Desarrollo, y trabaja estrechamente con las “bases” recogiendo insumos para elaborar las propuestas.

El PP en Cotacachi se basa en la división territorial por zonas establecidas en el Plan, así tienen una división cantonal o barrial, que incluye obras y proyectos de interés comunal o barrial, el nivel zonal que incluye obras y proyectos de interés zonal, y el nivel cantonal, que incluye obras de mayor envergadura. La distribución zonal principalmente se utiliza para discutir las propuestas en los diferentes niveles, a través de asambleas, talleres y foros.

¹ Unión de Organizaciones Comunitarias de Cotacachi

Los principios sobre los que se basa esta propuesta, están directamente relacionados con la gobernabilidad del Cantón, principalmente afectando aspectos tales como la necesidad de concertación (Autoridades Municipales-Sociedad Civil); el apoyar al desarrollo integral de todos los sectores sociales y étnicos, fundamentar el PP en el Plan Cantonal y los Planes Parroquiales, dando prioridad a las líneas, por esos instrumentos sugeridas; y, destinar un porcentaje del presupuesto de inversiones a los proyectos y actividades específicas a los espacios de participación ciudadana (Asamblea de Unidad Cantonal, Consejo de Desarrollo y Gestión, Comités Sectoriales etc), con lo que se apunta directamente a fortalecerlos y de esta forma contar con contraparte informada, preparada y con propuestas, que permita que la tarea de gobernar en Cotacachi tenga ventaja.

Además el PP brinda legitimidad al accionar público, fomenta la inclusión social de grupos que nunca tuvieron acceso a los niveles de toma de decisión, y les brinda la posibilidad de ser actores permanentes de su propio desarrollo, ya que es un proceso cíclico que se encuentra en construcción durante todo el año.

Los logros tras cinco años de ejercer esta práctica están relacionados con mayor transparencia en la gestión del Presupuesto Municipal (ingresos y egresos); mayor objetividad en la asignación de los recursos, en la priorización de obras y proyectos; mayor compromiso social y moral de construir un lugar mejor para vivir.

Cotacachi además por decisión de la Asamblea conformó el Comité de Seguimiento al Presupuesto Participativo que a la vez es una instancia adscrita a la Asamblea Cantonal, encargada de realizar el control social al proceso, dicho comité está conformado por representantes de la sociedad civil, con roles de monitoreo, seguimiento a la ejecución de obras y proyectos, apoyo a las bases de priorización, del enriquecimiento metodológico, articulación social, sistematización, difusión de los contenidos, acompañamiento a los procesos precontractuales entre otros. Con lo que el control social asegura el enriquecimiento permanente del proceso, una "escuela vivida de democracia"¹, al recibir capacitaciones continuas.

¹ Plan de Desarrollo Cantonal de Cotacachi, eje relativo a la participación social.

El alcance del PP está relacionado, con el presupuesto de inversión y plantea una incorporación paulatina de los otros rubros de los que se compone el presupuesto, conforme el proceso madure en la conciencia ciudadana. Los criterios más importantes de distribución del PP tienen que ver con la extensión del territorio, las necesidades básicas insatisfechas, el número de habitantes, mujeres jefas de hogar, grado de participación, entre otros¹.

En el ámbito legal, si bien no existe un marco específico que permita institucionalizar estos procesos, la Ley de Régimen Municipal del Ecuador (Título XI "Del Presupuesto Municipal" Art. 502, establece que "El Presupuesto es un acto del Gobierno Municipal" que recae principalmente en el Alcalde y en la Dirección Financiera, (ver título XI de la Ley de Régimen Municipal, del Presupuesto Municipal); ésta base legal deja abierta la posibilidad de manejos no transparentes y clientelares, sin embargo, el Art. 503 habla de la "autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones" lo cual permite abrir un ámbito innovador hacia el diseño e implementación del PP.

En consecuencia la experiencia del Cantón Cotacachi nos muestra como el PP presenta cambios en las diferentes estructuras, por un lado en el Municipio, que "ciudadaniza" el espacio público, y abre mecanismos de contraloría social; en la democracia, en cuánto dota de legitimidad la participación ciudadana; sobre el presupuesto, replanteándolo como idea neoclásica de administración de recursos escasos, estimulando la generación de recursos propios autogestionados; en la sociedad civil, al ubicar al ciudadano no solo como elector sino como actor; sobre la transparencia pública, al reducir considerablemente la corrupción, a través del control de los fondos públicos; sobre los espacios públicos, al generar espacios de discusión, generando solidaridad, reconstruyendo y formando redes sociales y sobre la distribución de los recursos, al redistribuir la riqueza en función de las necesidades reales².

Con lo que se demuestra como todos estos factores influyen directamente en la capacidad de gobernar que tenga un régimen, y la capacidad de los gobernados de ser artífices de su

¹ Para mayor información ver el Manual de Presupuesto Participativo del Municipio de Cotacachi, 2005. Municipio de Cotacachi y Cooperación Alemana DED.

² ROMERO, Ricardo, op/cit, pag. 58

propio progreso, lo que a nuestro entender configura una propuesta progresista de desarrollo.

La principal potencialidad que tiene esta herramienta a nuestro criterio es que utilizada correctamente tiene como base a la planificación tanto provincial, cantonal como parroquial lo que le permite a la colectividad trabajar ordenadamente hacia el cumplimiento de objetivos en los diferentes territorios, brindando además un referente de comparación de lo planificado versus lo ejecutado y el nivel de impacto que cada programa y proyecto tienen en el desarrollo real, sin embargo al ser una herramienta versátil también puede prestarse para esconder prácticas de distribución de presupuesto clientelar, por eso es necesario que las fases de discusión del presupuesto socialicen claramente cuáles son los parámetros a partir de los cuáles se trabajará de forma que todos los espacios territoriales a participar puedan saber claramente lo que pasa en todo el territorio.

Además este proceso debería partir por un sinceramiento de las cuentas de las instituciones de forma tal que de antemano se conozcan los montos disponibles y los criterios de distribución, para que al momento de la distribución no exista o al menos disminuya la posibilidad de satisfacer clientela electoral.

CAPÍTULO V

APLICABILIDAD DE LOS MECANISMOS DE CONTRALORÍA SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

5.1 MARCO LEGAL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL ECUADOR, PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Como se estableció en el Capítulo II del presente trabajo, la participación ciudadana en el Ecuador en sus diferentes manifestaciones, está amparada por la Constitución Política de la República, que es el instrumento legal de mayor jerarquía. Lo que constituye el marco de soporte de la contraloría social con sus diferentes herramientas y además brinda las prerrogativas necesarias, por un lado para que el ente legislativo emita leyes que fomenten la participación y por otro brindan el sustento para ejercer su soberanía de forma efectiva.

Así el tema de participación ciudadana la Carta Magna lo recoge en los Arts. 1, 97, 109, 111; los aspectos de anticorrupción en el Art. 3 cuando establece como deber del Estado garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción; el Art. 97 al hablar de los derechos y deberes ciudadanos puntualiza que deben “denunciar y combatir los actos de corrupción”, el art. 109 y 111 al establecer la posibilidad de revocatoria del mandato en el caso de existir corrupción; el art. 120, 121 y 122 instituye el principio de responsabilidad y transparencia a todos los funcionarios públicos en sus actos; el Art. 211 y 212 que crea la Contraloría General del Estado y le atribuye sus funciones; el Art. 215 y 216 al crear la figura del procurador general; el Art. 220 y 221 que da nacimiento a la figura de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

En el mismo sentido reconoce el principio de transparencia en la gestión y libre acceso a la información en el artículo 81, eliminando toda reserva, y enumerando taxativamente las excepciones; el Art. 94 que legitima como derecho de toda persona el acceso a la información; los Arts. 97, 109, 111 y 122 principalmente al establecer como principio la responsabilidad del sector público, y reconocerlo desde una perspectiva dual, es decir como derecho y como deber de los ciudadanos exigir la transparencia de la información.

En el marco de la legislación, se han expedido varias leyes que, si bien no regulan directamente la participación ciudadana y sus mecanismos, si brindan pautas suficientes para operativizar la contraloría social; como por ejemplo; la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado que establece taxativamente la obligaciones de la administración pública; la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Ciudadana; la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales, que prescribe como una de las obligaciones de estos entes de gobierno a la contraloría social; Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal; y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que son los instrumentos legales más importantes en el área.

5.2 PRINCIPIOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

El artículo 212 de la Constitución Política de la República del Ecuador, establece que la Contraloría General del Estado tiene la potestad “exclusiva” para determinar responsabilidades administrativas, civiles culposas e indicios de responsabilidad, penal, y debe hacer el seguimiento permanente para asegurar el cumplimiento de sus mandatos, puntualizando que los funcionarios en ejercicio indebido de sus atribuciones legales, que causen daños y perjuicios a los intereses colectivos o a terceros, son civil y penalmente responsables.

De igual forma el artículo 121 ibídem, establece que las regulaciones para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de los fondos públicos, es aplicable para todos los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado, y que están sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito y concusión.

Teniendo como base los mencionados artículos la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado está vigente desde el 12 de Junio del 2002, para establecer y mantener un sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado que permita examinar, verificar y evaluar, el cumplimiento de la misión, objetivos y estructura de las instituciones del Estado. Siendo un

instrumento legal que unifica los procedimientos contables y de auditoría en todos los organismos e instituciones del Estado, para ejercer el control sobre el uso de los recursos públicos, así como la administración y custodia de los bienes públicos. (Art. 1 y 2)

Por lo anotado, podemos observar que si bien es un ente autónomo, de fiscalización del sector público; establece el control y vigilancia necesario para todos los actos del Estado o particulares que manejen fondos públicos, lo que dista en el fondo del planteamiento propuesto en la contraloría social ya que al ser una figura de regulación estatal no otorga espacio para la participación ciudadana directa, más allá de la simple denuncia o aviso; pero que sin embargo se convierte en uno de los entes competentes para canalizar dichas inquietudes ciudadanas, hacia los organismos jurisdiccionales.

En ese contexto, pese a ser la ley un instrumento exclusivo de uso de los entes del Estado, a su vez brinda sendas pautas que indican que la participación ciudadana solo tiene sentido, en cuánto mira a los intereses colectivos, estableciendo algunos preceptos que sirven de base para mecanismos de controlaría social, principalmente la transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios públicos, o de quiénes manejen recursos del Estado, pertenezcan o no al sector público.

Así en el título II del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado, al referirse a los fundamentos, componentes, marco normativo y objeto del sistema, en el Art. 5 establece que "las instituciones del Estado sus dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores, actuarán dentro del Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría del Estado cuya aplicación propenderá a que: *Los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos, sin excepción, se responsabilicen y rindan cuentas públicas sobre el ejercicio de sus atribuciones, la utilización de los recursos públicos puestos a su disposición, así como de los resultados obtenidos de su empleo; las atribuciones y objetivos de las instituciones del Estado y los respectivos deberes y obligaciones de sus servidores, sean cumplidos a cabalidad; cada institución del Estado asume la responsabilidad por la existencia y mantenimiento de su propio sistema de control interno; y se coordina y complementa con la acción que otros órganos de control externo ejerzan sobre las operaciones y actividades del sector público y sus servidores*".

Precepto del cual se desprende la obligación taxativa para los funcionarios, autoridades, y quiénes manejen el sector público, de rendir cuentas sobre sus actos en el ejercicio de la potestad pública, lo cual al ser un principio implícito de transparencia en la gestión, contextualiza de forma suficiente el derecho ciudadano de ejercer vigilancia sobre las acciones por ellos emanadas.

5.3 PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL EN LA LEY ESPECIAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Ciudadana publicada en el Registro Oficial no 169, del 8 de Octubre del 2001; se constituye en uno de los referentes de participación ciudadana comunitaria ya que la reconoce como una necesidad de las administraciones descentralizadas en función de la reforma del Estado y la democratización de los espacios de poder.

Es así que en el Art. 3 al definir la descentralización del Estado como la transferencia definitiva de funciones, responsabilidades recursos y atribuciones, del Estado central a los gobiernos seccionales autónomos, a fin de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo a las necesidades reales, institucionaliza la participación social entendida como el “sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del País, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos”.

Este cuerpo legal introduce además la figura de la cogestión pública, entendida como la corresponsabilidad, co-ejecución, co-fiscalización; con lo que se deja sin piso el principio de que el ejercicio de la administración pública es una función exclusiva del Estado, sino más bien una responsabilidad compartida con los ciudadanos, lo cual crea un precedente importante que rompe la vieja tradición inactiva de la población, de esperar la “honesta y justa administración del Estado”, sin comprometer su accionar (Art. 5).

La participación ciudadana tal como lo establecen algunas corrientes doctrinarias, no es buena per se, sino que adquiere un plus en función de los intereses colectivos; así debe responder a criterios de autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social (Art. 6).

En la misma línea, la presente ley regula las formas de organización local y comunitaria, sin perjuicio de que aparezcan otras que se apeguen a las normas; estableciendo que los alcaldes, prefectos, y organismos de desarrollo regional, con la finalidad de lograr el desarrollo de la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los habitantes, promoverán e impulsarán la participación popular a través de Juntas Parroquiales, Federaciones Barriales, Comités Barriales. Así los arts. 37, 38 y 39 recogen las obligaciones de éstas organizaciones, entre las cuales principalmente están identificar, priorizar y cooperar con la planificación, coparticipar en la ejecución y evaluación de obras y proyectos que benefician a la comunidad; promocionar y fomentar la autogestión comunitaria enfocada a proyectos productivos como los de servicio, consumo, comercialización, trabajo etc. Y en el ámbito de la contraloría social lo relativo a cuidar por el eficaz funcionamiento, mantenimiento, conservación de obras, bienes y servicios del barrio, velar por la correcta, oportuna y eficiente ejecución de las obras públicas, impulsar modalidades de cogestión, informar periódicamente a la comunidad sobre las acciones que se desarrollen en sus representaciones etc.

De igual forma regula las atribuciones de las Juntas Parroquiales, cuyo ente máximo de consulta debe ser la Asamblea Barrial y Parroquial, mismas que deben estar conformadas por los miembros del barrio o la comunidad. Hecho a partir del cual deja de ser una concesión del gobernante la consulta al pueblo, sino que se instaura como una obligación en pos de la gobernabilidad, transparencia y cogestión de la zona.

Dicho cuerpo legal recoge además principios de inclusión al hablar sobre las organizaciones tradicionales de los pueblos negros e indígenas, dotándoles de capacidad legal para diseñar políticas en pos del desarrollo, promover las inversiones públicas en sus comunidades, velar por la preservación de los recursos naturales etc, administrar y ejecutar proyectos, entre otras atribuciones (Art. 42).

Con lo que sin duda, por primera vez en el Ecuador se reconoce un sistema democrático que permite la participación no sólo como una prerrogativa del ciudadano, sino principalmente como una obligación de involucrarse en la gestión pública, como sujeto de derechos; cuyas obligaciones entre otras son el velar por el cumplimiento de las leyes, y luchar por el desarrollo de sus circunscripciones, dejando atrás la concepción del Estado paternalista y adivino de las necesidades, sino legitimando el accionar con su participación y a su vez avalando una gestión compartida que permita que el pueblo sea gobernable.

Si bien la ley no es aplicada a cabalidad (al menos en lo relativo a la transferencia de competencias con recursos, descentralización); constituye un precedente importante ya que al elegir a sus representantes el pueblo no puede olvidar que el accionar de esa persona continúa siendo responsabilidad de todos en la medida en la que continúe el mandato.

De igual forma, la Ley de Modernización del Estado publicada en el Registro Oficial no 349 del 31 de Diciembre de 1993; al hablar de sus principios establece que los procesos de modernización del Estado se sujetarán a parámetros de eficiencia, agilidad, *transparencia*, *coparticipación en la gestión pública* y solidaridad social.

5.4 ASPECTOS RECOGIDOS EN LA LEY ORGÁNICA DE JUNTAS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR

La Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales promulgada en el año 2000, entre otros considerandos fue expedida con el objeto de materializar la descentralización y desconcentración administrativa, en función de que cumpla funciones de ente dinamizador del desarrollo local, impulsando los sectores marginales de la población como agentes de su propio desarrollo y autogestión.

Dicha ley establece como mandato la necesidad de para gobernar, contar con efectiva participación ciudadana; es así como en su artículo No 4 literal b), establece la obligación de luego de treinta días de posesionada la directiva de la Junta, se conforme la Asamblea Parroquial "que será el espacio que garantice la participación ciudadana".

Precepto de gran importancia para el presente trabajo, ya que si bien no engloba otras circunscripciones territoriales, institucionaliza la participación especialmente comunitaria, creando canales legales efectivos. Así la Asamblea Parroquial según la ley, constituye el espacio de consulta, control y participación de los habitantes de la parroquia con la junta parroquial, recogiendo criterios de igualdad e inclusión, otorgándole de ésta forma seguridad jurídica a las resoluciones ahí tomadas.

Las atribuciones principales de las Asambleas son velar por el cumplimiento de objetivos y fines de las juntas parroquiales rurales; plantear proyectos, planes, y programas para el desarrollo comunitario, realizar actividades de autogestión para impulsar la participación tales como mingas, asociaciones etc; conocer todos los asuntos realizados por las juntas (actividades y presupuestos), y principalmente vigilar y denunciar todos los actos de corrupción que cometan los funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en la parroquia.

De igual forma en el título 2 de las Atribuciones, Competencias, Rendición de Cuentas y Control Social, establece en su literal p) la obligación de las Juntas de rendir cuentas de su gestión a la población a través de la Asamblea Parroquial presentando un informe anual de labores y de rendición de cuentas a la Asamblea, la misma que debe designar una Comisión de tres personas de fuera del seno de la junta, para que examine las cuentas y presente un informe dentro del plazo de quince días, sin perjuicio de la intervención de los órganos de control. Mecanismo innovador que garantiza cierta imparcialidad en el proceso.

En el marco de la democracia participativa, recoge la figura de consulta popular dentro de su circunscripción territorial, con arreglo a lo prescrito en la Constitución Política de la República; estableciendo además la obligación de conformar comités barriales o sectoriales, para promover la organización comunitaria y el fomento al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por otra parte, esta ley adquiere singular importancia al establecer en su artículo 5, como una de las principales competencias de las Juntas, el supervisar y exigir que las obras que

realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales dentro de su territorio, cumplan con los parámetros técnicos, así como plazos, montos invertidos y ejecutados, a fin de evitar irregularidades en la contratación pública, lo que brinda el espacio suficiente para que la Junta Parroquial por mandato legal y por mandato ciudadano ejerza contraloría social a los asuntos de la parroquia.

En el caso de la planificación establece que el Plan de Desarrollo Parroquial, debe construirse y aplicarse en base a las prioridades establecidas por la Asamblea Parroquial y las políticas de desarrollo cantonal, provincial y nacional¹. Lo que sin duda genera el espacio adecuado para canalizar las demandas ciudadanas hacia su satisfacción real.

Como otra forma de participación, la ley otorga la posibilidad de que las obras que se realicen en las parroquias, auspiciadas por el Consejo Provincial o los Municipios, involucren en su ejecución a la propia gente de la zona, con lo que se crean fuentes de trabajo.

La primera autoridad de la Junta (Presidente), tiene como obligación seguir los lineamientos políticos y ejecutar los planes y programas aprobados por la asamblea y la junta parroquial, poniendo en consideración el presupuesto a invertirse en obras y servicios para la parroquia, con lo que finalmente se reconoce la calidad de mandatario a la autoridad, sujeto a obedecer y cumplir el mandato ciudadano.

Finalmente, es posible acotar que la aplicación de esta ley, a permitido que la gente de la comunidad se encuentre paulatinamente mejor informada en torno a la problemática de su parroquia, y participe en la búsqueda de soluciones, lo que tiene como efecto por un lado un empoderamiento de derechos y por otro una suerte de compartir el riesgo de la gestión con el mandatario.

5.5 ANÁLISIS DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE CONTROL CÍVICO DE LA CORRUPCIÓN

Ante los constantes actos de corrupción detectados en la década de los noventa y especialmente desde el 96 en adelante, se expide la Ley de la Comisión de Control Cívico de

¹ Planes elaborados con metodología participativa

la Corrupción, el 12 de agosto de 1999; la misma que la crea como persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia económica política y administrativa. Con lo que se responde principalmente al principio del Art. 3 de la Constitución del Ecuador, en su numeral 6 al referirse al deber del Estado de garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción, así como en art. 97 no 13 en el que se refiere a la obligación de los ciudadanos de asumir funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad conforme a ley.

La ley establece que la Comisión realizará las acciones necesarias para la prevención, investigación, identificación e individualización de los actos de corrupción, así como para la difusión de valores y principios de transparencia en el manejo de los asuntos públicos, y que para hacerlo debe *receptar, tramitar e investigar* las denuncias sobre actos cometidos por mandatarios y representantes de elección popular, magistrados, dignatarios, funcionarios, empleados públicos, etc, así como a particulares involucrados en los hechos materia de investigación, y de encontrarse indicios de responsabilidad penal en las investigaciones se debe remitir el proceso a la instancias legales pertinentes conforme a ley, (arts. 1 y 2).

Disposiciones a través de las cuales se crea la vía de la contraloría social, en el sentido que es el organismo específicamente encargado de escuchar a la colectividad sus necesidades y problemas y principalmente sus denuncias por actos de corrupción; ya que en la Comisión el principal actor es el ciudadano que empoderado de sus derechos denuncia presuntos hechos de corrupción; ya sea para que la comisión avale su intervención como ciudadano en una veeduría en actos de prevención, o para que se investigue sobre un acto en concreto en el que se crea perjudicar deliberadamente a alguien, con lo que la ciudadanía encuentra una vía (que sin ser la única) le brinda el poder político necesario para hacer escuchar su voz y sentar precedentes en la comunidad.

En tal virtud, la Comisión es un órgano representativo de la sociedad civil, cuyos sus miembros son representantes de diferentes sectores, como son las Cámaras de la Producción, las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, los Gremios Profesionales legalmente reconocidos, la Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión, y la Federación Nacional de Periodistas, centrales sindicales y

organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional legalmente reconocidas, las organizaciones nacionales de mujeres, y las organizaciones de derechos humanos y defensa de los consumidores legalmente reconocidas¹; lo que de alguna forma garantiza un alto grado de representatividad ciudadana, e incide directamente en el grado de aceptación y credibilidad que tiene el organismo.

Las atribuciones de la Comisión están relacionadas principalmente a promover la organización y participación ciudadana en la creación de una cultura de respeto a la ley y honestidad; conocer e investigar las denuncias de corrupción presentadas, y proceder de oficio si hay presunciones suficientes; solicitar informes o documentos a cualquier institución pública, privada, personas naturales, a fin de esclarecer los hechos. Y principalmente, (para interés del presente análisis), remitir cuando los casos así lo ameriten, los informe finales de los procesos de investigación a la Contraloría General del Estado y al Ministerio Público, quienes darán trámite a lo actuado por la Comisión de acuerdo a la Ley; así como solicitar a las autoridades administrativas competentes, en mérito de las investigaciones, las correspondientes sanciones.

Una de las principales causas que desmotivan la participación ciudadana materializada como vigilancia y denuncia, es precisamente la inexistencia de una instancia a través de la cual sea posible canalizar la opinión ciudadana y se investigue sobre los presuntos actos de corrupción, es clave por ello la existencia de este organismo que avala la participación y presta herramientas necesarias para ejercitar el control, así como la certeza de que el trabajo realizado por la gente en la vigilancia, (que no es fácil ni corto); no es inútil y que tendrá incidencia y medidas de corrección o castigo en caso de existir responsables.

Dentro de las atribuciones de la Comisión recogidas en el Art. 7 de la Ley Orgánica de la C.C.C.C, está la facultad de expedir el Reglamento Orgánico Funcional, así como los demás que fueran necesarios para su organización y funcionamiento; el reglamento establece como atribución de la C.C.C.C. "el conformar comisiones ciudadanas asesoras o veedoras, en aspectos que sean de interés de la Comisión".

¹ Art. 4 de la Ley de Control Cívico de la Corrupción, Ecuador, 1999.

Es así que la Comisión emitió el Reglamento de Creación y Funcionamiento de veedurías ciudadanas, que es el único reglamento vigente que tiene que ver con las herramientas de contraloría social de forma directa.

5.5.1 REGLAMENTO DE CREACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

El reglamento declara que las veedurías ciudadanas son formas organizativas de la sociedad civil, de carácter cívico, sin vida jurídica propia, aprobadas y avaladas por la C.C.C.C, con el objeto de realizar el control y vigilancia social de la gestión pública mediante la participación. Lo que no obsta para que existan otras formas de veedurías que sin estar acreditadas por la comisión, ejerzan sus derechos y obligaciones de ciudadanos¹.

El art. 2 del reglamento señala los objetivos principales de las veedurías, entre los cuáles están: desarrollar actividades de vigilancia y control de la gestión pública; promover la participación social; fomentar el pleno ejercicio del derecho para vigilar a las autoridades y funcionarios y evitar actos de corrupción, entre otras.

En lo relativo a la conformación pueden nacer de dos vías, una por iniciativa de la propia ciudadanía movilizada y otra por iniciativa de la Comisión, sus miembros deben ser personas representativas de la comunidad donde se llevará a cabo la veeduría, y el pleno de la comisión está facultado para calificar y aprobar a los veedores, los mismos que deben cumplir requisitos mínimos como ser ecuatoriano, mayor de edad, capaz ante la ley, gozar de honestidad reconocida, no tener relación alguna con la entidad que vigilará, no ser dirigente político ni sindical, no ser contratista estatal, no tener sentencia ejecutoriada, entre otros (Art. 4).

El reglamento recoge además las atribuciones y obligaciones de las veedurías (mismas que fueron analizadas en capítulos anteriores); el procedimiento para la conformación de veedurías, para otorgar credenciales, el plazo de duración, la ampliación de la veeduría, la suspensión temporal o definitiva de la veeduría, las causas de terminación entre otras. En lo

¹ Comisión de Control Cívico de la Corrupción, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Elementos para un modelo de gestión municipal transparente", Febrero, 2006.

relativo a los compromisos institucionales la C.C.C.C se encargará del financiamiento de las actividades propias de la veeduría (con arreglo a las normas), de la asesoría técnica y metodológica permanente, del asesoramiento especializado de peritos expertos en cada caso.

Por lo expuesto, se puede observar que la herramienta de veeduría se encuentra sumamente regulada en la legislación Ecuatoriana, y que dicha legislación lejos de ser una complicación de trámites, se constituye en la instancia de soporte de la ciudadanía, por tanto parece ser que la poca aplicabilidad de estas formas, no se debe a la falta de legislación, sino más bien a una deficiente por no decir nula conciencia y educación ciudadana.

5.6 ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LOTAIP).

Uno de los pilares fundamentales en los cuales se sostienen las figuras de contraloría social en el mundo, es principalmente el libre acceso a la información, por un lado para que sea posible revalorizar positivamente el derecho público, que se reconozca su utilidad e importancia, que los servidores públicos se proyecten positivamente hacia la comunidad, y por otro lado para que el ciudadano adquiera la visión individual de demandar información pública que incida en la vida cotidiana, y la más importante, para construir una cultura en lo público como escenario de participación ciudadana y contraloría social.

Es en este sentido que la Constitución de la República del Ecuador recoge en su Art. 81 a) la garantía del libre acceso a la información pública a fuentes de información; b) El derecho a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad; c) la garantía específica del acceso a los archivos públicos, salvo la reserva respecto de informaciones que reposen en éstos, por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la Ley.

De igual forma existen instrumentos internacionales de los cuales el Ecuador es parte que recogen estos principios, así lo establece la Declaración Interamericana de Derechos Humanos en su Art. IV; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): en el Artículo 13 en lo relativo a la libertad de expresión e información; la Declaración Universal de los Derechos Humanos Art. 19; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), desarrollado en el sistema de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas Art. 19.

Otros instrumentos importantes de derecho internacional son la declaración sobre principios de libertad de expresión (DPLDE), desarrollada a partir de una interpretación de los alcances del Art. 13 de la CADH; el principio No 4 de la mencionada declaración precisa: " El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho, éste principio solo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente en la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas". En tal virtud, es posible observar el vasto marco legal que legitima este derecho y lo reconoce como una herramienta necesaria para ejercer otros derechos y obligaciones emanados de él.

5.6.1 HISTORIA DE LA CREACIÓN DE LA LEY

Partiendo de la premisa que solo una persona bien informada tiene la capacidad de participar activamente¹; con criterios basados en conocimientos sobre los asuntos públicos, se generó un debate en el Congreso del Ecuador a partir del año 2001², cuando tres diputados y la Asociación Ecuatoriana de Periódicos (AEDEP); presentaron un proyecto de ley alrededor del cual las organizaciones de la Sociedad Civil empezaron a discutir sobre la necesidad del Ecuador de contar con una Ley de Acceso a la información que contribuyera a romper las prácticas de corrupción y el secreto y de fortalecer la democracia.

¹ COALISIÓN ACCESO "Para que no se nos pase una o, una guía para que todos accedamos a la información" pag 1, Ecuador, 2005.

² COALISIÓN ACCESO, Historia de la Creación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Folleto Didáctico, Quito, Ecuador, 2005.

A partir de este proyecto se organizó un grupo de trabajo conformado por organizaciones de la sociedad civil y el Estado para construir un proyecto de ley final consensuado que se presentó al Congreso, dicho grupo estuvo conformado por la Coalición Acceso (Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental CEDA, la Clínica de Derechos Humanos de la Universidad Católica del Ecuador, la Corporación Latinoamericana para el desarrollo CLD, la Fundación Esquel, la Fundación Futuro Latinoamericano FFLA y Participación Ciudadana); la Superintendencia de Bancos, el Consejo Nacional de Seguridad Nacional, la Procuraduría, la Contraloría, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS, la Universidad Católica del Ecuador, entre otros.

El impulso que dichas instituciones otorgaron al proceso, a través de la organización y la participación activa con foros y discusiones entre Sociedad y Estado, permitió que la ley sea aprobada en el Congreso y publicada en el Registro Oficial, suplemento 337 del 18 de Mayo del 2004; ejerciendo presión social incluso al interior del Congreso para que no se alteren disposiciones claves, como la propuesta de dejar fuera de la ley a las personas de derecho privado con fondos públicos, (ejemplo la fundación Malecón 2000, la Corporación Vida para Quito, el equipo de fútbol ESPOLI etc.)¹

Como se puede observar, ésta es una muestra clara de la efectividad que la sociedad civil organizada tiene al luchar por un tema de interés colectivo, por sobre los intereses de los grupos hegemónicos, que permita elevar a ley una propuesta previamente debatida y consensuada en grupos sociales representativos.

5.6.2 PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA LOTAIP

Los principios de la LOTAIP son principalmente dos: el principio de publicidad, que es el mandato imperativo hacia toda entidad o agencia estatal de poner a disposición de la ciudadanía toda información que emane de ella. (Art. 1 inciso 1). El principio que tiene que ver con que la información pública *pertenece a* los ciudadanos, la gratuidad del acceso, la apertura del sector público, el manejo transparente de la información pública y la transparencia y rendición de cuentas. Así como la interpretación mas favorable

¹ COALICIÓN ACCESO Op/cit pag 12.

estableciéndose que “implica que cuando se solicita información y no queda clara si se puede o no entregarla, el custodio de la información primero, y el juez o tribunal si hace falta, deben resolver la duda a favor de quién solicita la información, por que la ley ha sido emitida para fortalecer el derecho a la información”¹.

Los objetivos de la ley tiene que ver con establecer los alcances y fijar de manera muy precisa las limitaciones a este derecho, así como desarrollar los mecanismos más idóneos para el mejor ejercicio del mismo; cumplir con los principios establecidos, la compatibilidad con instrumentos internacionales; y principalmente promover la democratización, el control social y la participación ciudadana, sin olvidar la protección a la información personal.

Lo que sin duda tiene que ver directamente con las herramientas de contraloría social, ya que es indispensable para cada una de ellas; por ejemplo para el Presupuesto Participativo, conocer cuál es el presupuesto de la entidad; para la veeduría, datos de inversión, planificación, informes de control etc; para la rendición de cuentas, el estado de las cosas y los resultados de la gestión, para los observatorios es la base sobre la cual realizan su misión, etc.

Al entender el viejo adagio que “tus derechos termina donde empiezan los de los demás”, el acceso a la información no puede violentar a nadie, en la LOTAIP prima el principio del respeto, y no pretende perjudicar a ningún funcionario público ni ciudadano en general². Así clasifica a la información en confidencial cuando está relacionada con la vida privada de un servidor y sus derechos fundamentales; en reservada aquella que siendo pública sin ser personal, no puede ser difundida porque afecta actividades de seguridad o económicas del Estado, o de algún particular como el sigilo bancario, religión, preferencia sexual, propiedad intelectual, entre otros; (sin embargo quién alegue la reserva debe justificarla); la información militar o de seguridad nacional, y la información comercial o financiera (sigilo bancario, financiero, tecnológico, bursátil entre otros).

¹ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Art. 13, 2004.

²COALISIÓN ACCESO “Para que no se nos pase un una o, una guía para que todos accedamos a la información” pag 5, Ecuador, 2005

5.6.3 ¿QUIÉNES ESTÁN OBLIGADOS A OTORGAR INFORMACIÓN?

Los organismos y entidades del sector público (Presidencia, Ministerios, Congreso, Cortes de Justicia, Tribunales electorales, Contraloría General, Gobiernos Seccionales, partidos y movimientos políticos, INNFA, PACIFICTEL, PETROECUADOR, organizaciones no gubernamentales que tengan convenios o contratos con el sector público; empresas privadas cuyas acciones o participaciones son del Estado o se financian parcial o totalmente con recursos públicos; las personas jurídicas de derecho privado que son concesionarias o delegatarias del Estado o se financian con recursos del Estado; Universidades, Organizaciones de trabajadores y servidores públicos¹. (Imaginemos pedirle cuentas a la Unión Nacional de Educadores...).

Cada institución del sector público tiene la obligación de crear página web institucional que contenga principalmente lo siguiente: información organizacional, legal, económica financiera, sobre actividades y servicios, nómina de sueldos, contratos, etc.

Para solicitar información es necesario principalmente realizar la petición por escrito a la entidad, dirigirse a la máxima autoridad, solicitar fe de presentación del documento, entre otros requisitos y al término de 10 días, prorrogables por causa justificada 5 días más, recibir la información, y si no está clara el ciudadano puede exigir personalmente su corrección, o en su defecto entablar acciones legales con el auspicio del Defensor del Pueblo. La ley además prevé una serie de sanciones para los funcionarios que la incumplan.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal², establece en su Art. 18 que "El Estado garantizará el control ciudadano de la gestión pública a través del libre acceso a los documentos e información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de crédito de todas las entidades del sector público y del sector privado en la parte que corresponda a bienes u otros recursos del sector público".

¹ COALICIÓN ACCESO "Una guía para que todos y todas accedamos a la información", Quito, Ecuador, 2005.

² Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal, registro oficial no 589, ley 72 del 4 de junio del 2002 Ecuador.

También regula los sistemas de información y prescribe que el Ministerio de Finanzas debe establecer un sistema oficial de información y difusión que servirá de base para el control que realice la ciudadanía, incluyendo tarifas y precios de bienes y servicios públicos y transferencia o ventas de activos públicos, con su respectiva orientación técnica y legal. Dicha información deberá contener datos estadísticos e indicadores; de igual forma compelidos a estas obligaciones se encuentran los organismos de régimen seccional autónomo.

Además concede acción pública a las personas que se sientan perjudicadas por el incumplimiento de esta ley; así como establece como obligación de las máximas autoridades del sector público, divulgar los planes elaborados, incluidos la reducción de deudas, e informar cada trimestre a la ciudadanía sobre los resultados de la gestión.

En lo relativo al control establece que el Ministerio de Economía y Finanzas debe contar con un sistema oficial de información y difusión que servirá de base para el *control de la ciudadanía*, que debe contener tasas, contribuciones, precios de bienes y servicios públicos, con su correspondiente sustentación técnica y legal, así como información al detalle de procesos financieros y administrativos del Estado; la misma obligación tienen los gobiernos seccionales autónomos, que deben además publicar metas e indicadores de gestión, estado de avance de objetivos a largo plazo, etc. (art. 22)

Por lo expuesto, se puede observar con claridad las normas legales y principios jurídicos relativos a la participación ciudadana, contraloría social, y transparencia institucional, con lo que queda demostrado que no es falta de legislación lo que ha impedido el ejercicio de los derechos y obligaciones en torno a estos temas, sino más bien una carencia de conciencia cívica social, y de conocer cuáles son las herramientas adecuadas para materializar el salto cualitativo de la democracia.

Conclusiones y Recomendaciones

*Ante la cobardía y la violencia,
prefiero la violencia..
Gandhi*

Durante los últimos 26 años el Ecuador ha estado expuesto a una gran variedad de crisis institucionales que habrían requerido respuestas rápidas y efectivas; entre las más severas, hubo varias que afectaron especialmente a las condiciones de vida de la población. Ya sea por la debilidad de nuestro sistema político que ha sido ejemplificado en el capítulo primero, como por un deficiente entender del concepto de soberanía y sus implicaciones, lo que como contraparte tiene un sustento práctico en el deficitario nivel educacional de la mayoría de la población Ecuatoriana, hecho que ha impedido una real comprensión de la dimensión de los problemas estatales y del papel que el pueblo juega en la administración del Estado.

Como hemos visto, los resultados negativos son de variada especie, pero los más notorios son la grave falta de confianza en el sistema de partidos y de democracia representativa en general, que impide que los Gobiernos gocen de legitimidad en su accionar, y por otro lado la administración corrupta de las diferentes funciones del Estado que lejos de luchar por intereses colectivos han fomentado la inequidad y desigualdad social.

Los diferentes sectores ideológicos del Ecuador, se han entrampado en constantes luchas de poder, sin que haya existido una real conciencia de concertación en función de los intereses comunes. La colectividad ha estado acostumbrada a atrincherarse detrás de ciertas posiciones políticas, y ha depositado su esperanza en la gestión; sin embargo desde la Concentración de Fuerzas Populares CFP y Democracia Popular; pasando por el Social Cristianismo, la Social Democracia, el Conservadurismo y el populismo; por mencionar las tendencias que han gobernado el Ecuador, no han permitido reestructurar el Estado de forma tal que cumpla su razón de ser que tal como lo establece la Constitución Política es la consecución del bien común; hecho que nos lleva a la conclusión de que si bien las diferentes administraciones han sido corruptas o en el "mejor de los casos ineficientes", existe otra asta del sistema democrático, que tampoco está funcionando en el Ecuador, que

es el rol de la participación ciudadana en la administración del sector público, ya que no es posible olvidar que el Estado no es un fin en sí, sino es un medio a través del cual la ciudadanía debe ejercer sus derechos y obligaciones, (tanto gobernantes como gobernados).

Dentro de este enfoque si bien es cierto que en los diferentes periodos han existido fenómenos importantes de participación ciudadana es posible afirmar que no han contado con una propuesta enmarcada en la real reforma del Estado, que permita canalizar las manifestaciones de disconformidad social hacia propuestas en donde la colectividad cumpla un papel activo y comprometido de cambio, ya que el desprestigio de la política y la fragilidad de la democracia han sido incompatibles con un proyecto País, de ahí la necesidad de la construcción de una democracia nueva, legitimada, participativa, deliberativa e inclusiva que revierta el vaciamiento de la democracia actual en una línea estratégica de acción.

Las crisis de gobernabilidad producidas por los abusos en el poder y el maniqueo político a gusto de grupos específicos a nuestro criterio puede y debe terminar con el despliegue pleno de un nuevo paradigma o principio organizador, lo cual resulta difícil al no contar con sistemas que fomenten el diálogo y el manejo consensuado de los procesos, que permitan enervar de esta forma la capacidad del Ecuador para superar los problemas y salir de la crisis.

Hecho por el cual se hace cada vez más visible la necesidad de contar con un nuevo sistema que releve el papel del ciudadano desde la perspectiva del empoderamiento entendido como el proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades, y sus potencialidades de efectivización, el mismo que a las luces de este análisis puede ser alcanzado a través de la comunicación, transparencia, participación en la toma de decisión y la distribución justa de los resultados.

La Sociedad Ecuatoriana ha estado acostumbrada a "ejercer ciudadanía", a través del voto, olvidando o desconociendo la serie de derechos y obligaciones que tiene en el sistema,

hecho por el cual la responsabilidad de los malos manejos ha recaído únicamente en el partido gobernante o en la persona que gobierna, sin embargo en la perspectiva de entender el Sistema Democrático de un País como un conjunto de elementos políticos, sociales, culturales y económicos que confluyen en determinados momentos hacia objetivos más o menos comunes; es necesario afirmar que gran parte de la responsabilidad la tenemos los ciudadanos al estar durante tanto tiempo en actitud crítica, pasiva, sin actuar.

Es esta perspectiva, está en auge incorporar a los discursos políticos el tema de la participación ciudadana, sin embargo la clase de participación aquí propuesta no tiene que ver con incorporar a las mayorías en los planes de las minorías, sino de unas mayorías impulsando procesos de cambio y trabajando para que éstos sucedan de manera armónica y se asegure un futuro mejor para todos.

Se desprende del análisis realizado que en la última década se ha desarrollado un concepto de gobernabilidad democrática más integrador que ubica como principal la necesidad de una construcción permanente de un nuevo sistema de articulación entre Estado y Sociedad, otorgándole a la gente un rol irremplazable, en la dinámica de la concertación, con lo que se busca una gobernabilidad equiparable al desarrollo de un marco democrático participativo en el manejo y resolución de conflictos, y la reestructuración organizativa de los diferentes niveles de gobierno.

Esta propuesta requiere entender tanto la capacidad como la legitimidad del régimen de promover posiciones proactivas hacia el sistema político, que justifique y merezca el apoyo ciudadano, sin exclusiones. Lo que correlativamente debería implicar niveles de eficacia del Estado en la puesta en práctica de las políticas públicas encaminadas a crear justicia social y disminución de pobreza.

Lo dicho anteriormente implica romper con el paradigma de que es un solo factor dinámico el que influye en la construcción de la gobernabilidad democrática, induciendo hacia la visibilización del conjunto de actores sociales y trabajando para acrecentar la capacidad de organizarse y articularse en torno a las demandas de todos.

Es necesario visibilizar que frente a las perspectivas conservadoras que limitan la problemática de la gobernabilidad al diseño de estrategias desde la cúpula del Estado en dirección a sostener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos tengan incidencia en la estabilidad política, social y económica, aparece la nueva figura de corresponsabilidad o gestión compartida, que implica un análisis sistémico que recoge las diferentes causas, objetivos y estrategias que permiten la gobernabilidad, ya que la participación ciudadana es una de las más importantes, pero no la única.

En esta perspectiva los mecanismos de contraloría social desde nuestro punto de vista deben apuntar a un mega proyecto que como dice Alba Freire debería estar encaminado hacia la "alfabetización política de la Sociedad", en dónde se reivindique y revalorice el concepto de política, que permita romper con la lógica de "cuadros" y de "correas de transmisión" que ubica conceptos vanguardistas excluyentes en la medida en la que solo unos pocos iluminados son los llamados a gobernar, es hora de que el Ecuador se desencadene de una filosofía de vida Aristotélica que nos ha enseñado a ser pobres y serviles por naturaleza, sino que luchemos para que la Sociedad Civil entendida como "todo aquello que está fuera del Estado pero sigue siendo político"¹, se politice en su capacidad de análisis.

Es precisamente en este momento en dónde cobra vida la discusión entre qué viene primero un actor social o un actor político, ya que en la medida en que se entienda como el centro de todo al actor social, el accionar del actor político cobra sentido, esto parte de una sensibilización colectiva sobre la necesidad del involucramiento individual, ya que se constituyen propuestas de cambio cuando se modifique al menos una de las condiciones imperantes, nuestra propuesta es que se modifique paulatinamente ésta, la conciencia política colectiva; permitiendo que a través de los mecanismos de contraloría social se convierta en interesante lo verdaderamente importante, y haciendo asequible al mundo de la "vida común" el Estado.

El despertar ciudadano tiene varias etapas nosotros hemos pasado las más cruentas que se constituyen en la total deslegitimización estatal y la nula fe en el futuro, es hora de que luego de haber tocado fondo asumamos el reto de reconstruir el sistema democrático, los

¹ Para mayor información ver en la página web http://www.apalancar.org/noticias/detalle.asp?tipo=1&id_documento=3610

partidos políticos, la estructura del Estado como tal, que nos permita avanzar hacia el estado de bienestar con inclusión y trabajando contra las inequidades; la lucha por la descentralización del Estado es una de las armas más fuertes que tenemos para pensar en modificaciones, a la luz de las experiencias analizadas se observa como han existido cambios significativos en las circunscripciones territoriales en dónde decidida y no con pocos obstáculos se han aplicado mecanismos de control social, es hora ya de tomar cartas en el asunto porque o nos hundimos todos o nos salvamos todos.

Lo dicho no tiene que ver con el trabajo conjunto hacia un futuro incierto o hipotético ni para ser la conciencia crítica de una gestión desastrosa, sino más bien apunta a una comprensión de la necesidad de romper el status quo, por negarse a ser la cara social del neoliberalismo, a través de recuperar como valor humano y social la participación, como proyecto de servicio, como expresión de capacidad y razón, como búsqueda incesante del interés general, recuperando a su vez la ética y la razón, que permita una apuesta de democracia no como valor, sino como regla de respeto a las personas y sus diferencias.

Finalmente reconceptualizando la soberanía, ya que no es posible desde nuestro punto de vista seguir sosteniéndola como sinónimo de Estado Nacional circunscrito en fronteras, la tecnología y la información no permiten más dicha visión, es necesario recuperar la noción de soberanía en el marco de la dignidad humana, entendiendo a las personas como ciudadanos del mundo, cuyas fronteras son los derechos de los otros.

Dichas propuestas no son alcanzables al corto plazo, sin embargo el trabajo sostenido encaminado en una perspectiva social, puede permitir alcanzar dichas metas; parafraseando a Eduardo Galeano sobre qué es la utopía dice; *"la utopía está en el horizonte, camino dos pasos, ella se aleja dos pasos, camino diez pasos, ella se aleja diez pasos más allá, entonces para qué sirve la utopía, para eso, sirve para caminar"*.

