



REPÚBLICA DEL ECUADOR

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

I MAESTRÍA GESTIÓN PÚBLICA

TESIS

**RESPONSABILIZACIÓN POR MEDIO DEL CONTROL SOCIAL
ESTUDIO DE CASO VEEDURÍA CIUDADANA APLICADA A UN
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL ECUADOR**

Tesis para optar al título de Magíster en Gestión Pública

Autor: Lenin Ernesto Peláez Moreno

Directora: Mónica Dávila Jarrín, MPA.

Quito- Junio 2014

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
SECRETARIA GENERAL



De conformidad con la facultad prevista
en el estatuto del IAEN, CERTIFICO que la
presente es fiel copia del original

Fojas 01

Fecha 13/06/2014

Secretaria General

No. 044-2014

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los trece días del mes de junio, del año dos mil catorce, **LENIN ERNESTO PELAEZ MORENO**, portador de la cédula de ciudadanía: 1103748776, **EGRESADO DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **“RESPONSABILIZACIÓN POR MEDIO DE CONTROL SOCIAL. ESTUDIO DE CASO VEEDURÍA CIUDADANA APLICADA A UN GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL ECUADOR”**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.29
Tesis Escrita:	8.80
Grado Oral:	8.78
Nota Final Promedio:	8.95

En consecuencia, **LENIN ERNESTO PELAEZ MORENO**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Dra. Marta Cabezas
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

Dr. Ricardo Restrepo
MIEMBRO

Mgs. Santiago Machuca
MIEMBRO

Ab. Lino Valencia Z.
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

Autoría

Yo, Lenin Ernesto Peláez Moreno con C. I. 1103748776 declaró que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la tesis.



A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials 'LEP' followed by a surname, positioned above a horizontal dotted line.

LENIN ERNESTO PELÁEZ MORENO

CE: 1103748776

Autorización de publicación

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta tesis, su bibliografía, y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada, o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, junio del 2014



.....
LENIN ERNESTO PELÁEZ MORENO

CI: 1103748776

Resumen

La investigación desarrolla un tema importante para la democratización del Estado y su gestión, revisando el mecanismo de veedurías ciudadanas como instrumento de responsabilización del Estado. Con este objeto, la metodología utilizada para la investigación comprende: un sólido marco teórico, una revisión histórica, un análisis conceptual y normativo; marco en el cual se aborda un estudio de caso que se sustentó en análisis documental, entrevistas a los veedores ciudadanos y a funcionarios y autoridades tanto del gobierno autónomo descentralizado como del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que han sido actores en un proceso de veeduría a un gobierno local.

Palabras clave: control social, deliberación pública, gestión pública, gobierno autónomo descentralizado, participación ciudadana, responsabilización, Estado, veeduría ciudadana.

Abstract

Research plays an important topic for the democratization of the state and its management, reviewing citizen oversight mechanism how state accountability instrument. For this purpose, the methodology used for the research includes: a solid theoretical framework, a historical review, a conceptual and policy analysis; framework in which a case study was based on documentary analysis, interviews with citizens and providers both officers and authorities of the autonomous decentralized government and the Council of Citizen Participation and Social Control, have been actors in a process of oversight is addressed a local government.

Keywords: social control, public deliberation, governance, decentralized self-government, citizen participation, accountability, state, citizen oversight

Dedicatoria

Para todos aquellos que tienen el valor de hacer realidad sus sueños.

Agradecimiento

A mi tutora, Mónica Dávila Jarrín, por su desinteresada guía durante todo el proceso de elaboración de esta tesis. Sus observaciones, recomendaciones, tachones y comentarios han contribuido a que éste sea un mejor trabajo, de lo que habría sido sin su ayuda. Gracias, ¡muchas gracias!

A mi familia por su apoyo total durante este período, en especial a Verónica, Ana Gabriela y Marcelo, ustedes me han hecho sentir en casa.

A mis amigos, Raúl, Marcos, Nataly, Ana Lucia, Mirian, Vero, Silvia, Karol, Danny y Víctor, gracias por compartir conmigo, su amistad y sabiduría.

A todas las personas e instituciones que de una u otra forma colaboraron en la escritura de esta tesis.

Índice

Resumen	V
Presentación	1
Marco metodológico	4
Capítulo I: Aproximación teórico conceptual	10
Aproximación teórico conceptual	10
Democracia la base de la responsabilización	10
La burocracia estatal en un régimen democrático	17
La responsabilización de la administración pública	22
Tipologías de responsabilización	30
<i>Accountability Social</i>	36
La responsabilización por medio del control social	40
Capítulo II: Una aproximación a la responsabilización por medio del control social en Ecuador	53
Contexto histórico	53
La responsabilización a través de control social de la administración pública ecuatoriana	66
Veeduría ciudadanas como mecanismo de control social	77
Normativa legal aplicable a los procesos de veeduría ciudadana	90
Capítulo III: Descripción, análisis e interpretación del caso	97
Descripción del caso	98
Análisis del caso	117
Discusión de puntos relevantes	149
Capítulo IV: Resultados, conclusiones y recomendaciones	156
Futuros temas de investigación	162
Bibliografía	165

Índice de anexos

	Página	
Anexo 1	Veedurías conformadas durante el año 2012	i
Anexo 2	Reglamento de creación y funcionamiento de comisiones veedoras y asesoras (2001).	v
Anexo 3	Reglamento de creación y funcionamiento de veedurías ciudadanas (2005)	x
Anexo 4	Reglamento de veedurías ciudadanas (2010)	xviii
Anexo 5	Formulario de inscripción para la conformación veedurías ciudadanas CPCCS	xxvii
Anexo 6	Codificación de entrevistas	xxix
Anexo 7	Normas legales aplicables a las veedurías ciudadanas en Ecuador	xxx
Anexo 8	Elementos normativos aplicables a la veeduría ciudadana para “Observar y vigilar el sistema de planificación del municipio X en el período de 2009-2012”	xxxiii
Anexo 9	Cronología de la veeduría	xli
Anexo 10	Formulario de inscripción para la conformación veeduría ciudadana en el GAD X	xlii
Anexo 11	Primera comunicación del CPCCS al GAD X	l
Anexo 12	Primer oficio de la veeduría al GAD X	lii
Anexo 13	Notificación de inicio de la veeduría al GAD X	liv
Anexo 14	Impugnación a la veeduría al GAD X	lvi
Anexo 15	Oficio del GAD X sobre transparencia de la información	lx
Anexo 16	Oficio enviado por la veeduría al GAD a la Presidencia de la República	lxi
Anexo 17	Oficio del CPCCS al GAD X por el incumplimiento de las normas de acceso a la información	lxiii
Anexo 18	Oficio de petición de ampliación plazo veeduría	lxiv
Anexo 19	Oficio de concesión de nuevo plazo a la veeduría	lxv

Anexo 20	Formulario entrevista a veedores	lxvi
Anexo 21	Cuadro resumen entrevistas a veedores	lxix
Anexo 22	Formulario entrevista a funcionarios Dirección Nacional de Control Social del CPCCS	lxxxiv
Anexo 23	Formulario entrevista a funcionarios delegación provincial del CPCCS	lxxxvi
Anexo 24	Sistematización de entrevistas a funcionarios de la Subcoordinación de Control Social- Consejo de Participación Ciudadana Quito	lxxxiii
Anexo 25	Sistematización de Diálogos no estructurados con funcionarios del CPCCS	xciii
Anexo 26	Sistematización entrevista a funcionario de la delegación del CPCCS	xcv
Anexo 27	Análisis entrevista autoridad del GAD X	ciii
Anexo 28	Formulario entrevista concejales GAD X	cvii
Anexo 29	Cuadro resumen entrevistas a concejales del GAD X	cix

Índice de cuadros

	Página	
Cuadro 1	Tipos de responsabilización según autor	34
Cuadro 2	Formas de controlar la burocracia según Gruber	42
Cuadro 3	El control social sobre la administración pública: Una primera aproximación a las respuestas	48
Cuadro 4	Presidentes del Ecuador 1979-2012	57
Cuadro 5	Evolución del apoyo institucional a procesos de veeduría	85
Cuadro 6	Recursos jurídicos que pueden utilizar las veedurías ciudadanas en Ecuador	93
Cuadro 7	Proceso de inscripción	100
Cuadro 8	Instituciones públicas dentro del proceso de veeduría ciudadana	104
Cuadro 9	Puntos de diferencia entre veedores y CPCCS	106
Cuadro 10	Causas esgrimidas impugnación a la veeduría	110
Cuadro 11	Cronología veeduría al GAD	116
Cuadro 12	Recursos jurídicos que pueden utilizar las veedurías ciudadanas en Ecuador	123
Cuadro 13	El control social a través de veedurías ciudadanas en Ecuador	154

Glosario de abreviaturas

CA	Comisión Anticorrupción
CCCC	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
CNE	Consejo Nacional Electoral
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
NGP	Nueva Gerencia Pública
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
RGV	Reglamento General de Veedurías
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SPMSPC	Secretaría Nacional de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana
VC	Veeduría ciudadana

Presentación

La investigación desarrolla un tema importante para la democratización del Estado y su gestión, revisando el mecanismo de veedurías ciudadanas cómo instrumento de responsabilización del Estado.

Con este objeto, la metodología utilizada para la investigación comprende: un sólido marco teórico, una revisión histórica, un análisis conceptual y normativo; marco en el cual se aborda un estudio de caso que se sustentó en análisis documental, entrevistas a los veedores ciudadanos y a funcionarios y autoridades tanto del gobierno autónomo descentralizado como del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que han sido actores en un proceso de veeduría a un gobierno local. Cuya identidad se reserva, para preservar las fuentes que han permitido el desarrollo de este trabajo, y para garantizar que el mismo no se utilice con fines particulares por los actores involucrados, que mantienen hasta la fecha un conflicto relacionado con el proceso estudiado.

La elección de la veeduría analizada respondió a tres razones: 1) Haber sido conformada bajo la normativa del CPCCS, con lo que la información sobre el proceso se centralizó en este organismo, 2) el CPCCS sirvió de enlace para contactar con los actores involucrados en el proceso investigado, 3) el caso elegido es el primero en el Ecuador en que el control social tuvo como objeto la gestión de un gobierno autónomo descentralizado a través de la evaluación de la planificación y presupuestos municipales.

En función de este caso, la tesis: a) estudia el funcionamiento de la interacción entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, veeduría ciudadana y el gobierno autónomo descentralizado (GAD), b) puntualiza fortalezas y debilidades del mecanismo de

veeduría cómo instrumento de responsabilización por medio del control social de la gestión pública del GAD, y c) integra dentro del análisis los conceptos de democracia, burocracia, responsabilización y responsabilización por medio del control social.

El documento se estructura en cuatro capítulos, que abarcan el marco teórico, un contexto histórico-normativo de la participación ciudadana y el control social en Ecuador, el caso de estudio y los resultados encontrados.

El capítulo I, describe la teoría que sustenta la investigación, comprende: las teorías del Estado, la democracia y la administración pública. Analiza brevemente la propuesta deliberativa de Jürgen Habermas, y entre otros los aportes de Joshua Cohen y Cornelius Castoriadis. La parte final de este capítulo se dedica a examinar los conceptos de responsabilización y control social, a través de las propuestas de, John Ackerman, Andreas Schedler, Nuria Cunill Grau, Scott Mainwaring entre otros.

El Capítulo II incluye un análisis sintético de la evolución de la participación ciudadana y control social en la historia ecuatoriana. Y dos acápites adicionales, en los se analiza el control social y la evolución del mecanismo de veeduría ciudadana en el Ecuador.

El capítulo III, presenta el análisis e interpretación del caso de estudio, dedicado a examinar la veeduría ciudadana seleccionada a través de la propuesta teórica desarrollada en el capítulo I y de los hallazgos de campo de la investigación.

Finalmente, en el capítulo IV se presenta los resultados de la investigación, destacándose los puntos más relevantes del análisis. Se incluyen también, las conclusiones y recomendaciones derivadas de esos resultados. Al final de este capítulo se formula una propuesta de futuros

temas de investigación, entre los que se sugiere el desarrollo de estudios similares en los distintos niveles de gobierno del Ecuador y especialmente estudios comparativos.

En síntesis, la investigación enfatiza la función del control ciudadano en la responsabilización de la gestión pública, como parte del proceso de construcción de un nuevo Estado en el Ecuador. Se espera que la misma contribuya a generar un debate entre la ciudadanía y la administración pública ecuatoriana, para consolidar los procesos de responsabilización por medio del control social, entendiendo que sólo el ejercicio pleno del derecho a fiscalizar el poder público garantizará la consolidación del poder ciudadano.

Marco metodológico

Esta investigación realiza una interpretación del funcionamiento del mecanismo de veeduría ciudadana como instrumento de responsabilización a través del control social de la gestión pública ecuatoriana y su rol en la democratización de la administración pública y del Estado ecuatoriano. Con este objetivo, se analiza el caso de una veeduría ciudadana aplicada en un Gobierno Autónomo Descentralizado de Ecuador.

La elección del caso respondió básicamente a tres razones:

- 1) Es el primer caso de una veeduría ciudadana integrada bajo la normativa del Consejo de Participación y Control Social, que tuvo como objetivo utilizar el mecanismo de veeduría, para vigilar la gestión de un gobierno autónomo descentralizado, a través de la evaluación de la planificación y los presupuestos en un período de tres años. Particularidad que constituyó una oportunidad para conocer si las veedurías ciudadanas pueden servir para exigir una responsabilización efectiva de las autoridades (del GAD en este caso).
- 2) Su aplicación a un gobierno autónomo descentralizado, permitiría conocer en qué medida los niveles de gobierno, distintos al central, acogen las políticas y mecanismos de participación y control social, implementados desde la aprobación de la Constitución del Ecuador de 2008.
- 3) El nivel local de aplicación de la veeduría, facilitaría el acceso a los actores del proceso, y permitiría conocer el trabajo de una de las delegaciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

La investigación utilizó los planteamiento teóricos desarrollados dentro de la temática de la responsabilización (*accountability*), como orientadores del proceso de investigación. Se resalta la característica de conceptos en construcción, recordando que la responsabilización

por medio del control social es todavía un área temática en desarrollo, y son las experiencias que se adelantan en países como el Ecuador las que ayudan a generar nuevos planteamientos teóricos.

En este sentido la investigación pretende generar una visión exploratoria y descriptiva del mecanismo de veeduría ciudadana, a través del análisis de la información recopilada en el proceso investigativo.

Para lograrlo se utiliza un enfoque cualitativo, a través de la interpretación de los hechos observados en el marco de la teoría previamente definida. Así mismo, la veeduría seleccionado, representa como lo señala Ander-Egg para este tipo de investigación “(...) una muestra reducida de individuos, de hechos o de acontecimientos seleccionados, que busca ser representativa del conjunto, pero sin ser una muestra aleatoria” (Ander-Egg, 2011, pág. 157) .

Recapitulando, la investigación trata de delinear pistas que ayuden a comprender mejor las situaciones que se presentan en los procesos de responsabilización por medio del control social a través del mecanismo de veeduría ciudadana y analizar en consecuencia con la teoría propuesta cómo el mecanismo de veeduría ciudadana se inserta dentro de la conceptualización de un mecanismo de responsabilización por control social y cómo al hacerlo influye tanto en democratizar la administración pública como en mejorar la deliberación y participación en la democracia ecuatoriana. Para lograrlo se utiliza el método de estudio de caso, y técnicas como la investigación bibliográfica-documental y la entrevista.

Método de investigación

La investigación utiliza el estudio de caso para profundizar el conocimiento sobre la temática de la responsabilización por medio del control social a través del mecanismo de veeduría ciudadana aplicado a un Gobierno Autónomo de Ecuador, la disertación analiza también la interacción de actores del proceso: Gobierno Autónomo Descentralizado, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y veedores ciudadanos.

En este sentido, Yin (2009) reconoce que el estudio de caso se puede utilizar dentro de varias áreas dentro de las que se incluye investigaciones en el área de la administración pública, a

la vez que reconoce el uso de un estudio de caso es adecuado cuando se busca “describir una intervención y el contexto de la vida real en que ocurrió” (Yin, 2011, pág. 9).

De esta forma, el presente estudio de caso se plantea como

“(…) el diálogo entre la epistemología y las acciones de campo, para conocer mejor las limitaciones de sus enfoques y, en particular, los posibles sesgos de sus supuestos, desarrollos y conclusiones” (Yacuzzi, 2005, pág. 4).

El proceso de elaboración del estudio de caso, ha integrado diferentes fases, las mismas que no han seguido un orden preestablecido, y muchas de las veces se ha tenido que regresar sobre algunas de ellas.

El proceso seguido dentro del estudio de caso de esta investigación se muestra en la siguiente figura:

Figura 1
Proceso de Estudio de Caso



Fuente: Adaptado por el autor de Yin Robert, Case Study Research Design and Methods, U.S.A., 2009, pág. 1

Unidad de análisis

Veeduría Ciudadana para “Observar y Vigilar el Sistema de Planificación del GAD X en el Período de 2009-2012”¹

Actores identificados en el caso de estudio

1. Veedores ciudadanos integrantes de la veeduría al GAD
2. Autoridades del GAD
3. Funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Fuentes de datos

- 1) Archivos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- 2) Entrevistas semiestructuradas y no estructuradas, aplicadas a funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Municipio y veedores ciudadanos.
- 3) Constitución del Ecuador y normas legales relacionadas.
- 4) Libros, textos y artículos científicos sobre el tema.

Técnicas utilizadas:

1. Entrevistas

Como parte del proceso de investigación se utilizó entrevistas semiestructuradas, aplicadas a veedores, funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y autoridades del GAD estudiado (ver Anexos).

Para el caso de los veedores, se entrevistó a los cuatro integrantes de la veeduría los días 4 y 5 de abril del 2013.

Así mismo se entrevistó a cuatro funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, tanto en la ciudad de Quito como en la delegación encargada del proceso

¹ Se utiliza el nombre oficial de la veeduría según oficio 1732-C.P.C.C.S.-2012 (Ver Anexo 9), los veedores sin embargo consideran que su veeduría también incluye al sistema de presupuestos, por lo que el nombre debería ser “Veeduría ciudadana para observar y vigilar el sistema de planificación y presupuestos del GAD X en el periodo 2009-2012”

de veeduría. Los funcionarios entrevistados estaban relacionados con el caso de estudio y con los procesos de veedurías llevados a cabo por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Estas entrevistas se realizaron los días 21 de marzo y 5 de abril del 2013.

Finalmente, se aplicaron entrevistas a las autoridades del GAD. Se entrevistó al alcalde y cuatro concejales del GAD. Estas entrevistas se realizaron los días 4 de abril y 2 de mayo de 2013.

2. Investigación bibliográfica y documental

La documentación sobre el proceso, se obtuvo de los archivos del Consejo de Participación y Control Social, tanto en la Subcoordinación Nacional de Control Social como en la delegación presente en el GAD. La documentación detalla la mayor parte del proceso de veeduría, así como también las diferentes comunicaciones cursadas entre los veedores, el GAD y el CPCCS. En los anexos se incluyen una parte de esta documentación.

Igualmente como parte de la elaboración del marco teórico, se recabó información a nivel de bibliotecas, internet y bases de datos.

Limitaciones

La investigación presenta ciertas limitaciones que se resumen en los siguientes puntos:

- La metodología de estudio de caso, restringe la generalización de resultados. Por lo que los hallazgos de esta investigación son válidos para los procesos de responsabilización por medio del control social a través del mecanismo de veeduría ciudadana. Incluso en este caso se debe tener en cuenta las dinámicas particulares de cada proceso de veeduría.

- La veeduría estudiada presenta una situación de impugnación, con lo que el proceso de control social no se completó, situación que limita el alcance de los resultados y conclusiones.
- La estructuración de la investigación privilegia una lectura desde la gestión pública y en especial a través del concepto de responsabilización y en su función democratizadora tanto de la administración pública como del Estado, por lo que no profundiza en la función de la veeduría como mecanismo de participación ciudadana ni tampoco en el análisis jurídico constitucional del control social en Ecuador.
- Y finalmente, el todavía reciente proceso de construcción tanto institucional como normativo dentro del área de la participación ciudadana y control social en esta nueva etapa iniciada en 2008. Lo cual impide una visión generalizable de los procesos de veeduría ciudadana iniciados. Con respecto a este punto, esperamos que este trabajo sea un aporte para generar un conocimiento más profundo de la realidad del control social en el Ecuador.

A pesar de las limitaciones descritas, el caso de la veeduría al GAD plantea y describe nuevas inquietudes dentro del desarrollo de la responsabilización a través del control social de la gestión pública ecuatoriana. Finalmente, no obstante de que el proceso de veeduría ciudadana analizado resalta falencias, que exista la posibilidad de estudiar casos como este, nos dejan un gran optimismo de que en años venideros con esta y otras experiencias, los procesos de responsabilización por control social se consoliden en su papel de mecanismos de control del poder público en Ecuador.

Capítulo I

Aproximación teórico conceptual

Democracia la base de la responsabilización

El concepto de responsabilización (*accountability*)², sólo tienen razón de ser en un sistema democrático, pues solo en él, los ciudadanos pueden pedir cuentas a su gobierno. Puntualizando que el nivel de involucramiento de los ciudadanos en el control de la administración y gestión pública depende tanto del compromiso de los ciudadanos como del desarrollo de mecanismos de participación y deliberación pública. A continuación compendiamos brevemente un análisis conceptual de la democracia, con énfasis en las aproximaciones participativa y deliberativa, en donde la responsabilización a través del control social encuentra sus orígenes.

Como concepto la democracia ha evolucionado a lo largo de varios siglos, lo que desde el punto de vista de Robert Dahl profesor emérito de ciencia política de la Universidad de Yale y reconocido investigador de la Teoría Democrática ha generado un desorden teórico que dificulta obtener una definición única (1992, pág. 10).

Así, el politólogo italiano Norberto Bobbio (1986) en su libro titulado *El futuro de la democracia*, define democracia como una alternativa “(...) contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, (...) caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (1986, pág. 14).

² Por responsabilización se entiende en forma general la obligación de Estado de rendir cuentas a sus ciudadanos directamente o través de instituciones de control estatal y la capacidad de sanción asociada a este control. El concepto se analiza ampliamente en un apartado posterior.

Por su parte, para el filósofo Cornelius Castoriadis (1957) democracia es algo más que el simple ejercicio electoral. Para este autor el sistema electoral es una farsa, al permitir la elección de representantes que se encuentran fuera del control efectivo de los ciudadanos. Desde su perspectiva, las personas solo pueden participar realmente en democracia si cuentan con la *capacidad de decisión*, es decir “(...) el poder decidir por sí mismo sobre cuestiones esenciales y hacerlo con conocimiento de causa. En estas cuatro palabras: con conocimiento de causa, se encuentra todo el problema de la democracia” (Castoriadis, 2007, pág.11).

De la misma forma, otros teóricos sostienen que la democracia no sólo es un régimen sino un medio para alcanzar el desarrollo económico, la igualdad o la deliberación pública (Barreda, 2010, pág. 23). Así, para Boaventura de Sousa Santos (2004) la democracia es “(...) una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad” (2004, pág. 20). Esta respondería a una realidad histórica, que a diferencia de la visión hegemónica de la democracia liberal, puede ser construida mediante la innovación social que implica la ruptura de tradiciones y el intento de establecer nuevas determinaciones, normas o leyes.

Mientras que, el filósofo alemán Jürgen Habermas (1999) conceptualiza la democracia como la “(...) autoorganización política de la sociedad” (1999, pág. 241). En la que de forma descentralizada se utiliza el espacio público como una plataforma de percepción, identificación y deliberación de los problemas de la sociedad.

Habermas amplía la visión procedimental al integrar dentro de la deliberación democrática no sólo los procesos institucionalizados de discusión, sino también las redes de comunicación de la esfera política de la sociedad. Es decir, extiende el proceso deliberativo a todas las

formas de comunicación en las que pueda expresarse la voluntad común (1999, págs. 239,242,245) .

Así para Habermas, la democracia deliberativa supone que las preferencias de los distintos actores se construyen mediante la comunicación libre de los ciudadanos en contextos institucionales dispuestos para este fin. (Máiz, 2006, pág. 32).

En esta concepción de democracia, el subsistema político se convierte en un espacio de toma de decisiones colectivas y vinculantes, en donde los actores conforman una red consciente de su papel de sensores y orientadores, que estimulan la generación de opinión sobre los problemas que afectan a la sociedad (Habermas, 1999, pág. 244).

Es en la democracia deliberativa propuesta por Habermas en donde se observa con más fuerza la idea de las y los ciudadanos como sensores de la actividad pública. Idea que complementada con la de Castoriadis, según el cual, la democracia implica también una actuación ciudadana con conocimiento de causa, nos dan los primeros indicios del proceso de control ciudadano del poder público.

Para profundizar un poco más con el concepto de democracia deliberativa, citamos al filósofo Joshua Cohen (1989) quién en su trabajo *Deliberación y legitimidad democrática*, propone algunos rasgos principales de la misma:

- 1 Una democracia deliberativa es una asociación en marcha e independiente, cuyos miembros confían en que perdure durante un futuro indefinido (1989, pág. 131).
- 2 Los miembros comparten (y es de común conocimiento que comparten) la concepción de que los términos apropiados de la asociación ofrecen un marco para, o son el resultado de, su deliberación. Es decir, comparten el compromiso de coordinar sus actividades dentro de las instituciones que hacen posible la deliberación,

y de acatar las normas a las que lleguen por medio de la deliberación. Para ellos, la deliberación libre entre iguales es la base de la legitimidad (1989, págs. 131,132).

- 3 Una democracia deliberativa es una asociación pluralista. Los miembros difieren respecto de las preferencias, convicciones e ideales vinculados a la conducción de sus vidas. Aunque comparten un compromiso con la resolución deliberativa de los problemas de elección colectiva (2), tienen fines divergentes, y no creen que sea obligatorio algún grupo específico de preferencias, convicciones o ideales (1989, pág. 132).
- 4 Dado que los miembros de una asociación democrática consideran los procedimientos deliberativos como la fuente de la *legitimidad*, es importante para ellos que los términos de su asociación no sólo *sean* el resultado de sus deliberaciones, sino también que *se presenten* como tales. Para ellos es preferible tener unas instituciones en las que resulta evidente la conexión entre deliberación y resultados a otras en las que dicha conexión no está tan clara. (1989, pág. 132)
- 5 Los miembros se reconocen mutuamente con capacidades deliberativas, es decir, las capacidades que se requieren para entrar en el intercambio público de razones y para actuar según el resultado de dicho razonamiento público. (1989, pág. 132)

Los rasgos propuestos por Cohen describen cómo debería funcionar una democracia deliberativa, en la que se intentaría maximizar las oportunidades de deliberación en una sociedad, con el único fin de encontrar la mejor decisión colectiva sobre un asunto público.

En síntesis, la democracia en su sentido más profundo representada por el diálogo deliberativo entre actores de la sociedad en un espacio liberador, constituye el intento de reorientar el pensamiento democrático más allá de la visión procedimental. A través de una

mirada más comprometida con los derechos de las y los ciudadanos dentro de la toma de decisiones.

Justamente sobre el papel de las y los ciudadanos, los investigadores del Claremont McKenna College, Joseph Bessette y John Pitney (2011), puntualizan que la democracia trabaja mejor cuando los ciudadanos se sienten identificados con los valores democráticos. A través de estos la sociedad y la burocracia articulan una relación abierta, en la que a través de la deliberación se promueva el bien común (2011, pág. 25).

Respecto a la función de la ciudadanía en democracia, ha existido una profunda discusión, así en la Grecia clásica se consideraba al ciudadano como la base del sistema democrático. Sin embargo, la democracia liberal así como la representativa lo redujeron a su condición de elector. Mientras que las teorías participativas reflexionan que los ciudadanos deben convertirse en sujetos activos dentro del proceso de toma de decisiones. (Held, 1990, págs. 36,128,310).

Sobre este punto Dahl (1992) razona que la búsqueda de una democracia en donde la participación directa de los ciudadanos en toma de decisiones sea la norma, es una visión idealizada de la democracia que no se ajusta a la realidad en la que deben desenvolverse las democracias representativas actuales, así afirma que

(...) entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa; y ellos a menudo se retrotraen a la visión democrática reflejada en *El contrato social* de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega —imágenes que corresponden, no tanto a la realidad histórica, sino más bien a la polis idealizada— (1992, pág. 271).

Para este autor, la intervención de los ciudadanos se reduce en las democracias representativas modernas (poliarquías) por causa del tamaño de la escala poblacional creciente, siendo poco práctico el desarrollo de una democracia participativa.

A pesar de estos criterios, en las últimas décadas se observa una tendencia que propone que el ciudadano común tenga una actuación mucho más trascendental dentro del sistema democrático, es lo que De Sousa Santos (2004) denomina “formas contra-hegemónicas de democracias de alta intensidad” (2004, pág. 60).

Una de las propuestas en este sentido, es la de Habermas que a diferencia de la teoría de democracia directa que exigía la reunión de una gran asamblea a la que acudían todos los ciudadanos, o de la democracia representativa liberal, en donde los representantes elegidos eran los encargados del debate en los parlamentos o asambleas. Propone que, la opinión ciudadana se transforme en un poder comunicacional que no mande directamente sino que dirija el poder del Estado por determinados canales (Habermas, 1999, pág. 244). El citado autor afirma:

(...) la soberanía popular surge de las interacciones entre la formación de la voluntad común, institucionalizada con técnicas propias del Estado de derecho, y los espacios públicos movilizados culturalmente, que por su parte hallan una base en las asociaciones de una sociedad civil alejada por igual del Estado como de la economía (1999, pág. 245).

A partir de esta reflexión, el autor propone la existencia de espacios públicos deliberativos que se conviertan en la fuente desde donde el poder administrativo obtenga las directrices de su comportamiento. A la vez que se exige una mayor autonomía para las y los ciudadanos, en su ejercicio de la libertad de expresión y de información.

Para De Sousa Santos (2004) a pesar de que las propuestas de democratización en el Estado moderno propenden a permitir el acceso de nuevos actores a los procesos de decisión. Las sociedades se resisten todavía a la concepción hegemónica de la democracia, que impide nuevas perspectivas de la misma, bajo el argumento de que generan un exceso de demandas que sobrecarga al sistema, y perturba el proceso de acumulación defendido a través de la relación democracia liberal-capitalismo (2004, pág. 28).

Es así que como lo afirma Thede en sus investigaciones sobre transiciones democráticas y derechos humanos, los actuales sistemas democráticos mantienen todavía ciertos niveles de exclusión, el acceso pleno a las instituciones, y el respeto de los derechos, aún se reduce a minorías dentro de las sociedades democráticas (Thede, 2006, pág. 25). Bajo esta perspectiva las visiones contrahegemónicas de la democracia propuestas por De Sousa Santos, deberán vencer obstáculos tanto en el ámbito teórico como en el político para lograr materializarse en nuevas instituciones y formas de relación entre el Estado y la sociedad.

Concluyendo, desde los orígenes de la democracia como forma de organización del Estado, se ha buscado construir un sistema que integre las diferentes visiones de los actores sociales dentro de una respuesta colectiva a los problemas públicos. La propuesta de Habermas brevemente reseñada en este apartado presenta una opción comprometida con la integración de la deliberación pública en el proceso democrático. El autor plantea que la discusión argumentada y plural es la que debe señalar al Estado cual es la norma de comportamiento que debe asumir.

Matizando lo analizado, de la misma forma que sólo en democracia puede haber responsabilización, únicamente en una democracia participativa-deliberativa, se puede desarrollar un control ciudadano real, a través de mecanismos que favorezcan la participación,

y a través de los cuales ciudadanas y ciudadanos, orienten de forma efectiva y continua el accionar del poder público.

Una vez que el proceso democrático determina los objetivos sociales, la misión de materializarlos queda en manos de la administración pública. Para continuar con este análisis, en el siguiente acápite se analiza el papel de la administración pública y la burocracia dentro de un régimen democrático.

La burocracia estatal en un régimen democrático

En este apartado analizamos el papel de la burocracia estatal en un régimen democrático y como las nuevas perspectivas del rol ciudadano en la administración pública exponen la necesidad de democratizar la administración pública. Destacándose como parte de este proceso democratizador, el mejoramiento de los mecanismos de responsabilización del Estado y en particular el control ciudadano directo.

A lo largo del tiempo las burocracias estatales han logrado ganar un lugar preponderante dentro de la estructura estatal. Así para el investigador de la Universidad Autónoma de México (UNAM) John Ackerman (2006) desde “(...) hace más de un siglo los Estados modernos ya cuentan con un “cuarto poder” (...) el “Estado administrativo” integrado por burócratas profesionales” (2006, pág. 7).

Es así que para Bobbio (1986), quien coincide con Ackerman “(...) los Estados que se han vuelto más democráticos se han vuelto a su vez más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido en gran parte una consecuencia del proceso de democratización” (Bobbio, 1986, pág. 27). Este crecimiento de la burocracia ha ocurrido a pesar de representar

una abierta contradicción a los principios democráticos, pues una burocracia al contrario que la democracia basa su poder en una estructura jerárquica que parte del vértice a la base.

Desde otra perspectiva, para Max Weber (2007) teórico del Estado y su funcionamiento en el siglo XIX, reconocido además de otros aportes por ser pionero en el desarrollo de la teoría de la organización burocrática, la democracia y la burocracia no funcionan muy bien juntas, pues considera que la democracia directa fracasa cuando es aplicada en organizaciones que sobrepasan un determinado número de miembros o cuando se necesita realizar tareas que requiera una formación técnica y una dirección duradera (2007, pág. 206).

Por su lado para Castoriadis (2008) la burocratización estatal promovida por Weber ha reducido el poder de los ciudadanos al dejar cada vez más decisiones, en manos de organismos no democráticos. Lo que a su vez genera la indiferencia ciudadana a participar en procesos de decisión colectivos que cada vez tiene menos poder, lo que se convierte en la justificación de nuevos procesos de burocratización. Sin embargo, el citado autor reflexiona que no se debe confundir la necesidad de ciertos conocimientos técnicos, como un pretexto para formar tecnocracias que tomen decisiones por los ciudadanos, los técnicos pueden aportar su opinión especializada, pero la decisión debería continuar en manos de la gente, (2008, págs. 41-43). En palabras de Bobbio (1986):

(...) la gran empresa y la administración pública, hasta ahora no han sido afectados por el proceso de democratización; y hasta que estos dos bloques resistan la presión de las fuerzas que vienen de abajo, no se puede decir que la transformación democrática de la sociedad se haya realizado (1986, págs. 44,45).

Desde la perspectiva de Nuria Cunill (2005) investigadora latinoamericana conocida por sus aportes en el estudio de la gestión pública, la participación ciudadana y el control social, la

democracia en la administración pública debe perseguir dos objetivos; por un lado mejorar el control y la eficiencia, y por otro fortalecer tanto directa como indirectamente a la ciudadanía.

*En este sentido, democratizar la administración pública requiere, una reforma profunda del sistema democrático, la profesionalización de la función pública y convertir a la ciudadanía en un sujeto directo del control de la administración pública sin afectar la eficiencia del aparato gubernamental*³ (Cunill Grau, 2005, págs. 2,10).

Complementando esto, el politólogo argentino Oscar Oszlak (1997) resalta la importancia de desarrollar instituciones políticas que produzcan contrapesos efectivos que limiten el poder burocrático, y que además permitan una mejor articulación de los objetivos y eviten la proliferación institucional a la que es tan proclive la administración pública (1977, pág. 18).

La lejanía con la que el Estado y la administración pública burocrática han tratado a los ciudadanos, habría sido el motivo del surgimiento de planteamientos como la Nueva Gerencia Pública (NGP) o la propuesta deliberativa de Habermas, que como único punto en común identifican la necesidad de acercar lo público a la gente. Siendo la primera una herramienta de carácter gerencial propuesta en el contexto del desarrollo del modelo económico neoliberal impulsado alrededor del mundo en la década de los 90, y la segunda una propuesta política que impulsa una modificación del sistema democrático, del Estado y de las relaciones sociales.

La NGP cuyos autores más destacados son David Osborne, Ted Gaebler, Christopher Hood, Jonathan Boston y Michael Barzelay, promueve la adopción de criterios empresariales como

³ La cursiva es del autor.

eficiencia, competitividad o servicio al cliente, articulando el Estado con el mercado, bajo el liderazgo de este último (De Sousa Santos, 2003, pág. 263).

La centralidad del mercado en la visión de la NGP reduce al ciudadano a “cliente” de los servicios públicos. Con lo que su participación se sujeta a un nivel micro, excluyéndolo de los niveles macro de la política pública de la toma de decisiones y de gestión estatal (Cunill Grau, 1999, pág. 12).

Para la investigadora latinoamericana Nuria Cunill (2005), la NGP parte del mismo principio que la visión weberiana, con la diferencia que en esta nueva perspectiva se cambia las nociones de jerarquía y normas, por las de discrecionalidad, responsabilidad y resultados, pero manteniendo el mismo postulado burocrático de obtener un cuerpo administrativo profesional neutro subordinado a la política (Cunill Grau, 2005, pág. 3).

Las reformas planteadas desde la NGP, *promueven la defensa de intereses individuales*, al mismo tiempo que limitan la participación ciudadana directa en la construcción de objetivos colectivos. Se origina así una administración pública que responde al ciudadano por sus demandas como cliente, sin permitir su participación e interpelación en las demás fases del proceso de formulación de políticas públicas, en el funcionamiento del Estado o en el proceso de toma de decisiones. Sintetizando, de acuerdo con esta perspectiva se debe reducir el Estado y promover el libre mercado con el objetivo de asegurar eficiencia y eficacia en el sector público para responder al cliente-ciudadano.

A diferencia de la anterior la propuesta deliberativa, parte de la necesidad de lograr diseñar una red en la que tanto el Estado como la comunidad interactúen, ocupando el Estado un papel de coordinación. Así Habermas (1999) plantea que la “(...) esfera pública política debe ser revitalizada hasta el punto de que una ciudadanía regenerada pudiese hacer suyo (de

nuevo) el poder estatal autonomizado burocráticamente recurriendo a formas propias de una autoadministración descentralizada” (1999, pág. 241).

Igualmente, el filósofo alemán considera que la esfera pública organizada a través de estructuras comunicativas forma una red de sensores que encauza la opinión pública la cual no puede generar normas o reglas pero si puede señalar hacia donde se debe enfocar el accionar del poder administrativo (Habermas, 1996, pág. 300).

Para Cunill (2005) la creación de estas estructuras comunicativas menos formalizadas que la burocracia permitiría enfrentar de una manera más eficaz y negociada las demandas de políticas públicas, en este sentido, democratizar la administración pública implica mejorar el proceso de creación de políticas públicas (2005, pág. 8).

Por su parte siguiendo a Habermas, De Sousa Santos (2003) propone la articulación del *Estado como novísimo movimiento social*, en el que se desarrolle una articulación Estado-comunidad con predominio de esta última. Para lograrlo es una condición necesaria la democratización de la administración pública, mediante la articulación de la democracia representativa con la democracia participativa (2003, págs. 263,265,269).

Recapitulando, la democratización de la administración pública implica el desarrollo de mecanismos participativos, que permitan el control ciudadano de la administración pública. Como parte de este proceso, uno de los factores que mejoran los niveles de democratización de la administración pública, es su capacidad de rendir cuentas y permitir el control ciudadano de sus acciones. Bajo esta perspectiva, en el siguiente apartado se aborda, los conceptos de responsabilización (*accountability*) y de responsabilización por medio del control social.

La responsabilización⁴ de la administración pública

La responsabilización concepto que “(...) implica tanto la transparencia y la responsabilidad de los que detentan el poder como la posibilidad de que estos sean fiscalizados y, especialmente, controlados” (Fonseca & Beuttenmuller, 2010, pág. 77), es un tema marginalmente abordado por los académicos latinoamericanos pero, que en los últimos años gana cada vez más importancia, en especial su dimensión de control ciudadano directo.

Los mecanismos de responsabilización surgen como una de las formas de evitar el abuso por parte del Estado y sus agentes en la gestión pública. La idea no es nueva, así por ejemplo, la doctrina de división de poderes elaborada en el siglo XVII podría ser incluida en lo que O'Donnell (1999) denomina *accountability horizontal*⁵⁶, concepto que se explica más adelante.

Respecto al concepto de responsabilización, la literatura disponible le asigna algunas dimensiones. El politólogo austríaco Andreas Schedler (1999) propone tres formas de prevenir y corregir el abuso del poder estatal. La primera implica la capacidad de sanción de parte de los agentes o instituciones que ejercen la responsabilización, la segunda la búsqueda de transparencia en los actos públicos, y la tercera la obligación de rendir cuentas. Estas tres

⁴ Se utiliza responsabilización como traducción *accountability*. No obstante, se aclara que la aceptación de esta traducción no es general y algunos investigadores prefieren utilizar rendición de cuentas. Sin embargo, en Ecuador, rendición de cuentas se entiende como la presentación de informes anuales de las actividades de cada una de las autoridades públicas. Esta investigación no analiza esa actividad, por lo se prefiere utilizar responsabilización para evitar confusiones.

⁵ O'Donnell define *accountability horizontal* como: “La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio, o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O'Donnell, 2001, pág. 1).

⁶ Autores como Charles Kenney (2003) consideran que la división de poderes no debe incluirse dentro del concepto de *accountability horizontal*. Ver Kenney (2003) “*Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts*”

dimensiones Schedler las resume en dos conceptos “*enforcement*” y “*answerability*”. El primero relacionado con la capacidad sancionatoria y el segundo con la exigencia de transparencia y rendición de cuentas (Schedler, *Conceptualizing Accountability*, 1999, pág. 13).

Como se observa en lo expresado por Schedler, la responsabilización no es simplemente una rendición de cuentas de aquellos que ejercen el poder público, es también la posibilidad de sanción, siendo esta la característica más importante, si se quiere alcanzar una verdadera responsabilización en la administración pública.

En esta misma perspectiva, Scott Mainwaring profesor de la Universidad de Notre Dame, y coeditor del libro *Democratic Accountability in Latin America* considera que responsabilización no es sólo la capacidad de respuesta de los agentes públicos a los requerimientos ciudadanos. Sino también la capacidad legal del agente encargado de la responsabilización de imponer sanciones a los funcionarios públicos (2003, pág. 7).

Adicionalmente a las dimensiones de “*enforcement*” y “*answerability*” propuestas por Schedler, John Ackerman (2004) teórico reconocido por sus aportes en la temática de la responsabilización agrega la dimensión “*receptiveness*” (receptividad). Entendiéndose por tal la capacidad de los funcionarios públicos de escuchar y tener presente los conocimientos y opiniones ciudadanas (2004, pág. 7).

Por su parte Thede (2006), resume las características propuestas por Schedler y Ackerman en lo que ella denomina cuatro momentos del proceso de responsabilización. Siendo estos:

- 1) la responsabilidad generada por el compromiso de un agente público de actuar de determinada manera, 2) la obligación de este de informar sobre sus acciones y justificarlas.
- 3) la existencia de una posibilidad real de sanción en caso de que existan desviaciones en las

acciones tomadas; y 4) la capacidad de institucionalizar medidas de prevención que eviten que esas alteraciones se vuelvan a repetir (Thede, 2006, pág. 29).

Trasladando este debate teórico a la realidad latinoamericana, el investigador mexicano John Ackerman puntualiza tres causas por las cuales es importante desarrollar mecanismos de responsabilización. Estas son: la corrupción, el clientelismo y la captura⁷, fallos que en su esencia permiten la utilización de la administración pública para el beneficio privado (2005, pág. 13).

Sobre este mismo tema O'Donnell (1994), destacó que en las *democracias delegativas*⁸, la rendición de cuentas⁹ es deficiente e ineficaz. En este tipo de régimen democrático una vez concluido el proceso electoral y declarado un vencedor, “(...) los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga” (O'Donnell, 1994, pág. 13). *De esta forma, la responsabilización en contextos de debilidad institucional es poco efectiva y sus resultados están muy ligados al proceso político.*

Desde los comentarios expuestos se afirma que la aplicación de mecanismos de responsabilización es una de las formas de combatir los fallos en la administración pública, siendo necesario dotar a los agentes de responsabilización de una cierta capacidad de sanción.

⁷ El concepto de captura fue desarrollado por el premio nobel de Economía (1982) Georges Stigler en sus estudios de la regulación económica. La captura es la situación por la cual un grupo económico influye de forma directa en el ente público regulador de su actividad, con lo que logra que el regulador defienda sus intereses por sobre los intereses públicos. El concepto se ha ampliado y algunos economistas hablan de “captura del Estado” definida como “los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos (...) a los funcionarios públicos (Kaufmann & Hellman, 2001, pág. 31)”. La captura puede asociarse a actividades de *lobby*, con lo que en determinadas ocasiones sus acciones pueden estar cobijadas con un cierto nivel de legalidad.

⁸ O'Donnell (1994) en su artículo Democracia Delegativa, la conceptualiza como una democracia no consolidada, con instituciones débiles. En donde “El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses (...)” y en la que en el “(...) lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción” (O'Donnell, 1994, pág. 12)

⁹ O'Donnell utiliza rendición de cuentas como traducción de *accountability*

Sin ella la responsabilización no sería efectiva, Behn lo resume en su frase “(...) *Accountability means punishment*”¹⁰ (Behn citado por Ackerman, 2005, pág. 3),

El criterio de que la sanción es una característica fundamental de la responsabilización es defendido por: Scott Mainwaring (2003), Robert Behn (2001), Andreas Schedler (1999) y Robert Keohane (2002). Nuria Cunill (2003) lo incorpora también dentro de su propuesta de control social.

Así entendido la responsabilización tiene tres características esenciales, la primera, la obligación de los agentes públicos de responder por sus actuaciones, la segunda la capacidad sancionatoria y la tercera la habilidad de los funcionarios públicos para escuchar y actuar según las aspiraciones ciudadanas. A estas tres se agrega una cuarta vinculada a la capacidad de institucionalizar medidas tendientes a prevenir desviaciones a través de un compromiso de carácter ético.

No obstante, coincidimos con Schedler (2008), cuando caracteriza al concepto de responsabilización como un concepto radial¹¹, es decir, en el que más que determinar un núcleo duro de características básicas se opera a través de variables que mantienen una cierta semejanza. De esta forma, la categoría prototípica de responsabilización incluye las dimensiones señaladas. Sin embargo, cualquiera de estas dimensiones puede estar ausente sin por ello dejar de reconocer tal práctica como responsabilización (Schedler, 2008, pág. 23).

¹⁰ “Responsabilización significa castigo”, la traducción es del autor.

¹¹ Schedler se basa en el trabajo de David Collier y James Mahon (1993) *Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis*. Para estos autores al igual que con el parecido familiar en las categorías radiales es posible que dos miembros de la categoría no compartan todo lo que puede verse como los atributos definitorios. Sin embargo, en las categorías radiales el significado general de una categoría es anclado en una "subcategoría central", que corresponde al caso "mejor", o prototipo, de la categoría. [Traducción Autor] (Collier & Mahon, 1993, pág. 848).

Cabe indicar que entre los investigadores que estudian la temática de la responsabilización existen divergencias, a continuación se analiza algunas de ellas.

En primer lugar, para autores como Guillermo O'Donnell (1998; 1999; 2003), Charles Kenney (2003), y Scott Mainwaring (2003), solamente se deben incluir dentro de la categoría de responsabilización, a los mecanismos institucionalizados (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 116).

Una de las razones por las que se defiende la institucionalización de los mecanismos de responsabilización es la capacidad sancionatoria vinculada a instrumentos legalmente reconocidos, la misma que no puede ser atribuida a mecanismos informales no institucionalizados y por tanto carentes de la fuerza de coacción vinculada al Estado. Esta perspectiva centra su interés en la responsabilización sobre violaciones normativas, como por ejemplo el incumplimiento de las formalidades dentro de los procesos de contratación pública.

Desde otra perspectiva, los politólogos Delmer Dunn (1999), Robert Keohane (2002) y Ronald Oakeson (1989), admiten formas de responsabilización más amplias no restringidas a las institucionales. A la vez que, enfatizan en la capacidad de sanción de los mecanismos de responsabilización (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 116).

La aceptación de mecanismos no institucionalizados, se origina en casos concretos en los cuales los mecanismos tradicionales fallan por diversas razones, esta visión es la más cercana a la participación directa de los ciudadanos dentro de la responsabilización. A pesar de ello, la responsabilización aun cuando no forme parte de mecanismos institucionalizados debe tener la capacidad de ejercer un poder sancionatorio, que en ciertos casos podría ser sólo de carácter simbólico.

Finalmente, un tercer grupo representado por los investigadores Patricia Day y Rudolf Klein (1987) de la Bath University de Inglaterra, Jonathan Fox (1998) de la Universidad de California, David L Brown (1998) de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y por Paul Samuel (1992) profesor de la Harvard Business School autor de *Accountability in Public Services: exit, voice and capture*, “ (...) admiten cualquier actividad o relación de control, fiscalización y evaluación sobre agentes y organizaciones públicas como constituyentes del conjunto de mecanismos de responsabilización.” (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 116). En esta perspectiva cualquier mecanismo institucional o no es aceptado dentro del concepto de responsabilización, basta que tenga como misión el control de la gestión pública.

Bajo este contexto, la opción por la que se opte, esto es a) de reconocer solamente mecanismos institucionalizados o b) una perspectiva más amplia que acepte otro tipo mecanismos de responsabilización, tiene consecuencias en los actores que se reconocen como legítimos dentro del proceso de responsabilización. Así de acuerdo con los investigadores brasileños Ricardo Ceneiva y Marta Ferreira Santos (2010):

(...) se puede afirmar que los autores que adoptan concepciones más restrictivas de accountability (Kenney, 2003; Mainwaring, 2003; Abrucio y Loureiro, 2005) admiten solamente a actores institucionales como agentes de responsabilización, mientras que autores que optan por nociones más amplias de accountability (Paul, 1992; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; 2003) consideran un mayor número de actores y organizaciones, institucionales o no, como agentes de *accountability* (2010, pág. 120).

Otro tema en discusión es la capacidad sancionatoria asociada al responsabilización. Como se ha destacado en páginas anteriores se parte de un acuerdo general, según el cual la

responsabilización para ser tal debe tener poder de sanción, el cómo se ejerce ese poder representará el punto en cuestión.

Para Delmer Dunn (1999), Charles Kenney (2003), Érica Moreno, Brian Crisp y Matthew Shugart (2003) y Jon Elster (1999), un mecanismo de responsabilización, es tal, si tiene la capacidad de imponer sanciones de forma directa a los gobernantes y funcionarios sujetos a su vigilancia. Mientras que para autores como O'Donnell (2003), Schedler (1999) y podría incluirse a Peruzzotti y Smulovitz (2002), ciertos mecanismos de responsabilización pueden limitarse a una petición de *answerability*¹². (Ceneiva & Santos F., 2010, págs. 117,118).

En esta misma perspectiva, Mainwaring (2003), propone que los mecanismos de responsabilización pueden disponer de capacidad sancionatoria directa o indirecta. Lo esencial sin embargo, es que los mecanismos de responsabilización cuenten con alguna forma de sanción. De esta forma, los mecanismos de responsabilización que sólo tienen capacidades de evaluación y fiscalización pueden acudir a otras agencias estatales o al sistema legal para ejercer a través de éstas la potestad sancionadora (2003, págs. 13,14).

Otro punto en debate, es la dimensión temporal de la responsabilización, especialmente cuando se intenta definir si es una responsabilización *ex-ante*, *ex-post* o concurrente. En su sentido más estricto la responsabilización sólo debería ser aplicada de forma *ex-post*. (Ackerman J. M., 2005, pág. 6).

Schedler (1999) apoya esta noción, al considerar que la responsabilización sólo tiene fundamento cuando los agentes públicos autoridades o funcionarios pueden tomar decisiones, y existe la capacidad de atribuirles esas decisiones, la eliminación de esta característica

¹² Obligación de los entes públicos de justificar sus decisiones y acciones.

(discrecionalidad-poder de decisión) implicaría que la responsabilización no sería necesaria (1999, pág. 19). Para el investigador austriaco, exigir responsabilización *ex-ante* o concurrente implicaría que el agente de responsabilización utilizaría su poder para influir en los funcionarios públicos, con lo que las decisiones que estos toman, sería inducida por ese agente. Así según el citado autor la responsabilización únicamente es aplicable “(...) a quienes ejercen el poder, con un mínimo de libertad y autonomía, no a aquellos que están subordinados al poder” (Schedler, 2008, pág. 26).

El último punto en cuestión se refiere a la restricción de los mecanismos de responsabilización a las relaciones de tipo agente-principal. Para los autores Érika Moreno, Brian Crisp de la Universidad de Arizona, y Matthew Shugart de la Universidad de California (2003). Exclusivamente en casos en los que identifique relaciones de agencia¹³, por las cuales un principal encarga a un agente una acción se puede hablar de aplicación de mecanismos de responsabilización (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 119). Los autores sustentan su punto de vista al defender que sólo un actor con autoridad y poder puede ejercer acciones de responsabilización sobre otro, es decir, únicamente en una relación de jerarquía, un superior y un inferior, se puede utilizar los mecanismos de responsabilización.

De otro lado Ackerman (2005) opina que restringir la responsabilización a las relaciones de agencia, no es del todo adecuado, reconoce la importancia de una autoridad superior en las

¹³ Las relaciones de agencia se analizan con profundidad en las ciencia económica, el trabajo de Michael Jensen y William Meckling (1976) titulado *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, es uno de los principales referentes. Para los citados autores se define una relación de agencia como un contrato en virtud del cual una o más personas (el principal) designan a otra persona (el agente) para realizar algún servicio en su nombre, lo que implica delegar alguna autoridad en la toma de decisión del agente (1976, Pág.5). Las relaciones de agencia se pueden dar a distintos niveles, así por ejemplo a un nivel macro la administración pública es un agente del Ejecutivo (principal), que a su vez es el agente de los ciudadanos. Estas mismas relaciones se pueden generar dentro de los diferentes estamentos jerárquicos de las burocracias públicas, son estas relaciones a las que se refieren Moreno, Crisp y Shugart en su análisis.

relaciones de responsabilización pero no la considera indispensable. Una muestra de aquello, es la relación entre los agentes que ejercen *accountability horizontal* los cuales tienen una posición de poder similar, y no por eso dejan de ejercer tareas de responsabilización entre ellos (2005, pág. 5).

Como se ha podido observar en los párrafos anteriores, si bien el concepto de responsabilización todavía se encuentra en construcción, es posible afirmar que las características básicas definidas como *enforcement*, *answerability* y *receptiveness*, son en gran medida aceptadas, por los diversos investigadores citados, como consustanciales al mismo.

Como consecuencia del debate teórico reseñado el concepto de responsabilización se enfrenta a muy diversas interpretaciones. *Es así que para efectos de esta investigación se entiende responsabilización como la obligación de los agentes públicos de responder por sus actuaciones tanto a las instituciones de control estatal como a los ciudadanos, y a la capacidad directa o indirecta de aquellos de sancionarlos si existe una inobservancia legal, administrativa o ética.*

Tipologías de responsabilización

Para ampliar el concepto de responsabilización a continuación presentamos algunas tipologías, que nos dan pistas de la forma como la responsabilización puede ser ejercida. Destacándose por interés particular de esta investigación, la responsabilización por medio del control social que implica el control directo de la ciudadanía.

Uno de los pioneros dentro de la clasificación y conceptualización de los diferentes modelos de responsabilización es Guillermo O'Donnell (1998, 1999, 2003). Su clasificación establece

dos tipos: *accountability vertical* y el *accountability horizontal* (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 121).

La *accountability* vertical se refiere a las actividades de fiscalización de los ciudadanos y de la sociedad civil que pretenden establecer formas de control ascendente sobre gobernantes y funcionarios.

La *accountability* horizontal, según O'Donnell, se da por medio de los mecanismos institucionalizados de control y fiscalización recíprocos, (...) pero también mediante la actuación de otras agencias gubernamentales que tienen como finalidad específica la evaluación y la fiscalización del poder público (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 121).

El Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000), y autores como Mainwaring (2003), diferencian entre dos tipos de responsabilización, el electoral y el no electoral (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 122) . El primero relacionado con los procesos electorarios, en los cuales los ciudadanos expresan a través de su voto su complacencia o desacuerdo con la administración pública (Cunill Grau, 2003, pág. 12).

Mientras que, el *accountability* no electoral, es similar al concepto de *accountability horizontal* propuesto por O'Donnell, es decir, mecanismos institucionales que ejercen tareas de responsabilización de la administración pública. En este apartado se pueden incluir también, mecanismos como el *accountability social* que proponen Peruzzotti y Smulovitz (2002), según el cual determinadas acciones ciudadanas y de los medios de comunicación pueden ejercer un control de las autoridades y de la administración pública (2002, págs. 32,33).

Mainwaring (2003), reconoce la misma clasificación que el CLAD, pero no acepta dentro del concepto de responsabilización las acciones llevadas a cabo por la sociedad civil o los medios de comunicación, al considerar que al hacerlo el concepto de responsabilización que el investigador delimita al *political accountability*¹⁴, pierde su capacidad explicativa al hacerse demasiado flexible (2003, págs. 7,8) . Para este autor, solo pueden distinguirse dos actores de responsabilización, los ciudadanos en su calidad única de votantes y las agencias estatales cuya misión específica es el control y sanción de las agencias públicas y de las burocracias estatales.

Esta posición es sostenida también por Ackerman (2004) para quién es indispensable institucionalizar una estructura de responsabilización que haga responder a todos los agentes del Estado por sus acciones dentro del servicio público, aunque también es más flexible a la hora de aceptar la participación ciudadana como un factor que puede contribuir positivamente a los mecanismos de responsabilización (2004, págs. 9,12) .

Por su parte los investigadores de la Universidad Torcuato di Tella de Argentina, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002), reconocidos por sus estudios sobre la democracia y sociedad civil en América Latina, argumentan que los mecanismos de responsabilización tradicionales, sean estos electorales o no, se presentan ineficaces en contextos de debilidad institucional.

¹⁴ Mainwaring hace referencia al *political accountability*, como aquel relacionado directamente al control y vigilancia de los agentes públicos, no solamente a la *accountability* vinculada con el proceso electoral. Este mismo concepto es utilizado por Andreas Schedler pero de forma más acotada, “...the term *political accountability* covers the activities of only the professional category listed first: politicians, such as cabinet members, legislators, and party leaders” (Schedler, *Conceptualizing Accountability*, 1999, pág. 22).

Es así que, el surgimiento de un mecanismo de responsabilización alternativo para exigir la rendición de cuentas se hace necesario. La alternativa propuesta, es el *accountability social* el cual se define como un “mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también acciones mediáticas” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 32).

En un intento de abarcar la mayor parte de mecanismos de responsabilización, los investigadores de la Fundación Getulio Vargas, Luis Fernando Abrucio y María Rita Loureiro (2005) proponen agrupar bajo el concepto de *accountability democrático*, los mecanismos tanto electorales como los denominados controles institucionales durante el mandato. Dentro de este último ítem se reconoce el responsabilización de tipo social, basado en la búsqueda de mayores niveles de participación en las decisiones (Ceneiva & Santos F., 2010, pág. 124).

El cuadro 1 presenta en forma esquemática las distintas clasificaciones de responsabilización reseñadas brevemente en los párrafos anteriores. En forma general, se observa que la mayor parte de los investigadores prefieren dos grandes divisiones, la una referida a la responsabilización ejercida a través del voto ciudadano en los procesos electorales, y la otra para describir las agencias estatales de control.

El principal punto de divergencia entre los investigadores es la posibilidad de incluir a los ciudadanos como parte del proceso de *accountability* más allá de la participación electoral. Sin embargo, se resalta que los investigadores latinoamericanos Cunill, Peruzzotti, Smulovitz, Abrucio y Loureiro, aceptan la participación de las y los ciudadanos en mecanismos de responsabilización diferentes al electoral.

De la misma forma se puede destacar que la totalidad de los autores citados, coinciden en la vinculación del concepto de responsabilización con la capacidad de sancionar de forma directa o indirecta las desviaciones (normativas-administrativas) de los agentes públicos. Esta capacidad es incluso rescatada por Peruzzotti y Smulovitz, para quienes el *accountability social* además de sancionar de forma simbólica debe activar los mecanismos de sanción vinculados a los mecanismos de responsabilización institucionalizados.

Cuadro 1
Tipos de responsabilización según autor

Autor (es)	Tipos de accountability que reconoce	Actores que se reconoce como agentes de accountability	Mecanismo de Sanción
O'Donnell	Accountability vertical	Ciudadanos (electores)	Expresada en la emisión del voto en los procesos electorales
	Accountability horizontal	Agencias estatales de control	Sanciones, autorizadas por la normativa legal
Mainwaring	Electoral	Ciudadanos (electores)	Expresada en la emisión del voto en los procesos electorales
	No electoral (no incluye accountability social)	Agencias estatales de control	Sanciones, autorizadas por la normativa legal. O de forma indirecta a través del sistema judicial
Nuria Cunill-CLAD	Electoral	Ciudadanos (electores)	Expresada en la emisión del voto en los procesos electorales
	No electoral	Agencias estatales de control. Se acepta una limitada participación de los ciudadanos y movimientos sociales.	Sanciones, autorizadas por la normativa legal. O de forma indirecta a través del sistema judicial
Peruzzotti y Smulovitz	Accountability vertical	Ciudadanos (electores)	Expresada en la emisión del voto en los procesos electorales
	Accountability horizontal	Agencias estatales de control	Sanciones, autorizadas por la normativa legal
	Accountability Social	Ciudadanos (derechos), movimientos sociales, medios de comunicación	Simbólica
Abrucio y Loureiro	Accountability democrático	Ciudadanos (electores) Agencias estatales de control Ciudadanos (derechos), movimientos sociales, medios de comunicación	Expresada en la emisión del voto en los procesos electorales, autorizada por la normativa legal y simbólica

Elaboración: Autor

Como conclusión de este apartado señalamos que la tipología de la responsabilización no puede ser limitada solamente a dos o más clasificaciones generales, es más bien una tipología flexible que agrega o elimina categorizaciones de acuerdo con las necesidades de análisis de los investigadores.

Así por ejemplo en realidades como la latinoamericana, en donde la democracia y las agencias de *accountability* están poco institucionalizadas, es más pertinente el concepto de *accountability social* que en países europeos y anglosajones, en donde estas mismas agencias de control tienen tanto un mejor desempeño como una mayor experiencia acumulada.

Igualmente es necesario señalar que el concepto de responsabilización abarca las acciones de control estatal a todo nivel, las tipologías analizadas muestran cómo la responsabilización puede ser ejercida. Aclaración necesaria en el contexto ecuatoriano que tiende a reducir su accionar a la rendición de cuentas¹⁵.

En esta línea la investigación, centra su interés en la responsabilización ejercida a directamente a través de mecanismos de control ciudadano, *es decir en el denominado control social*. Tomando en cuenta esto, a continuación se analiza con más detenimiento el concepto de *accountability social*, al tener éste un valor significativo para el objetivo de la presente investigación.

¹⁵ Entendida según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como : “(...) como un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades, funcionarias y funcionarios o sus representantes y representantes legales, según sea el caso, que estén obligadas u obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos (Art. 89 LOPC-Ecuador).

*Accountability Social*¹⁶

El concepto de *accountability social* propuesto por Peruzzotti y Smulovitz (2002) se enmarca dentro de lo que Ackerman (2005) denomina un proceso de reformas *proaccountability*. Este autor reconoce cuatro de ellas: reforma weberiana, privatización¹⁷, agencias independientes y finalmente el *accountability social* (2005, pág. 8).

Las tres primeras reformas mencionadas tienen como principal punto en común, que su aplicación la realiza directamente el Estado o un órgano dependiente del mismo, mientras que el *accountability social* nace como una respuesta desde la sociedad civil, con el objetivo de complementar las acciones estatales de responsabilización. De esta forma, el *accountability social* incorpora a la sociedad civil y a los medios de comunicación como una forma de cubrir los déficits de los mecanismos clásicos de responsabilización (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 30).

El *accountability social* tiene su origen en los derechos consagrados en las constituciones de cada país, y en un marco más amplio, en el concepto de derechos humanos. Siendo una de las formas con las que los ciudadanos pueden vigilar y controlar el cumplimiento de sus derechos, la responsabilización social subraya el derecho ciudadano a asegurarse que los actos de su gobierno respondan a los mejores intereses de la sociedad (Malena, Forster, & Singh, 2004, pág. 7).

¹⁶ Los términos *accountability social* se utiliza sin traducción por los expertos en el tema, esta investigación sigue la misma línea.

¹⁷ El término en inglés es Marketization, se relaciona con la introducción de criterios de mercado en el sector público, principalmente mediante privatizaciones y la aplicación de estándares empresariales a la administración pública.

Los expertos en participación y sociedad civil del Banco Mundial, Carmen Malena, Reiner Forster y Janmejay Singh (2004), reconocen al menos tres argumentos por los cuales es importante el *accountability social* (2004, pág. 6):

- 1) Mejora los niveles de legitimidad de las actuaciones del sector público;
- 2) Contribuye en la eficacia de las políticas de desarrollo, al permitir una mejor interacción entre el gobierno y las necesidades de los ciudadanos y;
- 3) Ayuda a incrementar el empoderamiento, especialmente de los grupos más desfavorecidos, haciendo que su voz sea escuchada por los estamentos públicos.

Una de las características relevantes de este tipo de responsabilización, es su capacidad de activación sin la necesidad de tener que contar con el apoyo de un gran número de ciudadanos. Peruzzotti y Smulovitz (2002), al respecto señalan que en “(...) el caso de los mecanismos sociales, la voz tiene que ser fuerte e intensa, pero no es necesario que esté extensamente representada” (2002, pág. 39). Al tener esta particularidad, los grupos excluidos o imposibilitados pueden conseguir cierto nivel de visibilidad.

Sin embargo, está misma capacidad puede hacer, que en determinados momentos, una minoría muy persistente y apoyado con fuerza por recursos financieros o de otro tipo, como por ejemplo, los medios de comunicación, termine copando la agenda pública (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 40).

Desde otro punto de vista, Malena, Forster y Singh (2004), definen *accountability social* como “una aproximación a la construcción de *accountability*, que se apoya en el compromiso cívico, en el que los ciudadanos y/o las organizaciones de la sociedad civil participan directa o indirectamente en la responsabilización (2004, pág. 2).

En el caso de Peruzzotti y Smulovitz (2002) trabajan la definición *accountability social* como “(...) un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas” (2002, pág. 32).

Coincidiendo con Peruzzotti y Smulovitz, Thede (2006), destaca el papel de los movimientos sociales en favor de la responsabilización a través de la promoción de la conciencia ciudadana y de la obligación del sector público de responder, aunque sea de forma incompleta y retrospectiva. Responsabilidades que anteriormente el Estado negaba y que con la presión ejercida por los movimientos sociales debe asumir (2006, pág. 27).

Es preciso destacar que a diferencia de los mecanismos responsabilización tradicionales, el *accountability social*, no produce sanciones formales, sino simbólicas, de ahí la importancia que tiene la movilización de actores ciudadanos y de los medios de comunicación, siempre y cuando estos últimos no respondan a intereses particulares o de grupos políticos y económicos.

Este último punto presenta cierta controversia para los profesores Francisco Fonseca y Gustavo Beuttenmuller (2010), autores de la *Democracia, información y control social: reflexiones conceptuales y el papel de los observatorios locales*. Para quienes los “(...) medios de comunicación (que expresan el poder privado, económico empresarial) se movilizan y se sustentan en un ambiente indefinido constituido por intereses y opiniones privados, pero que intenta de modo constante confundirse con la esfera pública” (2010, pág. 75).

A pesar de aquello, los medios pueden ser eficaces para controlar y acelerar las decisiones públicas. Peruzzotti y Smulovitz (2002) señalan al respecto que en “(...) algunos países, este

nuevo papel de la prensa ha dado lugar al surgimiento de un poderoso, y a veces amenazante, periodismo de investigación” (2002, pág. 38).

La utilización de la presión colectiva y de los medios de comunicación, como herramientas para obtener la responsabilización de los agentes públicos convierte al *accountability social* en lo que Mathew McCubbins y Thomas Schwartz¹⁸ (1984) denominan “alarma contra incendios”. Es decir, su objetivo es monitorear y luego exponer los actos ilegales de los funcionarios públicos, y activar los mecanismos institucionales de responsabilización (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 32).

A pesar de la función simbólica del *accountability social*, Peruzzotti y Smulovitz (2002), consideran dos formas en que este es útil. En primer lugar, para expandir y denunciar actos presumiblemente ilegales, es decir, puede señalar, deficiencias de las agencias de responsabilización, y visibilizar nuevos temas que deben ser incorporados en la agenda pública.

En segundo lugar, puede activar la operación de los mecanismos de responsabilización verticales y horizontales, tanto de forma directa como indirecta. En estos casos la efectividad de este tipo de responsabilización estará relacionada con los costos reputacionales que las autoridades y funcionarios estén dispuestos a aceptar, y por la evaluación que los electores hagan de las denuncias descubiertas por este mecanismo (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, págs. 35,36,37).

¹⁸ McCubbins and Schwartz (1984), Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28: 16-79

En estas dos funciones, el *accountability social* no busca remplazar a los mecanismos de tradicionales de responsabilización, sino más bien fortalecer la actuación de estos en sectores en donde su accionar es débil. Siendo de especial utilidad su aplicación en temáticas demasiado nuevas como para que la institucionalidad estatal de control se haga presente o como una forma de presión cuando los medios tradicionales presentan debilidades institucionales.

Cabe señalar que las actuaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación pueden dar lugar a la creación de organizaciones paralelas de vigilancia para monitorear el desempeño de agentes u oficinas públicas (Peruzzotti & Smulovitz, 2002, pág. 40). La institucionalización de estos movimientos de denuncia, han creado mecanismos que se han integrado dentro de la institucionalidad pública como se observara más adelante y en el caso concreto de Latinoamérica este *accountability social* se ha institucionalizado en mecanismos de contraloría o control social.

La responsabilización por medio del control social

El concepto de responsabilización por control social, tiene dos concepciones, una amplia que abarca no sólo los mecanismos de control ciudadano sino también mecanismos de control económico y político, y otra más acotada que limita la responsabilización por control social a mecanismos de control ciudadano.

A continuación se analiza brevemente la perspectiva amplia del control social, con la intención de recoger los aportes de varios expertos y contextualizar el término control social como una forma de responsabilización del poder público.

Así cualquier iniciativa de control social desde esta concepción amplia podría caer dentro en las siguientes tendencias:

- refuerzo del control político (mejora de la fiscalización legislativa, órganos de control internos autónomos e independientes, participación ciudadana, etc.); (Pires, 2010, pág. 34)
- introducción de control mercantil (concesiones, contratos de gestión, externalizaciones, etc.), (Pires, 2010, pág. 34)
- o introducción o mejora del control semimercantil: agencias reguladoras independientes, por ejemplo (Pires, 2010, pág. 34).

De lo anterior se puede concluir, que el control social de lo público, se puede realizar no únicamente mediante el control ciudadano. De hecho, para el profesor del Departamento de Administración Pública de la Universidad Estatal Paulista Júlio de Mesquita Filho, Valdemir Pires (2010), la participación ciudadana, sólo es una parte de lo que denomina *refuerzo del control político*, que no es más que una de las tres formas que el control social de lo público puede adoptar.

De esta forma, para el profesor Pires (2010) el control social puede generar un conjunto de mecanismos tanto el control político como el control basado en el mercado.

Por su parte Judith E. Gruber investigadora de la Universidad de Berkeley California y autora del libro *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance* (1986) sostiene que el control social de las burocracias puede conseguirse de cinco formas:

Cuadro 2 Formas de controlar de la burocracia según Gruber

1. Control por la participación (proceso de decisión)
2. Control mediante relaciones de clientela (proceso de decisión dentro de las agencias administrativas)
3. Control por el interés público (garantizar el interés colectivo y mecanismos de responsabilización)
4. Control por *accountability* (procedimientos, código de ética)
5. Autocontrol (burocracia establece sus propios límites pero tomando como referencia la opinión social)

Fuente: De Breláz, Alves, & Kobol F, *Advocacy de las organizaciones de la sociedad civil y control social del estado y de la administración pública*, 2010, Pág. 106

Para Gruber (1986) el control social¹⁹ de las burocracias ocurre en dos dimensiones las cuales denomina “restricciones sustantivas”²⁰ y “restricciones procedimentales”²¹. El control por la participación estaría centrado en el campo procedimental de la toma de decisiones, pero no implica que la participación logre un control sustantivo de las burocracias, de hecho, según la autora incluso el enfoque orientado al cliente tendría mayor incidencia en el control de la burocracia (1986, págs. 14-16).

Asimismo, la investigadora de Berkeley argumenta que de todas las formas de control propuestas, el orientado por el interés público es el que tiene mayores posibilidades de lograr un control más efectivo de las burocracias, al alinear el mismo al cumplimiento del interés público, el cual sería promovido teóricamente por los representantes electos (Gruber, 1986, pág. 21).

¹⁹ La autora lo denomina control por participación

²⁰ Traducción del autor, original “*sustantive constraint*”

²¹ Traducción del autor, original “*procedural constraint*”

Mientras que Cunill (2003) diferencia los conceptos de responsabilización tradicional y el de control social, argumentando que el segundo se puede concebir como un desarrollo más profundo de la noción del primero al entenderse que el “(...) *control, en sí mismo, supone interferir en la manera en que el poder es ejercido*”²². La responsabilización obliga, en cambio, solo a que las acciones y decisiones que devienen del ejercicio del poder sean justificadas” (Cunill Grau, 2003, pág. 10).

Los autores reseñados, analizan el control social en una dimensión más amplia que la responsabilización tradicional. *Sin embargo, esta investigación, centra el análisis del control social como una forma de responsabilización de lo público a través de la participación ciudadana*, en este sentido la propuesta de control social de la administración pública se relaciona con la intervención ciudadana a través de:

(...) la existencia de mecanismos formales (consultivos y/o deliberativos) existentes en la esfera pública, cuyos objetivos son, más allá del momento electoral: fiscalizar acciones gubernamentales en las más diversas áreas y de formas distintas; intervenir claramente en la formulación e implementación de políticas públicas; y canalizar opiniones e intereses de los grupos políticamente organizados en determinados temas con el objetivo de escucharlos en la ejecución de políticas (Fonseca & Beuttenmuller, 2010, pág. 71)

Definición similar a la propuesta por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Ecuador (2012), para quien, el control social se define como:

(...) el derecho y el deber de los ciudadanos y las ciudadanas quienes, a través de la participación ciudadana, controlan el buen manejo de la gestión de lo público, a través

²² Las cursivas son del autor.

de una diversidad de instrumentos constitucional y legalmente establecidos (2012, pág. 18).

Como se observa en las definiciones citadas, la responsabilización por medio del control social del poder público, implica la existencia de mecanismos institucionalizados y legalmente reconocidos mediante los cuales los ciudadanos exigen la responsabilización de la administración y gestión pública. Es decir, supone la agregación en el conjunto de instancias estatales de control tradicionales (*accountability horizontal*), de una nueva, que representa a los ciudadanos²³. Este último punto puede generar controversia en la medida de que no es posible hablar de un control social totalmente ciudadano, si se lo integra en la dinámica institucional del Estado.

Sin embargo, es preciso destacar que la responsabilización por medio del control social puede mantener su esencia ciudadana siempre y cuando permita la intervención directa de las y los ciudadanos en las tareas de vigilancia y control. Únicamente la preservación de esta característica, puede convertirlo en la máxima expresión democrática dentro del conjunto de instituciones y mecanismos de control del Estado.

Ahora bien, a pesar de que la responsabilización por medio del control social puede ser ejercido sin necesidad de institucionalizarlo²⁴, la institucionalización es vista como necesaria en la medida que las agencias estatales cuentan con poder e información que sólo puede ser

²³ Estas nuevas instituciones intentan generar un lazo directo entre el Estado y los ciudadanos, a diferencia de las instituciones de la democracia representativa, éstas estarían conformadas por ciudadanos sin vinculación política que en ejercicio de sus derechos representan a la sociedad civil, y por tanto ejercen el poder ciudadano. Para el caso ecuatoriano esta nueva institucionalidad estatal-ciudadana, se personifica en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y en mecanismos como las veedurías ciudadanas analizadas en esta investigación.

²⁴ La presión ciudadana y mediática, puede interpretarse como control social no institucionalizado.

enfrentado y contrabalanceada por organizaciones sociales que cuenten al menos con los mismos recursos de poder e información (Cunill Grau, 2003, pág. 19).

Sin embargo, Nuria Cunill (2003) agrega también que la institucionalización de la responsabilización por medio del control social también puede impedir la participación de actores individuales y en forma general de cualquier otro actor que pretenda exigir la responsabilización de la administración pública. Por lo que a su criterio el único requisito exigible es: actuar en función de interés que puedan ser aceptados como públicos (2003, pág. 20).

Un punto importante es el referido a la capacidad de contar con instrumentos legales, así el control social²⁵ debe disponer para ser efectivo de “recursos coercitivos respaldados legalmente”, que permitan ejercer un real poder sancionatorio (Cunill Grau, 2003, pág. 21) . El gran inconveniente de dotar de mecanismos de sanción a los instrumentos de control social, se centra en que no se puede crear instituciones o mecanismos que ejerzan la potestad jurisdiccional, reservada únicamente a los órganos de la Función Judicial²⁶.

Al respecto cabe destacar que algunos mecanismos como los Consejos Comunales²⁷ en Venezuela y los extintos Comités²⁸ de Vigilancia de los Gobiernos Autónomos en Bolivia,

²⁵ De aquí en adelante se utiliza únicamente el término control social, más aceptado y conocido en la realidad ecuatoriana en donde se desarrolla esta investigación, que el de responsabilización por medio del control social.

²⁶ Sobre este punto, se podría analizar el llamado *pluralismo jurídico*, entendido como “(...) la coexistencia dentro un Estado de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación” (Machicado, 2011). Este concepto podría permitir que mecanismos ciudadanos impongan sanciones a la par que el sistema judicial. Este punto de vista presenta una interesante línea de investigación para juristas y constitucionalistas.

²⁷ Los Consejos Comunales Venezolanos son mecanismo de participación ciudadana en el ámbito de comunidades que articulan varias funciones a través de comités en áreas como salud, educación, agua, entre otros. Manejan un presupuesto asignado por el Estado y coordinan con los ministerios el proceso de política pública en su área de influencia. Para más información revisar Ley Orgánica de Consejos Comunales de Venezuela (2009).

²⁸ Más adelante se detalla con mayor profundidad el funcionamiento de este mecanismo.

han intentado dotarse de mecanismos de sanción de directa aplicación²⁹. No obstante, ambos, están limitados en el ejercicio de esa facultad, en el caso de Venezuela la contraloría social en su dimensión sancionadora dentro de los Consejos Comunales limita su aplicación a situaciones internas. En el caso boliviano era el Ejecutivo el que autorizaba la suspensión de *recursos de participación popular*³⁰ ante el pedido del Comité de Vigilancia.

Pero de hecho la existencia de estos recursos coercitivos no necesita en la mayor parte de los casos ser creada. Los mecanismos previstos por la propia institucionalidad republicana cubren la mayor parte de estas necesidades, no obstante, lo esencial es que al menos alguno de ellos esté disponible cuando sea necesario (Cunill Grau, 2003, pág. 21).

Sintetizando, el control social se incorpora como una forma de responsabilización, en la que la presencia de los ciudadanos es directa y no está delegada en instituciones estatales de control.

El control social agrega de forma implícita la característica de *responsibility* desarrollado por Robert Gregory (1995) profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Wellington. Esta caracterización incluye no solo la evaluación en torno al cumplimiento de objetivos, sino que implica también la utilización de criterios como prudencia, probidad moral y buen juicio en relación con las acciones de uno mismo y de otros (1995, pág. 4).

Como se ha observado en los párrafos anteriores, el control social de la administración pública es un tema en estudio y debate. Luis Carlos Bresser Pereira (1998) experto brasileño conocido por sus aportes sobre administración pública y reforma del Estado, considera que

²⁹ No existen ejemplos similares para Ecuador.

³⁰ Recursos asignados por el gobierno central de Bolivia, a los Municipios y Universidades. Art. 19 y Art. 20 Ley 1551 Participación Popular, 20 de Abril de 1994 (Actualmente derogada por la Ley de Participación y Control Social aprobada el 5 de Febrero del 2013)

es sinónimo de democracia directa, y por lo tanto es el mecanismo de control más democrático y difuso, así mismo sostiene que

(...) el control social de las organizaciones públicas puede ejercerse de dos maneras: de abajo hacia arriba, cuando la sociedad se organiza políticamente para controlar o influir instituciones sobre las cuáles no tiene poder formal; o de arriba hacia abajo, cuando el control social es ejercido formalmente a través de consejos directivos de instituciones públicas no estatales (1998, pág. 537).

Bresser Pereira (1998), incluye dentro del control social, mecanismos de carácter político electoral como los referendos, y considera que puede ser ejercido por la sociedad tanto de forma formal como informal. Así mismo su concepto de control social abarca no solo a las instituciones estatales, sino a todas las organizaciones públicas³¹ (1998, pág. 537).

Ahora bien, sin importar la conceptualización de control social utilizada, el éxito del control social requiere según los profesores brasileños Gabriela de Breláz, Mario Alves y Fabio Kobol (2010) el cumplimiento de al menos algunos elementos:

(...) a) establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia representativa; b) fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado por medio de la profesionalización de sus funcionarios; c) un diseño organizacional del Estado que permita la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil, facilitando una mayor

³¹ Organizaciones que sin ser estatales cumplen un fin público. El debate sobre lo público no estatal, es todavía fuerte. Bresser Pereira y los investigadores del CLAD, defienden la utilización de esta categoría mientras que autores como Manuel Villoria de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid la consideran incorrecta. El citado autor señala que al hacerlo se confunde Estado con Gobierno, desde su punto de vista no puede existir un espacio público que no sea estatal (Villoria, s.f., pág. 113 Referencia 64).

aproximación entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil;
y d) difusión amplia y transparente de la información. (2010, pág. 106)

Es decir, el control social implica una mayor participación ciudadana en las actuaciones de los agentes públicos, no únicamente con carácter *ex-post* como lo sostiene la responsabilización *más* tradicional, el control es permanente tanto sobre decisiones pasadas como futuras.

El control social de la administración pública tiene todavía algunas lagunas en su construcción conceptual. Sin embargo, la investigadora Nuria Cunill (2000,2003) propone una aproximación bastante completa, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
El control social sobre la administración pública:
Una primera aproximación a las respuestas

¿Quiénes?	Cualquier actor, sea individual o colectivo, que actúe en función de intereses.
¿Cómo?	Monitoreo y reacción sobre acciones y decisiones, tanto: - Pasadas: resultados - Futuras: formación de decisiones y políticas En cualquier circunstancia, en condiciones de AUTONOMÍA
¿Con qué?	Recursos efectivos para forzar la observancia de los deberes administrativos, sean estos: -Directos: poder de veto, elecciones, deliberación pública, etc. -Indirectos: acciones consagradas jurídicamente y recursos administrativos susceptibles de ser activados por una institucionalidad contralora y judicial.
¿Dónde?	Desplegado sobre: - Núcleo estratégico de la Administración Pública - Servicios públicos: - individuales/en red - estatales/no estatales Considerando: Los tipos de estructuras organizativas

Fuente: Cunill, Nuria, “Responsabilización por el Control Social”, FLACSO, 2003, Pág. 25

El modelo propuesto por Cunill (2003) es particularmente interesante, el patrón sugerido fue trabajado con especial atención a los países latinoamericanos. La investigadora “destaca un

hecho que pareciera no ser común a otras regiones, cual es el de propender a la institucionalización del control social, definiéndose desde el Estado quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado” (2003, pág. 26).

Utilizando la propuesta contenida en el cuadro 3, la investigadora del CLAD analiza los modelos de control social implementados en Latinoamérica, a través de su nivel de formalización. A continuación se presenta un resumen de dicho análisis:

- El primer modelo planteado, se denomina de alta formalización, este se estructura sobre la base de un conjunto de requerimientos normativos que imponen al control social límites en su organización, atribuciones y ámbito de aplicación. Entre sus principales características se destaca que: es ejercido a través de órganos cerrados en los que solo pueden participar actores sociales organizados, el mecanismo de control social tiene personería jurídica y es de carácter permanente y sus atribuciones se encuentra descritas en un instrumento legal específico, el cual también determina el ámbito de acción y las herramientas sancionatorias. El ejemplo utilizado por la investigadora citada es el de los Comités de Vigilancia³² bolivianos (Cunill Grau, 2003, págs. 26, et al.).
- El segundo modelo, es el de formalización media, en esta modalidad los mecanismos de control social reciben un cierto apoyo estatal, en especial en las etapas iniciales, se caracteriza por permitir actores individuales en sus mecanismos, los cuales son transitorios y no tienen personería jurídica. Al tener un grado de formalización menor, estos mecanismos no tienen atribuciones claramente establecidas y su actuación es

³² Fueron órganos de control social de los gobiernos municipales de Bolivia, creados por la Ley de Participación Popular aprobada en 1994 (Ver Art. 10 Ley 1551-Bolivia, 1994). El 5 de febrero del 2013 fueron eliminados por la Ley N.º 341 de Participación y Control Social.

principalmente *ex-post*. Como ejemplo de este modelo es posible mencionar el control social establecido en México (Cunill Grau, 2003, págs. 29,et al).

- El tercer modelo analizado, es el denominado de baja formalización, este modelo se caracteriza por aceptar la participación de actores individuales y organizaciones, siendo su única función el control *ex-post*, las sanciones son indirectas, principalmente a través de la activación de instrumentos legales. Su principal característica es su amplitud de acción, es decir, cualquier actividad que incluya el empleo de recursos públicos. Finalmente, en este modelo cuenta con una base constitucional y legal específica (Cunill Grau, 2003, págs. 34,35).

Del análisis de estos tres modelos Cunill (2003) saca algunas conclusiones, como el hecho de que a pesar de que el control social institucionalizado ha tenido un gran éxito en cuanto a número de procesos establecidos, los resultados han sido en la mayor parte de los casos deficientes (2003, pág. 36).

Algunas de las razones expuestas por la autora citada hacen referencia a que como el control social puede ser ejercido tanto *ex- ante* como *ex-post*, existe una clara limitación de eficacia y autonomía, especialmente de esta última, “no es posible ejercer un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte” (Cunill Grau, 2003, pág. 37)

Otra razón es la relación entre costos de información y oportunidad, y el control social. Muchas veces los órganos de control social tienen una sobrecarga de atribuciones y en muchos casos son necesarios conocimientos técnicos. La existencia de atribuciones de esa naturaleza puede de hecho reducir la eficacia del control social (Cunill Grau, 2003, pág. 40).

El nivel de formalización de los mecanismos de control social limita los alcances y contenidos del mismo, a mayor formalización más limitaciones, con lo que se puede llegar a burocratizar la acción de este tipo de mecanismos, y a la exclusión de ciertos temas y actores (Cunill Grau, 2003, págs. 42-43).

De acuerdo con Ackerman (2005), es también una arma de doble filo, principalmente porque se corre el riesgo de generar una élite de individuos u organizaciones que se arrogan la función de portavoces de los ciudadanos, pero que no cuentan con la respectiva legitimidad social para pretender representarlos (2005, pág. 19).

La conclusión a la que llega la investigadora latinoamericana es que “(...) no puede haber real control social institucionalizado orgánicamente sobre la Administración Pública si no existe una apropiada institucionalidad, desde el Estado, contralora y judicial” (Cunill Grau, 2003, pág. 45).

Cómo se aprecia en el debate conceptual, los alcances del control social no encuentran una respuesta única. Sin embargo, el control social se entiende para efectos de esta investigación como una forma de responsabilización (*accountability*) que través de la participación ciudadana realiza procesos de control de la administración y gestión pública a través de mecanismos institucionalizados.³³

Recordando sin embargo, que el control social de lo público no está reducido a la participación ciudadana, y que la combinación de mecanismos de control mejora los resultados y la eficacia del control social. Por ello es indispensable la existencia de

³³ Sin embargo se aclara que el énfasis de esta investigación es el control social como una forma de responsabilización de la gestión pública, por lo que, el análisis de la dimensión participativa del control social no se realiza en profundidad.

mecanismos directos e indirectos de sanción y se debe garantizar la autonomía de los mecanismos institucionalizados, a la vez que se asegura una efectiva actuación de los órganos de control y justicia del Estado.

Capítulo II

Una aproximación a la responsabilización por medio del control social en Ecuador

Contexto histórico

El tema de la responsabilización por control social, tiene en Ecuador una especial vinculación con la participación ciudadana³⁴, por lo que se considera importante realizar una reseña de la evolución de la participación ciudadana y cómo está paso a incluir mecanismos de responsabilización por medio del control social.

Es así que para estudiar la participación ciudadana y el control social en Ecuador se destaca ciertos hechos históricos de la arena política ecuatoriana. Estos eventos se enmarcan en lo que el sociólogo y analista político ecuatoriano Jorge León Trujillo (2011) denomina *reformismo institucional*, caracterizado por la promulgación de constituciones que plantean transformaciones en el Estado sin que se logre cambiar las condiciones sociales existentes (2011, pág. 210).

A lo largo de las década de los sesenta y setenta del siglo veinte, la política ecuatoriana se caracterizó por la presencia central de la figura de Velasco Ibarra³⁵ y el vaivén entre la democracia y la dictadura. Esta etapa termina en el quinto período de gobierno de Velasco Ibarra, cuando las Fuerzas Armadas en una nueva alteración del orden democrático,

³⁴Se busca contextualizar el origen de los mecanismos de control social en Ecuador, a través de una breve reseña histórica que permite visualizar algunos hechos políticos, económicos y sociales que contribuyeron directa o indirectamente en el origen del control social ecuatoriano.

³⁵ José María Velasco Ibarra, fue cinco veces presidente del Ecuador y figura central de la política ecuatoriana.

conformaron el Gobierno Revolucionario Nacionalista el 15 de febrero de 1972. Esta dictadura militar marcó un antes y un después en el desarrollo democrático del Ecuador.

En este período se implementaron reformas tendientes a fortalecer el Estado y a ampliar su presencia en todas las áreas consideradas *estratégicas* del país. Con las medidas adoptadas por los gobiernos militares, se buscó superar las luchas entre los grupos económicos de la Costa y de la Sierra por el control del Estado, entregándole a la institucionalidad estatal la capacidad de gestionar las demandas sociales. Para hacerlo, el gobierno militar impulsó una visión exclusivamente *técnica*, en la que burocracias especializadas diseñaban las respuestas estatales a los problemas sociales. Esta perspectiva impidió generar un lazo orgánico entre la sociedad y el Estado (Pachano, 1989, págs. 100,101).

Bajo este enfoque, se identificó al Estado como el único medio para crear las condiciones necesarias para el desarrollo de un sistema político, basado en los partidos y regulado por normas específicas. Mientras eso sucedía, el Estado debía convertirse en la encarnación de la soberanía popular, que tomaría en sus manos la tarea de afianzar y consolidar el Estado-nación (Andrade, 2003, pág. 393).

La misión principal de los militares fue impedir la restauración del poder oligárquico, promoviendo una nueva clase política formada por los “jóvenes líderes de la burguesía y clase media tecno-profesional” (Núñez Sánchez, 2012, pág. 391).

Transcurridos siete años de la dictadura, los militares decidieron iniciar un proceso de transición hacia la democracia, que comenzó en 1976 y finalizó en 1978, con la elección de Jaime Roldós Aguilera como presidente de la República.

Durante el proceso de transición, se establecieron tres comisiones, a cada una de las cuales se le asignó diferentes tareas. Una de ellas debía redactar una nueva constitución, la segunda revisar la Constitución de 1945 y la tercera debía encargarse de definir y regular el sistema de partidos y el proceso electoral (Issacs, 2003, págs. 263,264).

El trabajo de las comisiones terminó con un referendo³⁶ en el que las y los ciudadanos ecuatorianos, tuvieron que elegir entre la Constitución de 1945 o la propuesta de una nueva constitución, triunfó la segunda opción. Paralelamente, el 28 de febrero de 1978, se expidió la Ley de Partidos³⁷.

Esta nueva constitución (1978), intentó generar condiciones para la estabilidad democrática y la institucionalización de la política a través del desarrollo de un cuerpo normativo que la regulara (Pachano, 1989, pág. 105). Mientras que con la Ley de Partidos se buscó generar un sistema político que reconociera a estos como únicos portavoces de las demandas sociales. Este hecho redujo la posibilidad de las y los ecuatorianos de exigir responsabilización de la administración pública exclusivamente al mecanismo electoral (*accountability vertical*) y a la ejercida a través de los organismos de control (*accountability horizontal*).

A pesar de contar con las nuevas normas, los requerimientos de la sociedad ecuatoriana no encontraron respuestas en el sistema político, al estar este diseñado para evitar la interferencia social. Esta aparente contradicción que separaba al sistema político de la sociedad, limitó la participación a un espacio formalizado y regulado. Como consecuencia la ciudadanía se expresó a través de paros y huelgas nacionales que buscaban procesar los problemas y

³⁶ Este referendo se realizó el 15 de enero de 1978.

³⁷ Ley de Partidos Políticos, expedida mediante decreto supremo núm. 2262, publicada en el *Registro Oficial* núm. 535, del 28 de febrero de 1978.

demandas sociales, usualmente de forma fragmentada y casi siempre bajo el abrigo de una reivindicación específica (Pachano, 1989, págs. 107,108,109).

La representación política se convirtió en *representativismo político*, con lo que se generó una pérdida del poder de mediación de los partidos. El filósofo y antropólogo Jorge Sánchez Parga (2009) describió la situación como una *partidocracia* en la que al margen de la ciudadanía los partidos políticos se loteaban el Estado, repartiéndose cargos en los organismos públicos, tribunales judiciales y entidades de fiscalización y control público (2009, pág. 4). Como consecuencia, los partidos políticos no lograron convertirse en espacios articuladores de la participación política dentro del sistema democrático ecuatoriano.

De esta forma, la aplicación simplista de la democracia electoral, como remedio para el autoritarismo y la exclusión, falló al fracasar los partidos políticos en la conformación de sus estructuras y en su función de intermediación entre el Estado y la sociedad. Así para la politóloga uruguayo-ecuatoriana Amparo Menéndez Carrión (1990), los partidos políticos en Ecuador “(...) han consistido en la conformación de diversos grupos aglutinados en torno a determinadas personalidades antes que unidos en base de consideraciones de tipo ideológico o doctrinal” (1990, pág. 199).

Esta realidad del sistema político ecuatoriano, impidió que las demandas sociales pudieran ser procesadas en el ámbito político. Se generaron relaciones entre las élites políticas y la población basadas en el patronazgo, el juego clientelar y las relaciones personalistas. Estas interacciones generaron un equilibrio precario, en el que la amenaza de derrumbe del sistema democrático fue constante (Menéndez Carrión, 1990, pág. 200).

Cómo muestra el cuadro 4, entre 1979 y 1996, Ecuador mantuvo una estabilidad democrática que aunque frágil permitió que cinco presidentes logaran terminar su mandato. Esta

situación cambió en 1997, año en el que el presidente Abdalá Bucaram debió abandonar el cargo en medio de la presión social, este hecho marcó el inicio de un largo período de inestabilidad política, en el que se sucedieron cinco nuevos mandatarios³⁸, en un período de diez años.

Cuadro 4
Presidentes del Ecuador 1979-2012

Período presidencial	Presidente	Organización Política
1979-1981	Jaime Roldós	Concentración de Fuerzas Populares (CFP)
1981-1984	Osvaldo Hurtado	Democracia Popular (DP)
1984-1988	León Febres Cordero	Partido Social Cristiano (PSC)
1988-1992	Rodrigo Borja	Izquierda Democrática (ID)
1992-1996	Sixto Durán Ballén	Partido Unidad Republicana (PUR)
1996-1997	Abdalá Bucaram Ortiz	Partido Roldosista Ecuatoriano
1997-1998	Fabián Alarcón Rivera	Frente Radical Alfarista (FRA)
1998-2000	Jamil Mahuad	Democracia Popular (DP)
2000-2003	Gustavo Noboa	Independiente
2003-2005	Lucio Gutiérrez	Partido Sociedad Patriótica (PSP)
2005-2006	Alfredo Palacio	Independiente
No se incluye a Rosalía Arteaga (MIRA), ni a las dos juntas conformadas a partir del derrocamiento de Jamil Mahuad, que ocuparon la presidencia por pocas horas en los años 1997 y 2000, respectivamente.		

Fuente: Pachano Simón, La Trama de Penélope. Procesos de políticos e instituciones en el Ecuador, 2007, Pág. 160. Adaptado por el autor.

Los hechos narrados, marcaron el inicio un proceso de pérdida de confianza ciudadana en las instituciones democráticas. La protesta popular se convirtió en la única alternativa para

³⁸ No se incluye a Rosalía Arteaga (MIRA), ni a las dos juntas conformadas a partir del derrocamiento de Jamil Mahuad, que ocuparon la presidencia por pocas horas en los años 1997 y 2000, respectivamente.

expresar el descontento social. Es así que de acuerdo con el investigador ecuatoriano Franklin Ramírez (2012):

Para el período 1995-2006 el promedio de credibilidad de los partidos no alcanzaba el 8%. En 1997 apenas un 16% de la ciudadanía admitía tener confianza en los partidos y casi la mitad, el 48 %, manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos (...) (2012, pág. 119).

Esta incapacidad del sistema de representación política para canalizar las demandas y reivindicaciones colectivas, dio lugar a que los movimientos sociales asumieran un cometido de carácter político para luchar en contra del sistema de representación en su totalidad, con una fuerte crítica al sistema de partidos, al Congreso y a las políticas neoliberales de los gobiernos de la época (Sánchez Parga, 2009, págs. 6,12). Estas demandas sociales, se canalizaron a través a través del *accountability social*, es decir se utilizó la presión social como una sanción simbólica al accionar del poder público.

En el período brevemente descrito, los partidos políticos no lograron intermediar de forma efectiva entre las necesidades sociales y las respuestas del Estado. Principalmente porque estos se identificaban “(...) como sujetos políticos antes que como representantes sociales (...) (Pachano, 1989, pág. 110)”, con lo que se creó una elite política aislada de la realidad operando en función de los intereses de grupos particulares.

Como consecuencia, durante los 90 se inicia un período de movilización de diferentes sectores de la sociedad, los cuales cuestionaron a la vez, la lógica de la representación política, el sistema de intermediación partidista y el modelo económico excluyente (Ramírez, 2009, pág. 12).

Esta movilización transformó a los movimientos sociales en actores políticos, ante la imposibilidad del sistema político de procesar las demandas sociales. Los movimientos sociales dejaron de lado las luchas reivindicativas por salarios más elevados o mejores servicios públicos, y asumieron un nuevo papel de protesta social reactiva en contra de los gobiernos de turno, y en particular de sus políticas neoliberales (Sánchez Parga, 2009, pág. 12).

Ante el fracaso del modelo de representación política diseñado en el período de la dictadura militar y refrendado en la Constitución de 1978, en 1997 se conformó una Asamblea Nacional Constituyente³⁹ que buscó con la elaboración de una nueva constitución política, solucionar el problema de representatividad de los partidos y la inestabilidad del sistema democrático ecuatoriano.

Esta nueva constitución tomaría en cuenta nuevos actores políticos, entre los que se destacó el movimiento indígena, el cual logró el reconocimiento de algunas de sus reivindicaciones.

De esta forma, la Constitución de 1998, materializó nuevos derechos y el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana⁴⁰. También, dio lugar a un nuevo proceso de reforma del Estado orientado a viabilizar las políticas neoliberales impulsadas por los países del norte y los organismos financieros multilaterales.

Como resultado, la nueva constitución además de consagrar el *sistema de economía social de mercado* (art. 244) y dar garantías a la inversión extranjera, también garantizó el derecho

³⁹ Esta Asamblea elaboró entre diciembre de 1997 y junio de 1998 la décima novena Constitución ecuatoriana, más conocida como la Constitución de 1998.

⁴⁰ Se incorporan el derecho de fiscalizar los actos del poder público, la revocatoria de mandato, consulta popular, se reconoce derechos a los indígenas. Constitución Ecuador 1998, Arts. 26, 84,86, 96, 105, 109,220. Registro Oficial No 1 del 11 de agosto de 1998.

a la información, el ya existente *habeas corpus* y el nuevo *habeas data* (Núñez Sánchez, 2012, pág. 411) . Se destaca también la consolidación de la Comisión Cívica de Control de la Corrupción (CCCC) como entidad pública que en representación de la ciudadanía promovía la eliminación de la corrupción y la transparencia de los asuntos públicos.

Cabe señalar que la aplicación de las políticas neoliberales en Ecuador, no inició con la Constitución de 1998, sino que abarcó dos etapas. La primera iniciada por Oswaldo Hurtado⁴¹ en 1981 implicó la utilización del Estado por parte de los grupos tradicionales, para implementar reformas económicas, principalmente la liberalización del tipo de cambio, las tasas de interés y la desregulación parcial del mercado laboral y del sistema financiero. Una las medidas más cuestionadas durante este período fue la sucretización de la deuda externa privada en 1983, mediante la cual el Banco Central del Ecuador (BCE) asumió el pago en dólares de esta deuda, mientras que los deudores pagaban en sucres al instituto emisor, en condiciones muy favorables para estos, que incluían por ejemplo un plazo de tres años para hacerlo (Núñez Sánchez, 2012, pág. 397). El gobierno de León Febres Cordero continuó con el proceso de sucretización en términos aún más perjudiciales para el país, además desarrolló un agresivo programa de liberalización de la economía, que incluía la eliminación del control de precios, la flotación de la paridad cambiaria y varias devaluaciones que beneficiaron a los exportadores (Núñez Sánchez, 2012, pág. 399).

Esta tendencia neoliberal se interrumpió brevemente en el período de Rodrigo Borja, gobierno en el cual se intentó un cambio de rumbo que sin embargo, se vio detenido por los

⁴¹ Oswaldo Hurtado sucedió en la presidencia a Jaime Roldós, quien murió en un accidente aéreo cuyas causas aún no han sido esclarecidas, manteniéndose la sospecha de que podría haber sido un atentado lo que provocó su muerte y la de su esposa Martha Bucaram de Roldós. A la fecha que se escribe este documento, el Fiscal de la Nación ha decidido reabrir la investigación sobre la muerte del presidente Roldós.

graves problemas económicos, que incluían una reserva internacional negativa en 300 millones de dólares, ante lo cual el gobierno de Borja adoptó una política económica conservadora, que buscó controlar la inflación y reactivar la producción (Núñez Sánchez, 2012, págs. 402,403).

Este interludio dio paso a la segunda etapa de políticas neoliberales, que inició con el gobierno de Sixto Durán Ballén. En este período se intentó dar un mayor impulso a las reformas, principalmente a través de medidas como la venta de las empresas públicas y la privatización de la seguridad social. Durante el gobierno de Durán Ballén también se aprobó la Ley de General de Instituciones del Sistema Financiero⁴², la cual autorizó la elevación del porcentaje de créditos vinculados que podían mantener las instituciones del sistema financiero, medida con la que se gestó las raíces de la crisis financiera que Ecuador enfrentó en el año 2000.

Durante esta segunda fase de reformas proneoliberales, los movimientos sociales con la fuerza del movimiento indígena, iniciaron acciones de resistencia, que junto con los factores de lucha interna entre los grupos de poder configuró un período de gran debilidad política institucional (SENPLADES, 2009b, pág. 31).

Los gobiernos fallidos que se sucedieron después de Durán Ballén (Bucaram, Alarcón, Mahuad, Noboa, Gutiérrez, Palacios) mantuvieron una posición similar. No obstante, el gobierno de Jamil Mahuad merece una mención especial, pues este además de aplicar de forma consistente los dictados del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁴³, enfrentó una

⁴² Ley de General de Instituciones del Sistema Financiero, publicada en el registro oficial 439, del 12 de mayo de 1994

⁴³ Algunas de estas medidas incluyeron entre otras: la elevación del precio de los combustibles, la devaluación del sucre y la abolición del subsidio de la electricidad.

grave crisis financiera, en la que miles de ecuatorianos perdieron sus ahorros producto de la quiebra del sistema bancario y que tuvo como colofón la adopción del sistema de dolarización mediante el cual el Ecuador perdió su moneda nacional. Como consecuencia del largo período de crisis económica y política experimentado por la aplicación de medidas de corte neoliberal, en el gobierno de Alfredo Palacios se dio un primer intento de cambio, destacándose algunas medidas de política económica como la eliminación del FEIREP⁴⁴ y la propuesta de renegociación de los contratos petroleros. Sin embargo, se tendría que esperar hasta la llegada al poder de Rafael Correa para observar un efectivo alejamiento del rumbo neoliberal.

Como resultado de la inestabilidad política vivida por el Ecuador entre 1996 y 2007 la administración pública ecuatoriana se mantuvo en la inercia, ni se podía avanzar en las reformas neoliberales, ni se emprendía en nuevas iniciativas en materia de política pública.

En medio de esta situación, a mediados de la década de los noventa y principalmente con la aprobación de la Constitución de 1998, la participación ciudadana y el control social se incluyeron en la agenda del Estado ecuatoriano. En concordancia con los principios neoliberales vigentes en esa época, estos temas se integraron en la llamada segunda generación de reformas que buscaban asegurar una gestión pública adaptada a criterios de *eficacia, eficiencia y calidad y buen gobierno*.

De esta forma, el ciudadano se asumió como *cliente* de los servicios públicos y se pretendió que la iniciativa privada (empresas, organizaciones no gubernamentales) se ocupará de la

⁴⁴ Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público. Fue creado en 2002, su principal finalidad era garantizar el pago de la deuda externa e interna del Estado ecuatoriano. En 2005, el ese entonces ministro de economía Rafael Correa lo sustituyó por la cuenta especial de Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico-Tecnológico y de la Estabilización Fiscal (CERESP)

oferta de servicios y la gestión de las empresas públicas previamente privatizadas o concesionadas al mejor postor. En esta perspectiva, la participación ciudadana y el control social sólo se podían ejercer en la dimensión de cliente- consumidor, es decir, la capacidad adquisitiva autogarantizaba el cumplimiento de los derechos de las y los ciudadanos (SENPLADES, 2009b, pág. 27).

En el período detallado en las páginas anteriores, comienza también el desarrollo de un “(...) elemento de regulación social, distinto del Estado y del mercado (...) como lugar en que los ciudadanos participan de la actualización de la política: lo público” (Ramírez, 2009, pág. 22). Este elemento, como se comentará más adelante, se formalizará y profundizará en la Constitución ecuatoriana aprobada mediante referendo en el año 2008.

Luego de aproximadamente diez años de inestabilidad (1996-2006), la llegada al poder en 2007 de Rafael Correa y la aprobación en 2008 de una nueva constitución configuran un nuevo período en la democracia ecuatoriana. Es así que el nuevo

(...) Gobierno [de la Revolución Ciudadana] tomaría entre 2008 y 2009 un conjunto de opciones que ratificaban el resquebrajamiento de la matriz de poder social de las décadas pasadas y *robustecían los factores* de poder en que se plasmaba la voluntad por re-direccionar la acción estatal. No estaba en juego, únicamente, el apuntalamiento del nuevo bloque gobernante sino la recuperación de las capacidades institucionales, económicas, y políticas del Estado nacional (Ramírez, 2010, pág. 6).

En este nuevo escenario, la participación ciudadana y el control social en el Estado ecuatoriano cambian de orientación, se busca ciudadanizar el Estado, para lo cual el eje de la función pública no toma como centro ni al Estado, ni al mercado, sino a las y los ciudadanos y sus derechos.

En este sentido, el sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2010) señala que la nueva Constitución ecuatoriana identifica a la participación ciudadana como el eje más significativo del proceso de transformación institucional, estableciéndola como la orientación central que define a las cinco funciones del Estado (2010, pág. 95).

Como resultado, la Constitución de 2008 garantiza los derechos de las y los ciudadanos e identifica la institucionalidad y los dispositivos e instrumentos tanto para promover la participación como para activar el control social.

Además, establece la creación de la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), conformada por los siguientes organismos⁴⁵: El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), La Defensoría del Pueblo, La Contraloría General del Estado (CGE) y las superintendencias. La FTCS tiene como misión el control de las entidades y organismos públicos, y la promoción de la participación ciudadana.

Para la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES) esta nueva visión de la participación ciudadana:

(...) implica generar diversos grados de institucionalización de la misma, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la sociedad para implicarse en la acción pública y generar los mecanismos institucionales que aseguren el cumplimiento pleno del derecho a la participación a la sociedad civil (2009a, pág. 5).

Con esta visión, El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 (PNBV), máximo instrumento de planificación del Estado ecuatoriano, señala que la revolución constitucional y

⁴⁵ Título IV, Capítulo Quinto, Sección Primera, Artículo 204. Constitución del Ecuador. Registro Oficial Nro., 449, Año II, 20 de octubre 2008.

democrática en curso busca generar las bases de una sociedad incluyente y reflexiva que acompañe a una profundización de una *democracia representativa, participativa y deliberativa*. Para lograrlo se impulsa la participación social y ciudadana en todos los niveles de gobierno, con la finalidad de construir una gestión pública vinculada a la gente, que permita articular la acción pública para alcanzar el *Buen Vivir*⁴⁶ (SENPLADES, 2009b, pág. 88).

Este mismo Plan detalla, que uno de los principales objetivos del Estado ecuatoriano es:

Garantizar el acceso a la participación pública y política, en este nuevo enfoque (...) las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, tienen el derecho de participar de manera protagónica en la toma de decisiones, en la formulación de políticas y en la gestión de los asuntos públicos (SENPLADES, 2009b, pág. 10).

A pesar de todos estos indiscutibles avances, y sin desmerecer el esfuerzo participativo de las y los ecuatorianos en los últimos años y sobre todo la cada vez mayor apertura del Estado ecuatoriano a procesos de este tipo y la orientación participativa de la Constitución ecuatoriana de 2008. Señalamos que desde el punto de vista de esta investigación, el Estado ecuatoriano es todavía un actor fundamental y muchos de los procesos de participación ciudadana y control social nacen todavía desde la iniciativa estatal.

Ratificando en parte lo expresado por el sociólogo Luis Verdesoto, quién en 2003 señalaba “(...) la historia del Ecuador muestra que los principales canales de participación ciudadana han sido abiertos desde y por el Estado...” (2003, pág. 144). No obstante, es también

⁴⁶ Ramírez (2008), define Buen Vivir como “(...) la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (SENPLADES, 2009b, pág. 6).

importante señalar que son cada vez más las y los ecuatorianos que de forman parte de los proceso de participación, y en especial del control social, como principal vínculo entre el Estado y sus ciudadanos.

Aunque es prematuro adoptar una posición sobre la validez de los organismos, dispositivos y mecanismos de participación ciudadana y control social, establecidos en este nuevo período iniciado con la Constitución de 2008, sí es posible rastrear y escudriñar sobre la evolución de los mismos. El siguiente apartado está dedicado a este propósito.

La responsabilización a través de control social de la administración pública ecuatoriana

El control social de las acciones estatales surge en Ecuador como reacción a los alarmantes niveles de corrupción⁴⁷ observados en el aparato público ecuatoriano en la década de los noventa. Fue en el corto período de gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz⁴⁸, cuando se exacerbó la indignación de la población ecuatoriana al conocerse que “familiares, amigos y socios políticos del presidente cometían desafueros y actos de descarada corrupción⁴⁹”(Núñez Sánchez, 2012, pág. 408).

⁴⁷ Existen más factores que incentivaron el control social en Ecuador, sin embargo, la corrupción es una de las principales. Para más información al respecto ver Muñoz y Santillán (2005) “El Control Social en el Ecuador. Aproximaciones Conceptuales”.

⁴⁸ Abdalá Bucaram se posesionó como presidente del Ecuador el 10 de agosto de 1996 y fue destituido por el Congreso Nacional el 7 de febrero de 1997.

⁴⁹ Algunos ejemplos de ello, el caso de la mochila escolar, el festejo del primer millón de dólares de Jacobo Bucaram producto transacciones irregulares en las aduanas, y la Red Peñaranda fueron algunos de más sonados. Para más información revisar: “243 CASOS DE CORRUPCIÓN ESTÁN EN LA IMPUNIDAD”, <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/243-casos-de-corrupcion-estan-en-la-impunidad-94735.html>

Es así que durante el Gobierno de Bucaram, la corrupción, afectó gravemente la confianza depositada en las instituciones democráticas y en las acciones de las autoridades y funcionarios públicos (Sotomayor, 2008, pág. 31).

Como respuesta a estos hechos, una de las primeras tentativas de institucionalizar el control social de la administración pública ecuatoriana se originó en el gobierno interino de Fabián Alarcón (1997-1998) quien sucedió a Bucaram. El presidente interino tuvo que soportar una fuerte presión popular que reclamaba por los excesos del depuesto gobierno bucaramista.

Ante este contexto de crisis política e institucional⁵⁰ y luego de asumir el cargo, el presidente Alarcón, mediante Decreto Ejecutivo 107 A, del 4 de marzo del 1997, creó la Comisión Anticorrupción (CA).

En mayo de ese mismo año, el gobierno del Ecuador, aprobó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que sirvió de base para elaborar el marco normativo que regulaba la creación y funcionamiento de la CA.

La CA fue conformada por un cuerpo colegiado con *poder moral* pero que no tuvo a su disposición instrumentos legales efectivos, siendo además sus actuaciones de poco agrado de gran parte de los actores políticos (Zavala Egas, 1998, pág. 8). A pesar de esto, para el reconocido jurisconsulto ecuatoriano Xavier Zavala Egas (1998), la CA, acumuló un fuerte respaldo ciudadano que motivó su posterior inclusión como institución de control social en la Constitución ecuatoriana aprobada en 1998 (1998, pág. 8).

⁵⁰ En 1997 fue depuesto el presidente Abdalá Bucaram por la presión ciudadana apoyada por el ejército y sectores políticos de oposición, lo remplazo Fabián Alarcón que asumió como presidente interino

La CA se estructuró con ocho delegados nombrados por el presidente, que en representación de la ciudadanía ejercían tareas de investigación de actos de corrupción. En un primer momento las acciones de este organismo se dirigieron a investigar los actos de corrupción cometidos durante el gobierno de Bucaram, luego se incluyeron también algunos casos ocurridos en el gobierno del mismo Alarcón, siendo el más representativo el caso “Garita 3” en el que se encontraba implicado un hermano del ministro de Gobierno de ese entonces (Sotomayor, 2008, pág. 32).

Precisamente el caso “Garita 3”, produjo un enfrentamiento entre la CA y el Ejecutivo. Los comisionados consideraron que eran necesarios instrumentos legales que le permitieran a la Comisión tomar medidas más enérgicas, por lo que se pidió al gobierno la tramitación de una ley o la ampliación del Decreto Ejecutivo 107 para incrementar las facultades del organismo. El gobierno de Alarcón se opuso, finalmente, ante la decisión de los comisionados de renunciar, el secretario jurídico de la presidencia se reunió con los integrantes del organismo en contra de la opinión de Alarcón, con la finalidad de buscar la redacción de un nuevo Decreto Ejecutivo que ampliara las facultades de la CA⁵¹ (Sotomayor, 2008, pág. 33).

Esta lucha entre gobierno y comisionados terminó con la aprobación de la Constitución de 1998. En esta nueva normativa el organismo pasó a denominarse Comisión de Control Cívico de la Corrupción y se convirtió en un ente encargado del control y prevención de la corrupción en representación de los ciudadanos. *Este hecho señala el inicio de la*

⁵¹ Alarcón no emitió un nuevo Decreto Ejecutivo. Los planteamientos de la CA tuvieron que esperar a la integración de la Asamblea Constituyente de 1998. Los comisionados pedían de acuerdo con “(...) la Convención Interamericana contra la Corrupción, (...) la incorporación de dos artículos al texto constitucional concibiendo a la Comisión como institución pública de rango constitucional con el mandato expreso de combatir la corrupción” (Sotomayor, 2008, pág. 33).

institucionalización del control social en el Ecuador a través de organismos de carácter público.

La Constitución de 1998, otorgó a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción la calidad de organismo autónomo. El 21 de septiembre de 1998 se posesionaron los miembros de la primera⁵² Comisión de Control Cívico de la Corrupción⁵³(CCCC), que en cumplimiento de la disposición transitoria trigésima de la Constitución ecuatoriana de 1998 fueron designados por el presidente de la república.

La principal tarea de esta primera CCCC fue presentar al Congreso Nacional el proyecto de ley que regulara sus actividades. Esta ley fue aprobada⁵⁴ en agosto de 1999. Este cuerpo legal definió, las facultades y la forma como debían elegirse sus miembros.

Asimismo, la citada ley en su Art. 4 determinó que los colegios electorales para elegir a los miembros de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, se conformarían con las siguientes entidades:

1. Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas.
2. Gremios profesionales legalmente reconocidos, representativos de cada sector y de carácter nacional.
3. Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, de Canales de Televisión, de Radiodifusión y la Federación Nacional de Periodistas.

⁵² Se asume que es la primera constitucionalmente reconocida, sin embargo, la Comisión Anticorrupción creada en 1997 es de hecho la primera de su tipo en Ecuador.

⁵³ Para mayor información revisar: <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/se-integro-comision-anticorrupcion-99165.html>

⁵⁴ La Ley 39, “Ley de la Comisión de Control Cívico de La Corrupción”, se publicó en el Registro Oficial 2538 del 12 de agosto de 1999

4. Federaciones Nacionales de las Cámaras de la Producción.
5. Centrales sindicales y organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas.
6. Organizaciones nacionales de mujeres, legalmente reconocidas, y;
7. Organizaciones de derechos humanos y de defensa de los consumidores, legalmente reconocidas.

De esta forma, solamente se permitió que actores organizados, legalmente reconocidos y reducidos a siete colegios electorales propongán a sus delegados. Con ello se dejaba fuera a organizaciones sociales que no tenían reconocimiento legal y a los ciudadanos de manera individual.

Esta forma organizativa de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción la convirtió en “(...) una suerte de veeduría ciudadana encargada de buscar la transparencia en las instituciones públicas y propagar una ética de lo público dentro del sistema democrático” (Ramírez, 2009, pág. 21). Esta concepción de control social buscó generar una norma de conducta dentro del sector público y redujo su orientación a la lucha contra la corrupción, que era su fin último.

Con base en la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el 23 de febrero del 2000 se nombró por segunda ocasión a sus miembros comisionados. Los mismos asumieron sus funciones en un ambiente de crisis, marcado por la destitución del presidente Mahuad⁵⁵, la implantación de la dolarización y la crisis bancaria iniciada en 1999.

⁵⁵ Jamil Mahuad fue depuesto el 21 de enero del 2000 en medio de protesta promovidas principalmente por el sector indígena de la CONAIE que contaron el apoyo de un grupo de coroneles del ejército liderados por Lucio Gutiérrez, quien en 2003 sería presidente de Ecuador

Para Juana Sotomayor Dávila, coordinadora del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), el ambiente complejo en el que se desarrolló la Comisión permitió que la legitimidad de su trabajo se incrementara en relación directa con el debilitamiento y fragilidad de las tradicionales estructuras estatales de control (2008, pág. 36).

Es así que, las actuaciones de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción a lo largo del período 1998-2004, estuvieron caracterizadas por un gran compromiso, que le permitió ganar un espacio importante dentro del imaginario ciudadano ecuatoriano. Esto se tradujo en una gran cantidad de denuncias ciudadanas que llegaron a un promedio de 750⁵⁶ anuales para el período 2000-2005.

Sin embargo, en 2004 en momentos en los que se debía elegir a las nuevas autoridades del organismo, se presentaron inconvenientes, principalmente por la intervención de actores externos⁵⁷ al proceso, los cuales obstaculizaron e influyeron en la designación de candidatos. Desde entonces las actuaciones de la Comisión perdieron credibilidad.

Durante su gestión la Comisión asumió un papel de prevención e investigación de posibles hechos de corrupción. Roxana Silva (2003) actual consejera nacional del CNE y exfuncionaria de la misma la definía como “(...) la única institución pública que tiene representación exclusiva de la sociedad civil (...)” (2003a, pág. 15). Esa prerrogativa en la representación ciudadana era algo novedoso pues hasta esa fecha no existía una institución pública encargada de ese ámbito.

⁵⁶ Dato citado por SOTOMAYOR (2008, pág. 37)

⁵⁷ Partidos políticos (PSC, PRE), grupos económicos que habían sido investigados por la Comisión e incluso algunas entidades del gobierno central. Para más información revisar, el manifiesto de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador del 20 de enero del 2004, “La partidocracia y los grupos de poder intentan “tomarse” la Comisión Anticorrupción”, el cual presenta una detallada descripción al respecto. Disponible en: <http://www.llacta.org/organiz/coms/com438.htm>

Para cumplir su misión la Comisión de Control Cívico de la Corrupción estructuró la Dirección de Prevención que se ocupó de cuatro ejes de acción:

1. Formación ciudadana, con la misión de fomentar una cultura de honestidad y cumplimiento de los deberes cívicos tanto en los ciudadanos como en la administración pública (CCCC, 2006, pág. 10).

Esta área se encargaba de “promover la práctica de valores cívicos orientados al fortalecimiento de la ciudadanía y a la participación social en la vigilancia de la gestión pública” (Silva, 2003a, pág. 17).

2. Contraloría social, cuyo principal objetivo era el de reducir la corrupción en el sector público a través del fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en el control y vigilancia del Estado (CCCC, 2006, pág. 10).

Esta área se ocupaba de incentivar y fortalecer la lucha contra la corrupción a través de mecanismos de vigilancia y control social del sector público, su orientación también se vinculaba a la promoción de reformas legales, y al desarrollo de estrategias para fortalecer el control de la administración pública (Silva, 2003a, pág. 18).

3. Redes cívicas, que buscaba promover el desarrollo de las capacidades organizativas de los ciudadanos, en concreto la formación de redes ciudadanas definidas como “(...) sistemas abiertos, pertenecientes a la realidad sociocultural en la cual se integran las instituciones, organizaciones y personas con sus especificidades propias y convergen en relación al eje central de la red: prevención y combate a la corrupción (...)” (Silva, 2003a, pág. 18).

4. Gestión pública transparente, enfocado principalmente a impulsar la gestión transparente de los gobiernos locales (municipios), a través del control social sobre la prestación de servicios y ejecución del gasto (CCCC, 2006, pág. 10).

A partir de estos ejes, la Comisión desplegó múltiples investigaciones sobre hechos de corrupción y utilizó de forma amplia el mecanismo de veeduría ciudadana⁵⁸, con ello se logró una gran visibilidad y un fuerte impacto en la opinión pública.

Una década más tarde, la Constitución de 2008 creó el actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como parte de la Función de Transparencia y Control Social. A partir de este hecho, este organismo se convirtió en el rector de la participación ciudadana en Ecuador y como tal establece políticas, estrategias y estándares para cumplir las disposiciones legales que permiten la creación de espacios y mecanismos de participación, control social y rendición de cuentas (CPCCS, 2012, pág. 5).

Esta nueva institucionalidad postula un control ciudadano no únicamente dedicado a la lucha contra la corrupción, sino también como un ejercicio derechos, mediante el cual la sociedad puede aportar en todo el ciclo de las políticas públicas, es así que el organismo en cuestión define control social como:

(...) el derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas, quienes a través de la participación ciudadana, controlan el buen manejo de la gestión de lo público, a través de una diversidad de instrumentos constitucional y legalmente establecidos (2012, pág. 18).

⁵⁸ Hasta 2005 se habían conformado cincuenta y dos veedurías ciudadanas (CCCC,2006,pág. 95,96)

Por otra parte, la Secretaría de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), reconoce, dos dimensiones del control social:

(...) *la transparencia* como rendición de cuentas conforme estándares establecidos socialmente en los espacios públicos apropiados, y *la responsabilidad* de los agentes políticos por los actos practicados en nombre de la sociedad, según los procedimientos legales y patrones éticos vigentes (SENPLADES, 2009a, pág. 9)⁵⁹.

El mismo organismo define al control social como una noción de soberanía popular que busca ampliar la capacidad fiscalizadora de los ciudadanos, superando el control electoral y permitiendo un proceso de vigilancia y control permanente de las acciones gubernamentales (SENPLADES, 2009a, pág. 9).⁶⁰

De esta forma, la Constitución ecuatoriana de 2008 impulsa un salto desde la instrumentalización del control social como forma de lograr la eficiencia del sector público a una visión de ejercicio de derechos⁶¹.

Es así que el control social en Ecuador no solo tiene como misión vigilar, fiscalizar y controlar la administración pública y la gestión de lo público para prevenir la corrupción, sino también para fomentar una gestión eficaz a través del aporte ciudadano.

⁵⁹ La cursiva es del autor.

⁶⁰ Esta nueva perspectiva de control social se asimila a la propuesta de la investigadora de la Universidad de Quebec, Nancy Thede para quién los derechos humanos son "(...) la base para una rendición de cuentas de los poderes públicos" (2006, pág. 23).

⁶¹ Para una explicación de esta nueva visión se puede revisar: Ramiro Ávila Santamaría, "Los derechos y sus garantías. Ensayos Críticos" (2012), en el que se analiza y examina la nueva orientación de la Constitución de Ecuador de 2008, en el ámbito de los derechos.

Como parte, de esta nueva visión el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, recibe por mandato legal las siguientes facultades dentro del control social⁶²:

1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.
2. Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social.
3. Enviar de forma obligatoria a la autoridad competente, la copia de los informes de las veedurías, en los que se observará que existen indicios de responsabilidad.
4. Actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas e instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas.
5. Requerir del Consejo Nacional Electoral la debida atención a las peticiones presentadas por la ciudadanía para revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular y para convocatoria a consulta popular en los términos prescritos en la Constitución.

Como parte de estas facultades, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social concentra sus esfuerzos en los siguientes mecanismos de control social⁶³:

1. Veedurías ciudadana.

⁶² Art. 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial Nro. 22 del 9 de septiembre del 2009

⁶³Revisar: <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec>.

La veeduría ciudadana es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público (CPCCS,s.f.).

2. Observatorios ciudadanos.

Observatorio es un espacio autónomo, técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente. Quienes integran el Observatorio elaboran diagnósticos, informes y reportes, con independencia y criterios técnicos, que servirán para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas (CPCCS,s.f.).

3. Defensorías comunitarias.

Son formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Podrán intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance (CPCCS,s.f.).

4. Comités de usuarios.

Son formas de organización de carácter cívico y comunitario, en las que un grupo de ciudadanos y ciudadanas, ejercen el control social y la vigilancia sobre instituciones que prestan un servicio público. El trabajo de los Comités de usuarios y usuarias influyen (sic) en las decisiones y conductas de los funcionarios e instituciones públicas para mejorar las condiciones del ejercicio de derechos (CPCCS,s.f.).

De este conjunto de mecanismos, la veeduría ciudadana es el escogido dentro del estudio de caso propuesto en esta investigación, por lo que se le dedica un apartado especial en las siguientes páginas.

Veeduría ciudadanas como mecanismo de control social

El mecanismo de veeduría ciudadana surgió como una propuesta de la Dirección General de Prevención a través del Área de Control Social de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la cual se concretó en el año 2000. El 6 de junio de ese mismo año fue aprobado el Reglamento de Creación y Funcionamiento de las Veedurías Ciudadanas y Comisiones Asesoras⁶⁴ (CCCC, 2006, págs. 7,23).

Para desarrollar el modelo adoptado para las veedurías ciudadana en Ecuador, se consideraron las experiencias de varios países como México, Paraguay, Venezuela, y especialmente la de Colombia⁶⁵ (CCCC, 2006, pág. 11). Con estos aportes y con la colaboración de expertos colombianos se diseñó el mecanismo de veeduría ecuatoriano.

Las veedurías ciudadanas impulsadas por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción tuvieron los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- ✓ Promover la participación de la sociedad civil en la vigilancia y control social de la gestión y actuación pública, de manera que se realicen de acuerdo con

⁶⁴ Este reglamento no fue publicado en el Registro Oficial del Ecuador. Estuvo vigente hasta la aprobación del Reglamento de Creación y Funcionamiento de las Veedurías Ciudadanas y Comisiones Asesoras aprobado por la CCCC el 18 de abril del 2001 que se utilizó hasta el 2005. El 30 de noviembre del 2005 se aprobó un nuevo Reglamento de Creación y Funcionamiento de Veedurías Ciudadanas, que fue publicado el 27 de enero del 2006 en el Registro Oficial No 197. Los reglamentos del 2001 y 2005 de incluyen en Anexos.

⁶⁵ También se contó con el apoyo de la Fundación ESQUEL, Projusticia y OXFAM.

las normas legales vigentes para prevenir los actos de corrupción. (Silva, 2003b, págs. V-46)

Objetivos específicos:

- ✓ Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública.
- ✓ Usar y fomentar técnicas de enseñanza-aprendizaje participativas que puedan replicarse con otros grupos de ciudadanos. (Silva, 2003b, págs. V-46)

Como se aprecia en los objetivos del proyecto de creación del mecanismo de veeduría ciudadana, se hace hincapié en la naturaleza del mismo como instrumento de lucha contra la corrupción, tema que como se describió anteriormente, representaba la mayor preocupación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, desde su creación en 1998.

Una vez iniciado, las primeras veedurías ciudadanas se responsabilizaron de vigilar los juicios por presuntos delitos de corrupción que se encontraban en la Corte Suprema de Justicia. Para realizar esta tarea se formó una alianza con el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), la Fundación Latinoamericana, y la Fundación ESQUEL (CCCC, 2006, pág. 14).

En la primera etapa, se conformaron veedurías ciudadanas para los siguientes casos (Silva, 2003b, págs. V-50):

- “Gastos Reservados-Verduga”. Juicio No. 15-98.
- “Filanbanco”. Juicio No. 57-00.
- “Peñaranda”. Juicio No. 25-97.
- “Mahuad”. Juicio No. 44-00.
- “Andrade Gutiérrez”. Juicio No. 31-99.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción definió a las veedurías como “(...) formas organizativas de la sociedad civil, de carácter cívico, sin vida jurídica propia, que realiza[ba]n la vigilancia y control social de la gestión pública (...)” (2006, pág. 11).

Esta definición hacía énfasis en el carácter cívico de la veeduría ciudadana y destacaba el carácter amplió en el que podía utilizarse. Pero no estableció los instrumentos con los cuales la aplicación de este mecanismo podría generar la responsabilización de los agentes o instituciones públicas bajo su vigilancia.

El Reglamento de Creación y Funcionamiento de Comisiones Veedoras y Asesoras⁶⁶ aprobado por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, detalló en su Art.5 las siguientes atribuciones de las veedurías ciudadanas:

Art. 5. – Atribuciones.- Las Comisiones Veedoras y Asesoras tendrán las atribuciones inherentes a su objeto, constantes en el instructivo correspondiente, las que podrán ser, entre otras, las siguientes:

- a) Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad, a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de su actividad.
- b) Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- c) Informar ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan

⁶⁶ Se refiere al Reglamento aprobado en 2001 (Ver Anexo 2)

funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.

- d) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- e) Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- f) Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios correspondientes.
- g) Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a aquellas que tuvieran alguna vinculación con el caso, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control parcial, a fin de verificar los fundamentos del asunto que se controla. Para tal efecto, la Comisión extenderá una credencial a quienes, dentro de cada comisión, han sido previamente elegidos para requerir información de las instituciones o autoridades competentes en el asunto materia de la misma.
- h) Gastar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto, contrato objeto del control.
- i) Sugerir la designación de peritos de fuera de su seno a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- j) Las demás que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción le otorgue.

Sin embargo, dejó en manos del pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción el procesamiento de los informes generados, tal y cómo señalaba el Art.11 del citado reglamento:

Art. 11. – Procesamiento interno de los informes.-La Comisión, con prontitud, conocerá los informes de las comisiones y los procesará a través de sus instancias internas de conformidad con la normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente.

Como consecuencia los procesos de veeduría ciudadana (VC) en las primeras etapas tuvieron ciertas limitaciones reconocidas por la propia Comisión⁶⁷. Entre algunas de estas se destaca: la resistencia de las instituciones vigiladas, las cuales por lo general ocultaban información; la deserción de veedores durante el proceso de veeduría como resultado del carácter voluntario del mismo; y la excesiva dependencia mostrada por los veedores respecto al organismo. Todo esto impidió una apropiación ciudadana de los procesos de VC.

Igualmente, se identificó las limitaciones de la veeduría ciudadana en cuanto a su capacidad de sanción. Como consecuencia de esto último, muchos procesos de veeduría veían empantanado su trabajo en las dinámicas de las instituciones de control y justicia (CCCC, 2006, pág. 17).

En síntesis, las veedurías surgieron como herramientas de vigilancia ciudadana, sin embargo, al diseñar este mecanismo se lo dotó exclusivamente de facultades de investigación, y se dejó

⁶⁷ En 2005 la CCCC aprobó un nuevo Reglamento de creación y funcionamiento de veedurías ciudadanas, en el que se detalló algunos puntos importantes como el proceso de veeduría y el apoyo institucional. Este reglamento no cambió las atribuciones de las veedurías, sin embargo, si incluyó por primera vez las causales para perder la calidad de veedor. (ver Anexo 3).

en manos de las instituciones judiciales y de control, tan criticadas por su ineficacia, la aplicación de las medidas correctivas y sancionatorias.

De esta manera, las irregularidades descubiertas a través del mecanismo de veeduría ciudadana dependían para su sanción, de forma exclusiva, del sistema judicial y de las actuaciones de las demás instituciones de control, con lo que los resultados del control ciudadano estaban directamente relacionados al grado de eficacia con que el que las instancias de control realizaban su trabajo y posiblemente a factores de carácter político.

Estas limitaciones de las veedurías ciudadanas se explicaría desde el punto de vista de esta investigación en el diseño de los procesos de veeduría como respuestas coyunturales ante la presión ciudadana, y no como consecuencia de un acuerdo entre la sociedad y el Estado para controlar el poder público.

No obstante, también reveló que el diseño del mecanismo de veeduría ciudadana no permitía *procesos* de largo aliento, con lo que estos se reducían a esporádicos eventos de gran cobertura mediática pero que a la larga tenían pobres resultados.⁶⁸

Sin embargo, el compromiso de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de los ciudadanos involucrados en los procesos de veeduría, permitió que el mecanismo sobreviviera al cambio constitucional del 2008.

⁶⁸ Un ejemplo de esta situación, son las veedurías realizadas a los bancos cerrados como resultado de la crisis de 1999, así tenemos que la veeduría al caso Filanbanco que fue una de ellas, tuvo una gran cobertura de los medios pero así mismo se enfrentó a retrasos en los proceso de investigación por parte de la Fiscalía y en los procesos judiciales. La muestra más evidente de la falta de resultados de esas veedurías, lo representa la conformación en 2009 por iniciativa presidencial de una nueva veeduría ciudadana a la banca cerrada.

Es así que con la aprobación de la nueva Constitución (2008), y la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Ciudadano (CPCCS), el mecanismo de veeduría ciudadana se convierte en una herramienta de control social de lo público.

Resaltando la importancia de las veedurías en este tipo de control, la Ley Orgánica de Participación⁶⁹ en su artículo 78 señala:

Art. 78.- Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se registrarán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías.

A su vez el Reglamento General de veedurías ciudadanas⁷⁰ expedido por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en 2010, en su Art. 5 indica que:

Las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y *control social de la gestión pública*⁷¹, de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público (CPCCS, 2010).

⁶⁹ LOPC publicada en el Registro Oficial 175 del 20 de abril del 2010

⁷⁰ Reglamento aprobado según resolución 14 del CPCCS, publicada en el Registro Oficial 226 del 1 de julio de 2010.

⁷¹ Las cursivas son del autor

Esta definición detalla con amplitud las atribuciones de las veedurías ciudadanas, y reconoce que este mecanismo puede aplicarse también a personas de derecho privado que manejen fondos públicos, aspecto que no estaba presente en la normativa anterior. Otro punto importante es la ampliación del campo de acción, no sólo se puede evaluar resultados o investigar hechos ejecutados, se contempla también la opción de realizar un seguimiento y vigilancia en todas las etapas de un proceso de la gestión pública ecuatoriana.

Igualmente, se destaca en la nueva normativa la obligación legal que establece que ciertos procesos públicos deben contar con la vigilancia de una veeduría ciudadana, con lo que el mecanismo pasa a ocupar un lugar preponderante dentro del control social.

A pesar de estas innovaciones, todavía no se incluye en ninguna de las normas aplicables a las veedurías ciudadanas en Ecuador, procedimientos directos de sanción. Los cuales *se dejan* en manos de las instituciones jurisdiccionales, con lo que se le *sigue* otorgando a este mecanismo y al control social en general, el carácter de sancionadores simbólicos. De esta forma, su eficacia continúa estando sujeta a la actuación de otros actores de la Función Ejecutiva y Judicial.

Se destaca en este punto, el apoyo institucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a los procesos de veeduría ciudadana. El cuadro 5 muestra la las actividades de apoyo institucional del CPCCS en comparación con las que anteriormente desarrollaba la CCCC con el fin de contextualizar cual ha sido el papel del Estado en lo que se refiere a las actividades de apoyo a las veedurías.

Cuadro 5

Evolución del apoyo institucional a procesos de veeduría

Reglamento de creación y funcionamiento de veedurías ciudadanas (CCCC-2005)	Reglamento General de veedurías ciudadanas (CPCCS-2010)
<p>APOYO INSTITUCIONAL</p> <p>Art. 16.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción brindará apoyo institucional a las veedurías ciudadanas en los siguientes aspectos:</p> <p>a) En el financiamiento de las actividades propias de la veeduría , con arreglo a las normas específicas que rigen su creación y actividad y al marco jurídico vigente, en los montos por concepto de movilización, alimentación y estadía, reparación de equipos, materiales de oficina, inspecciones técnicas y peritajes, autorizados de acuerdo al presupuesto solicitado en la propuesta y aprobado por el Pleno de la CCCC;</p> <p>b) En la asesoría técnica y metodológica permanente; y,</p> <p>c) En el asesoramiento especializado a través de peritos expertos en cada área en caso de ser necesario.</p>	<p>Art. 12.- Apoyo institucional.- El CPCCS, a través de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social y dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios, brindará apoyo a los procesos de control social en los siguientes aspectos:</p> <p>a. Capacitación;</p> <p>b. Asesoría técnica y metodológica;</p> <p>c. Asesoría especializada a través de expertos en cada área, de ser necesario;</p> <p>d. Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores hasta su implementación;</p> <p>e. Brindar las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios; y,</p> <p>f. Difusión de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno.</p>

Fuente: Reglamento de creación y funcionamiento de veedurías 2005 CCCC y RGV 2010 CPCCS

Elaboración: Autor

Como detalla el cuadro cinco, el apoyo estatal facilitado tanto por la extinta CCCC como por el actual CPCCS a los procesos de veeduría ciudadana se ha centrado básicamente en el apoyo técnico metodológico y en la capacitación de los veedores. Sin embargo, tal como se muestra, existen puntos de diferencia. Por un lado, se destaca que la normativa de la CCCC permitía que las veedurías ciudadanas presenten un presupuesto de sus actividades, y que éstas pudieran ser financiadas con presupuesto de la Comisión. Mientras que por otro lado la normativa del CPCCS garantiza las condiciones básicas de funcionamiento pero no incluye dentro de sus procedimientos la aprobación de un presupuesto exclusivo para cada proceso de veeduría.

Así mismo, la normativa actual, contempla la difusión de las conclusiones y recomendaciones de los procesos de veeduría, situación que no estaba prevista en la normativa de la CCCC y que representa un avance importante en la consolidación de los procesos de control social.

Lo indicado, no intenta comparar el diseño institucional de las citadas entidades, sino más bien mostrar cual ha sido y es el tipo de apoyo que los mecanismos de veeduría ciudadana recibieron y reciben de parte tanto de la CCCC como del CPCCS. Antecedente que nos permite poner en contexto el papel del CPCCS en los actuales procesos de veeduría ciudadana.

En el siguiente apartado se analiza en detalle el proceso de veeduría ciudadana establecido en la actual normativa del CPCCS.

Proceso de veeduría ciudadana (VC)

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), conformado en el año 2008, ha definido⁷² un ciclo de ocho fases a considerar en el funcionamiento de las veedurías ciudadanas, que a continuación se detalla:

1. Información, sensibilización y capacitación.
2. Identificación del objeto de la veeduría y determinación del plazo de ejecución.
3. Elaboración del plan de veeduría.
4. Organización y formalización de la veeduría.

⁷² Estas fases son definidas a nivel institucional, el Art. 8 del Reglamento General de Veeduría prevé sólo el proceso de acreditación de la veeduría en cinco fases (Inscripción, Difusión, Registro, Capacitación y Acreditación). Para más información revisar: Reglamento general de veedurías y <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec>

5. Acercamiento con las autoridades, personas o instituciones que serán objeto de la veeduría para el establecimiento de acuerdos en relación con su participación, entrega de información e implementación de las recomendaciones.
6. Ejecución de la veeduría.
7. Socialización de resultados.
8. Seguimiento de los resultados.

Este ciclo comienza a operar en el momento en el cual los ciudadanos muestran interés en conformar una veeduría ciudadana. La primera fase de información y sensibilización, busca motivar a las y los ciudadanos a formar parte de este mecanismo de control social.

Para continuar con el proceso las personas interesadas en conformar una veeduría ciudadana deben entregar en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social un formulario de inscripción (Ver Anexo 5: Formulario de inscripción veeduría), junto a copias de cédula de identidad, certificado de votación y hoja de vida de cada una de las personas que desean conformar la veeduría.

El formulario de inscripción debe pasar por algunos trámites administrativos dentro del CPCCS, siendo el más importante la verificación del cumplimiento de los requerimientos legales⁷³. Estos requisitos se detallan en el Art. 15 del Reglamento General de Veedurías que señala:

Art. 15.- Requisitos para ser veedor/a.- Para ser veedor/a ciudadano/a se requiere:

- a. Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,

⁷³ Art 15 y Art 16 del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, CPCCS 2010.

b. En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.

A la vez el proceso también incluye la verificación de las posibles inhabilidades para ser veedor, detalladas en el Art.16 del mencionado reglamento:

Art. 16.- Inhabilidades para ser veedor/a.- No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes inhabilidades:

a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan ésta competencia respecto de aquellas;

b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;

c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;

d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;

e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;

f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;

g. Pertener a más de una veeduría en curso; y,

h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.

Una vez aprobados todos ellos, se puede seguir con las siguientes fases del proceso de VC, el plazo para verificar el cumplimiento de los requisitos es de cinco días.

Los ciudadanos luego de haber cumplido con los requerimientos legales y administrativos reciben su acreditación oficial como veedores, lo que les posibilita iniciar sus labores. Antes de recibir esta acreditación los veedores deben asistir a una capacitación dictada por funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Una vez recibida las acreditaciones, el siguiente paso es el acercamiento a las autoridades, personas o instituciones que serán objeto de la VC. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designa a un funcionario el cual es el encargado de realizar este primer acercamiento. Cumplidos los requerimientos, la veeduría inicia sus actividades que finalizan con la entrega de los informes, la socialización de resultados y el seguimiento de las recomendaciones.

Como parte de este ciclo, el Reglamento General de Veedurías⁷⁴ en su Art. 13 prevé la presentación de informes intermedios, sin embargo, dicha potestad ha sido utilizada en una única ocasión⁷⁵. Esta capacidad de presentar informes parciales es importante cuando se realiza veedurías ciudadanas a procesos en ejecución, pues posibilitan que las recomendaciones ciudadanas se incluyan de forma oportuna, permitiendo una mayor efectividad del control ciudadano.

⁷⁴ Reglamento de Veedurías Ciudadanas, Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 14 Registro Oficial Suplemento 226 de 01-julio-2010.

⁷⁵ Hasta marzo del 2013, solo la veeduría internacional conformada para vigilar el proceso de la reforma de la justicia ecuatoriana ha presentado informes parciales.

En general, las fases desarrolladas por las veedurías ciudadanas⁷⁶ que se han conformado desde que se expidió la Ley y el Reglamento⁷⁷ en el año 2010 están en concordancia con la normatividad legal y los procesos administrativo-institucionales del CPCCS. Sin embargo, operativamente cada VC desarrolla un proceso particular asociado a la visión específica de los ciudadanos que participan como veedores.

Normativa legal aplicable a los procesos de veeduría ciudadana

El ejercicio del control social en Ecuador y el mecanismo de veeduría ciudadana, se encuentran regulados por varias normas legales, a continuación se enumeran de forma general⁷⁸ las mismas:

- 1) Constitución de la República.
- 2) Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- 3) Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- 4) Reglamento General de Veedurías.

A continuación se destacan algunos de los artículos del Reglamento General de Veedurías por ser este la norma legal que regula específicamente el mecanismo de veeduría ciudadana:

Art. 11.- Acceso a la información.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales, cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que la veeduría requiera para cumplir sus objetivos; En tal sentido, los

⁷⁶ Se hace referencia solo a las veedurías inscritas y ejecutadas bajo la regulación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, existen veedurías creadas con el apoyo de otras instituciones públicas o privadas no sujetas al proceso descrito.

⁷⁷ Se refiere a la Ley de Orgánica de Participación y al Reglamento General de Veedurías, promulgados ambos en 2010.

⁷⁸ Par ver un detalle más completo remitirse al Anexo 7: Normas legales aplicable a las veedurías ciudadanas en Ecuador

veedores tendrán pleno acceso a toda información conforme la legislación vigente para el efecto.

Art. 13.- De los informes.- Los veedores presentarán informes parciales cuando sean requeridos y el informe final de forma obligatoria al término de la veeduría. Los informes estarán suscritos por sus miembros o por la mayoría de ellos y serán remitidos por el Coordinador de la Veeduría a el/la Directora/a Nacional de Control Social para que ésta a su vez lo remita al Pleno para su conocimiento.

Si del informe de la veeduría se observare que existen indicios de responsabilidad, se comunicará a la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica para el inicio de los procesos respectivos.

Art. 14.- Terminación de la veeduría ciudadana.- La veeduría ciudadana finaliza por las siguientes causas:

- a. Por logro o cumplimiento del objeto para el cual fue creada;
- b. Por suspensión, definitiva de la obra, contrato, servicio o proceso de vigilancia para el que fue creada;
- c. Por decisión del Pleno del CPCCS, cuando se compruebe que la veeduría incumple las normas establecidas en la ley y en el presente reglamento;
- d. Por incumplimiento del objeto, cronograma y términos de la propuesta de veeduría; y,
- e. Por no presentar los informes requeridos.

Art. 17.- Atribuciones.- Los/las veedores/as tendrán las siguientes atribuciones:

- a. Fiscalizar la ejecución de planes, programas, proyectos, obras o servicios públicos, así como las actuaciones de los servidores/as públicos o empleados/as o trabajadores privados;
- b. Vigilar el ciclo de la política pública, con énfasis en los procesos de planificación, presupuesto y ejecución del gasto público;

- c. Observar y controlar los procesos de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios públicos materia de la veeduría, en cuanto a los impactos sociales o ambientales y su afectación a la calidad de vida de personas y comunidades;
- d. Conocer los procesos que correspondan antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, plan, proceso, proyecto o contrato objeto de la veeduría;
- e. Controlar que las entidades públicas cumplan la normativa constitucional y legal respecto a la generación de espacios de participación de la ciudadanía en su gestión;
- f. Solicitar a la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS la designación de expertos a petición de el/la Coordinador/a de la Veeduría;
- g. Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad a cualquier servidor/a público/a, o persona natural o jurídica que tenga vinculación con el objeto de la veeduría, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social; y,
- h. Las demás que el Pleno del CPCCS le otorgue y que sean necesarias para la realización de su actividad dentro del marco legal vigente.

Igualmente se destaca de este conjunto de normas jurídicas relacionadas con el control social y las veedurías ciudadanas, los recursos jurídicos que pueden utilizar⁷⁹ para facilitar su trabajo, los mismos se detallan de forma resumida en el siguiente cuadro:

⁷⁹ La utilización de estos recursos se realiza de forma indirecta al no contar con personería jurídica los mecanismos de control social en el Ecuador.

Cuadro 6
Recursos jurídicos que pueden utilizar
las veedurías ciudadanas en Ecuador

Norma jurídica	Recurso jurídico
Constitución del Ecuador	Art. 88.- Acción de protección. Art. 91.- Acción de acceso a la información pública.
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Art. 44.- Acción ciudadana para la defensa de los derechos de participación. Art. 99.- Acción de acceso a la información pública.
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art. 14.- Denuncia.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está obligado a receptor, calificar, aceptar a trámite, e investigar de haber mérito suficiente, las denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción (...).
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Art. 22.- Recurso de Acceso a la Información.
Reglamento General de Veedurías	Art 17, literal f.. Solicitar a la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS la designación de expertos a petición de el/la Coordinador/a de la Veeduría;

Elaboración: Autor

Contexto de los procesos de veeduría ciudadana en el año 2012

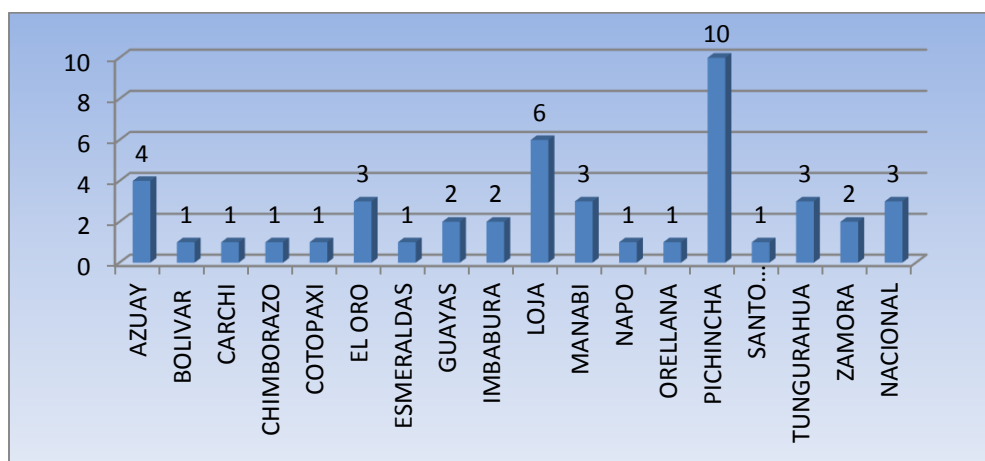
De acuerdo con los datos proporcionados por la Subcoordinación de Control Social⁸⁰ del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, suman *46 veedurías conformadas* bajo el auspicio del Consejo en el año 2012.

Como se puede observar en la Figura 2, la provincia con mayor número de veedurías ejecutas en 2012 es Pichincha (10), aunque en éstas los funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social incluyen en sus datos las veedurías a los procesos de selección de Superintendente de Economía Popular y Solidaria y de Superintendente de Control del

⁸⁰ Anteriormente Dirección Nacional del Control Social

Poder del Mercado, que deberían incluirse dentro de las veedurías de carácter nacional (Ver Anexo 1: Veedurías conformadas durante el año 2012).

Figura 2
Número de veedurías conformadas e inscritas
en el CPCCS en 2012 por provincia



FUENTE: CCPCS- Subcoordinación de Control Social

De la misma forma, cabe tener en cuenta que del total de veedurías conformadas en 2012, cuatro⁸¹ no nacen de la iniciativa ciudadana sino que surgen de la exigencia constitucional que dispone que los procesos de selección de determinadas autoridades necesiten obligatoriamente la vigilancia de una veeduría ciudadana, siendo así las veedurías promovidas directamente por la ciudadanía serían 42.

En los datos de la Figura 2, se observa también que la mayor parte de procesos de veeduría se han realizado en provincias de la Sierra. Llama la atención que la provincia del Guayas la más poblada de Ecuador ocupe un lugar secundario, con tan solo dos veedurías ciudadanas realizadas durante el año 2012.

⁸¹ Veedurías procesos selección de Superintendente de Economía Popular y Solidaria, Superintendente de Control del Poder del Mercado, miembros de la Corte Constitucional, y miembros del Consejo de la Judicatura del Ecuador (CJE).

Otro punto que destaca, es el lugar que ocupa la provincia de Loja en cuanto a procesos realizados, ubicándose en segundo lugar a nivel nacional, con 6 procesos de veeduría durante 2012. Esto es muy significativo tomando en cuenta que es una provincia fronteriza, en donde la presencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es bastante escasa.

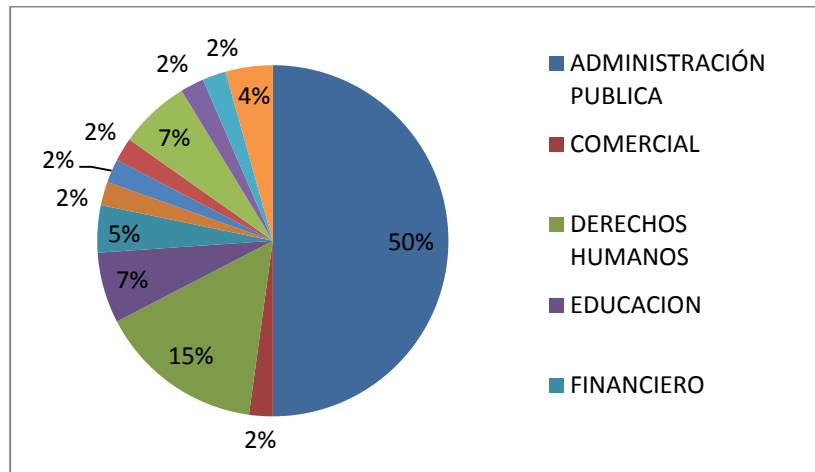
En forma general se observa que en las provincias consideradas por su tamaño poblacional medianas y pequeñas, los procesos de control social a través de veedurías han tenido mayor desarrollo que en las provincias más grandes.

De acuerdo con los datos anteriores, se pueden adelantar algunas ideas, una de ellas, el control social en Ecuador y específicamente el mecanismo de veedurías, presenta todavía un desarrollo incipiente. Ello porque los ciudadanos ecuatorianos aún no utilizan al ciento por ciento los mecanismos que la Constitución de Ecuador pone en sus manos para realizar el control social de los agentes públicos. Por ejemplo, si consideramos un promedio de cinco a siete ciudadanos por cada veeduría ciudadana, al haberse conformado 46⁸² en 2012, significa que solamente entre 230 y 315 ciudadanas y ciudadanos están participando en este mecanismo, cifra que no representa ni siquiera el 1% de la población del Ecuador.

En otro aspecto, con base en datos proporcionados por el CPCCS se puede observar en la Figura 3 que el 50% de las veedurías ciudadanas ejecutadas en 2012 se encuentran categorizadas dentro del área de administración pública, cuestión importante pues nos indica que los ciudadanos comienzan a usar este mecanismo como una herramienta de responsabilización.

⁸² El número de veedurías en Ecuador podría duplicarse si se toman en cuenta las que son promovidas por la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, ONG's y ciudadanos de forma independientes. Sin embargo, a pesar de esa agregación, la participación ciudadana en el control social seguiría siendo bastante limitada.

Figura 3
Procesos de veeduría ejecutados en 2012
Según categorización CPCCS



FUENTE: CCPCS – Subcoordinación de Control Social
Elaboración: Autor

Se destaca, que la veeduría ciudadana escogida para desarrollar este estudio de caso, se incluye dentro de del 50% de veedurías catalogadas como veedurías a la administración pública.

En las páginas precedentes se ha presentado un esbozo del funcionamiento del mecanismo de veeduría ciudadana, con la finalidad de contextualizar la presente investigación. Con esta reflexión se concluye este capítulo, que ha buscado familiarizar al lector o lectora con el proceso de participación ciudadana y control social en el Ecuador.

En el siguiente capítulo se aborda el estudio de una veeduría ciudadana desarrollada en un gobierno autónomo descentralizado con la finalidad de explorar, en el marco de la teoría propuesta la experiencia de la veeduría seleccionada.

Capítulo III

Descripción, análisis e interpretación del caso

Normativa legal aplicable

Para el caso de veeduría ciudadana para “Observar y Vigilar el Sistema de Planificación del Municipio de X en el Período de 2009-2012”⁸³, tema de este estudio, además de la normativa general a todo proceso de veeduría se toma en cuenta también las normas jurídicas aplicables a los gobiernos autónomos descentralizados.

Enfatizando lo señalado, a continuación se detalla los cuerpos legales que tienen relación con el proceso de veeduría estudiado⁸⁴:

- a) Constitución del Ecuador.
- b) Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
- c) Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- d) Reglamento General de Veedurías Ciudadanas.
- e) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- f) Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,
- g) Código de Planificación y Finanzas Públicas, en virtud de ser una veeduría enfocada al control de la gestión pública en los ámbitos de la planificación y presupuestos de un GAD⁸⁵.

⁸³ Se omite la identificación del GAD, en la descripción del caso se detalla la razón de ese hecho.

⁸⁴ En el anexo 8: Elementos normativos aplicables a la veeduría ciudadana para “Observar y Vigilar el Sistema de Planificación del Municipio X en el Período de 2009-2012”, se incluye un cuadro detallado de las normas legales aplicables al caso estudiado.

⁸⁵ A menos que se indique lo contrario, a lo largo de este capítulo se utiliza las siglas GAD para referirse al gobierno autónomo descentralizado en donde se desarrolló la veeduría analizada.

- h) Finalmente, se incluye también la Ordenanza Municipal N16-2012, aplicable a las veedurías desarrolladas en la jurisdicción del GAD.

Descripción del caso

Esta investigación analiza el mecanismo de veeduría ciudadana como instrumento de control social de la gestión pública en el Ecuador. Para hacerlo, se seleccionó una veeduría ciudadana que por sus características pudiera representar un caso interesante de análisis, en la perspectiva de lograr un diálogo entre la teoría propuesta y una experiencia concreta.

Antes de iniciar con la descripción del caso estudiado, se detalla algunos aspectos sobre el mismo.

Para el estudio caso se eligió, una veeduría ciudadana aplicada a un gobierno autónomo descentralizado del Ecuador, al que simplemente se identifica como GAD X, para preservar las fuentes que han permitido el desarrollo de esta investigación, y garantizar que este trabajo no sea utilizado con fines particulares por los actores involucrados, que mantienen hasta la fecha un conflicto relacionado con el proceso estudiado.

De aquí en adelante se denominará a la veeduría como: veeduría ciudadana para “Observar y vigilar el sistema de planificación del Municipio X, en el período 2009-2012”.

Conformación de la veeduría

La veeduría ciudadana para “Observar y vigilar el sistema de planificación del Municipio X, en el período 2009-2012”, se conformó como consecuencia del interés de un grupo de ciudadanos del cantón, que habían tenido la oportunidad de asistir a una reunión informativa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en la que les explicaron sobre el

mecanismo de veeduría ciudadana. Así ante lo que ellos pensaron que era una falta de gestión municipal, deciden analizar la posibilidad de conformar una veeduría ciudadana con la intención de evaluar la gestión municipal del cantón X.

Finalmente, tras un período de reflexión el grupo decidió conformar una veeduría ciudadana, en ejercicio de su derecho constitucional⁸⁶ a fiscalizar el poder público, La veeduría propuesta tenía como objetivo evaluar algunos puntos relevantes de la gestión del GAD⁸⁷.

Las principales razones esgrimidas por los cuatro ciudadanos, para conformar la veeduría ciudadana, fueron⁸⁸:

- Ejercer los derechos garantizados en la Constitución. Sobre este punto, el coordinador de la veeduría manifestó que la principal motivación fue el acercamiento con la Constitución de 2008, la cual permite que los ciudadanos- mandantes vigilen a las autoridades (Entrevista código V1, 04-04-2013).
- Hacer algo, frente a lo que consideraban una mala gestión municipal. Como prueba de aquello, uno de los veedores entrevistados mencionó dos procesos de revocatoria fallidos contra el alcalde del GAD (Entrevista código V3, 04-04-2013).
- Evaluar el uso de los recursos financieros del GAD. Este punto, es uno de los más destacados para dos de los miembros de la veeduría. En este sentido, manifestaron que el objeto de su participación en la veeduría se debía al interés por conocer cómo

⁸⁶ "Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:(...) 5. Fiscalizar los actos del poder público (...), Constitución del Ecuador 2008.

⁸⁷ A lo largo de este capítulo se utiliza las siglas GAD para referirse al gobierno autónomo descentralizado en el que se desarrolló la veeduría ciudadana.

⁸⁸ En el Anexo 21: Cuadro resumen entrevistas a veedores, se puede ver con más detalle.

se utilizaron y en donde se invirtieron los recursos de la ciudadanía (Entrevistas código V2 y V4, 04 y 05-04-2013).

Preparación y aprobación de la veeduría

La formalización de la veeduría ciudadana dentro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), siguió el proceso establecido dentro del Reglamento General de Veedurías, a continuación se describe brevemente el mismo:

**Cuadro 7
Proceso de inscripción**

Reglamento de veedurías	Caso estudiado
Inscripción	Cuatro ciudadanos, presentan una solicitud de conformación de veeduría ciudadana, para vigilar y transparentar la gestión del GAD, en un plazo de 6 meses.
Difusión	La delegación del CPCCS en la zona, no dispone de competencias en esa área.
Registro	El CPCCS verificó del cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento General de Veedurías.
Capacitación	Los veedores reciben un curso de inducción (capacitación) de un solo día de duración, básicamente aspectos relacionados al Reglamento General de Veedurías.
Acreditación	Los ciudadanos reciben su acreditación y se notifica al GAD sobre el inició de la veeduría.

Elaboración: Autor

Dentro de esta primera fase los veedores, conforme lo exige el Art. 8 literal a) del Reglamento General de Veedurías del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, presentaron su solicitud y adjuntaron los respectivos formularios de inscripción (Ver Anexo 10: Formulario de inscripción para la conformación veeduría ciudadana en el GAD X).

En esta primera comunicación⁸⁹, los peticionarios definieron el objeto de la veeduría ciudadana como “Vigilar y Transparentar la Gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado (...), Período 2009-2012” y señalaron un plazo de seis meses como tiempo estimado de ejecución del proceso.

Dado que la delegación zonal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en donde se presentó la solicitud no tiene competencias para inscribir y acreditar una veeduría, el coordinador de la misma, envió el trámite al funcionario designado de la Dirección Nacional de Control Social⁹⁰ en la ciudad de Quito.

Transcurridos algunos días, la Dirección Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social dirige un oficio al alcalde del GAD en el cual informa sobre el pedido de los cuatro ciudadano de conformar una veeduría ciudadana con el objeto de “Vigilar y Transparentar la Gestión del Municipio X en el período 2009-2012”⁹¹, con esos antecedentes le solicita que:

(...) certifique si los prenombrados ciudadanos han tenido algún tipo de conflicto de interés o ha sido funcionarios del Municipio (...) De conformidad al Reglamento General de Veedurías, los aspirantes a veedores no podrán ser, acreditados si tuvieren algún conflicto de interés con la institución a la cual se va a vigilar u observar (OFICIO-C.P.C.C.S-2012)⁹².

⁸⁹ Existió un error en los primeros formularios de inscripción, con respecto al período de vigilancia de la veeduría pues se especificaba 2009-2014, cuando en la comunicación enviada al CPCCS el período era 2009-2012.

⁹⁰ Actual Subcoordinación de Control Social

⁹¹ Este era el nombre preliminar de la veeduría ciudadana, en el transcurso del proceso el objeto de la veeduría es modificado, y por esta razón también la denominación de la misma.

⁹² Ver Anexo 11: Primera comunicación del CPCCS al GAD X.

La citada comunicación tenía por objeto conocer, si los ciudadanos que intentaban conformar la veeduría tenían algún tipo de inhabilidad para ser veedores. Sin embargo, el GAD no contestó durante el proceso de inscripción y acreditación de la veeduría. Como se verá más adelante el GAD utilizó dentro de su impugnación las inhabilidades por las que el CPCCS le consulta en el oficio citado.

Al no recibir ningún tipo de contestación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social presumió que los veedores no tenían ninguna inhabilidad por conflicto de interés con el GAD, por lo que siguiendo con el proceso de acreditación, los ciudadanos promotores de la iniciativa de veeduría ciudadana al GAD, presentaron a pedido del director nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social un alcance a su pedido de inscripción de la veeduría ciudadana al GAD.

Este pedido incluyó los objetivos específicos de la veeduría planteada, los mismos que eran:

1. Análisis del sistema de Recursos Humanos del GAD en el periodo 2009-2012.
2. Análisis del sistema de Planificación y Presupuestos del GAD en el periodo 2009-2012, en base a lo que dispone el artículo 17 literales a, b, c, del Reglamento General de Veedurías, y el artículo 8 numeral 1,2,3 de la Ley Orgánica del CPCCS (Oficio sin código del 22 de Marzo del 2012 enviado por los veedores).

Los dos objetivos descritos, incluían un gran número de actividades planteadas para vigilar y controlar varias áreas de la administración del GAD. Ante esta situación, el director nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) hace notar al coordinador de la delegación del CPCCS, y a los promotores de la veeduría, de los posibles problemas de ejecutar una veeduría con objetivos tan amplios. También menciona que luego de un análisis la Dirección Nacional de Control Social

*recomienda que los veedores*⁹³ opten por un solo objetivo con la finalidad de que la veeduría planteada “sea realizable y pueda cumplir con el cronograma de trabajo” (MEMORANDO No. CPCCS-CSQ-XXX-2012).

Los veedores se acogen a la recomendación de la Dirección Nacional de Control Social, y presentan su nuevo objeto de veeduría⁹⁴, enfocado en el “*Análisis del sistema de planificación y presupuesto del GAD X en el período 2009-2012*”.

No existe respuesta escrita a dicha comunicación, se asume que la Dirección de Control Social, no tuvo cuestionamientos a esta nueva propuesta.

La delegación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, procede de común acuerdo con los proponentes de la veeduría a realizar la capacitación exigida por el Reglamento General de Veedurías en su Art. 8 literal d.

Terminada la capacitación, se firmó un acta de compromiso de los veedores y entregó las credenciales a los cuatro ciudadanos promotores de la veeduría “Para vigilar el sistema de planificación del GAD X en el periodo 2009-2012”⁹⁵ y simultáneamente se designa al coordinador de la veeduría. Cumplidas estas formalidades queda conformada de forma oficial la veeduría ciudadana al GAD.

Sobre esta etapa de la veeduría, los veedores manifestaron dos puntos concretos:

⁹³ De aquí en adelante denominamos veedores a los cuatro ciudadanos que promovieron y luego integraron la veeduría al GAD X.

⁹⁴ Objeto de veeduría, es el tema que los ciudadanos quieren investigar o vigilar con su propuesta de veeduría

⁹⁵ El acta de compromiso de los veedores erróneamente denomina a la veeduría “Para vigilar y transparentar la gestión del Gobierno Autónomo (...) en el Período 2009-2010”, y el documento de entrega recepción de credenciales presenta un error en la fecha, que es corregido de forma manual, es común observar a lo largo del expediente de la veeduría errores similares.

- 1) El apoyo del CPCCS se restringió a la capacitación de los veedores. Sin embargo, incluso el proceso de capacitación según uno de los veedores fue una *simple charla* (Entrevista código V3, 04-04-2013).
- 2) Centralización de los trámites de inscripción de la veeduría, todos los cuales debieron ser enviados a la ciudad de Quito para su aprobación.

En el siguiente cuadro se incluye, de forma resumida las instituciones públicas que intervinieron en esta primera etapa de la veeduría:

Cuadro 8
Instituciones públicas dentro del proceso de veeduría ciudadana

Institución	Normativa legal que sustenta su actuación	Función
GAD X	Constitución del Ecuador, COOTAD, LOTAIP	Representantes de la institución pública sujeta a vigilancia.
CPCCS	Constitución Ecuador (2008) Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Reglamento General de Veedurías.	Mediador, apoyo, y regulación del proceso de veeduría.
CNE y Defensoría del Pueblo	Constitución Ecuador (2008), Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Código de la Democracia.	Certificación y apoyo institucional.

Elaboración: Autor

- GAD, representando por el alcalde del cantón y por los concejales, se incluyen también los funcionarios municipales. La actuación principal en torno al proceso de veeduría fue la del alcalde, siendo marginal la intervención de los concejales y funcionarios.
- CPCCS, que a través de sus funcionarios tanto en su sede central como en la delegación zonal, constituyó el marco institucional de apoyo a la veeduría ciudadana, y cómo se describe más adelante también asumió un papel de regulación.

- CNE y Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana (SPMSPC), su actuación se vinculó más a razones circunstanciales y puntuales, principalmente a procesos de certificación (CNE) o peticiones de apoyo al proceso de veeduría dirigidas a la SPMSPC.

Veeduría en acción

Una vez acreditada la veeduría ciudadana, los veedores remitieron su plan de trabajo al CPCCS. En el plan se contempló *un plazo de ejecución de seis meses* y se detalló las actividades que los veedores planteaban realizar para cumplir el objeto de veeduría centrado en la vigilancia del sistema de planificación y presupuesto del GAD en el período 2009-2012.

Para la tarea señalada propusieron realizar peticiones de información a varios departamentos municipales. Se proyectó incluso, realizar peticiones al Consejo Nacional Electoral (CNE) de los planes de trabajo presentados por el alcalde y concejales del GAD así como también los informes de rendición de cuentas entregados por estas autoridades al CPCCS.

En resumen, se programaron un gran número de actividades que incluían consultas y peticiones de información, a diferentes áreas del GAD e instituciones públicas. Esta situación como se verá más adelante dio lugar a cuestionamientos de parte del GAD y del mismo CPCCS.

Siguiendo con los procedimientos, y luego de entregado el plan de trabajo de los veedores, la máxima autoridad del CPCCS, notificó al GAD⁹⁶ en la persona del alcalde sobre el inicio

⁹⁶ Ver Anexo 13: Notificación de inicio de la veeduría al GAD X.

de las actividades de la veeduría ciudadana “Para Observar y Vigilar el Sistema de Planificación del Municipio X en el periodo 2009-2012”.

Esta notificación contenía dos errores puntuales, por un lado eliminaba del objeto de veeduría previamente aprobado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), el sistema de presupuestos y por otro asignaba un plazo de un año para la ejecución de la veeduría, aun cuando el cronograma presentado por los veedores, como se indicó anteriormente, señalaba un plazo de ejecución de seis meses.

Como se verá más adelante los errores que se deslizaron en la comunicación de notificación al GAD, sirvieron como parte de los argumentos presentados por esta institución, en su impugnación a la veeduría ciudadana.

Desde ese momento, tanto veedores como Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tendrán diferentes apreciaciones del proceso, el cuadro nueve las resume:

Cuadro 9
Puntos de diferencia entre veedores y CPCCS

Actor	Punto en discusión	
	Plazo de ejecución veeduría	Objeto de veeduría
Veedores	6 meses	Planificación, presupuestos y sistema de recursos humanos del GAD
CPCCS	Un año	Planificación del GAD

Elaboración: Autor

Las diferencias en cuanto al plazo de ejecución de la veeduría no generaron mayores tensiones, a pesar de que los veedores no solicitaron el plazo de un año. Sin embargo, el segundo punto, provocó malestar entre los veedores, que consideraron que se limitaba su derecho a fiscalizar el poder público. Uno de ellos incluso manifestó que esta nueva modificación podría responder a “interese políticos” (Entrevista código V3, 04-04-2013).

Debemos recordar que en un primer momento la Dirección Nacional de Control Social recomendó reducir los objetivos de la veeduría, observación que como se describió fue acogida por los veedores. Sin embargo, la notificación al GAD modificó nuevamente el objeto de la veeduría ciudadana reduciéndolo al área de la planificación. Este punto será *uno de los más polémicos durante el proceso*.

Una vez superados los trámites, la primera actividad que llevaron a cabo los veedores fue la petición al GAD de documentación relacionada a veinte y siete temas diferentes, entre los que se incluían⁹⁷:

1. Plan de desarrollo vigente de los años 2009, 2010, 2011, 2012.
2. Análisis financieros de los años 2009, 2010, 2011, y parte ejecutada del 2012
3. Copias de actas de aprobación de por el Cabildo de los presupuestos participativos de 2009 al 2012
4. Copias certificadas de los análisis de precios unitarios, presupuestos referenciales, convenios, contratos de obra, plantilla final de obras de los UPC del cantón, realizados en convenio con el GAD
5. Análisis de adquisiciones de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios públicos 2009 al 2012.
6. Informes de la rendición de cuentas del señor alcalde, concejales, directores, jefes departamentales. De los años 2009 al 2011.

⁹⁷ No se toman en el orden presentado en oficio, simplemente se detallan algunos de los pedidos, con un fin explicativo. Oficio N° 002 – C-VC- GAD-X-2012.

7. Informe del procurador síndico municipal de los juicios laborales, contencioso administrativo planteados en contra del GAD X en el período 2009-2012.

Se destaca, la petición de información relacionada con el presupuesto municipal, principalmente los análisis financieros de los presupuestos municipales del período 2009-2011 y la información sobre la ejecución presupuestaria del 2012. Estas peticiones fueron una de las razones que motivaron la impugnación por parte del GAD a la veeduría.

Rechazo e impugnación de la veeduría por parte del GAD

Frente a ese pedido, y a otros que los veedores hicieron directamente a algunos funcionarios municipales, el GAD mediante comunicación dirigido a la presidencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, presentó una impugnación a la veeduría sustentada principalmente en el supuesto incumplimiento del Art. 16 ⁹⁸literales c) y h) del Reglamento General de Veedurías.

Al mismo tiempo, el GAD solicitó que se aplique el Art. 14 literal c. del mismo reglamento. Es decir, que el pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tomara una resolución para suspender la veeduría ciudadana por el incumplimiento de las normas establecidas en la ley Orgánica de Participación Ciudadana y en el citado reglamento.

Además de las normas legales señaladas el GAD detalló al menos cuatro razones por las cuales consideraba que la veeduría debía ser impugnada. La primera por considerar que la

⁹⁸ El Art. 16 del Reglamento General de Veedurías (2010), señala las inhabilidades para ser veedor, las invocadas por el señor Alcalde de (...) son los literales c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría. y h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.

misma era un ataque político a la gestión del gobierno municipal, así lo expresa en uno de los párrafos del oficio enviado a la presidencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que a continuación transcribimos:

Conforme está establecida en la ley esta figura debería presentarse como acto en la cual la ciudadanía participa de manera espontánea, pero al final todos sabemos que está siendo propulsada por inescrupulosos adversarios políticos con el fin de crear problemas a las autoridades electas, ponerles zancadillas o como un mero hecho de antipatía (Oficio No. 00634 - 2012).

También se atribuyó a los veedores un conflicto de intereses, de forma específica se indicó que uno de ellos era un exfuncionario municipal despedido por supuesta mala gestión dentro de su cargo. A esto, se agregó que los veedores eran miembros o directivos de un partido político, supuestos que de cumplirse los inhabilitaban como tales.

La tercera razón expuesta en la impugnación se fundó en la petición de parte de los veedores de información que a su criterio no se incluía dentro del objeto de veeduría aprobado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y notificado al GAD. Particular que como se indicó anteriormente *fue un error* al momento de redactar la notificación al GAD pues que se omitió mencionar que la veeduría ciudadana también incluía el *presupuesto en el período 2009-2012*.

Finalmente, la última razón que invocó el GAD dentro de su impugnación a la veeduría ciudadana, fue más bien una valoración particular en el sentido de considerar que los veedores ciudadanos incluidos dentro de la veeduría al GAD, debían contar con una preparación técnica específica en el tema de la veeduría ciudadana. Así la impugnación mencionaba que los veedores:

(...) deben por lo menos tener alguna experticia en temas referentes a planificación, especialmente relacionados con los municipios, que es el verdadero motivo de la veeduría y de lo que se puede establecer ninguno de los acreditados tiene conocimientos en esos temas, lo que la torna más oscura la intención de la veeduría (Oficio No. 00634 AL- 2012).

El siguiente cuadro resume los argumentos de la impugnación presentada por el GAD en contra de la veeduría ciudadana:

Cuadro 10
Causas esgrimidas impugnación a la veeduría

Bases de la impugnación	Norma legal que supuestamente se incumple
Supuesta motivación política de la veeduría, con intención de entorpecer la gestión municipal.	No se identifica.
Conflicto de intereses de los veedores, uno de los veedores es un exfuncionario del GAD, además de que supuestamente los veedores son directivos de un partido político no identificado.	Art 16. Literal c. y h. del Reglamento General de Veedurías.
Petición de información que no se encuentra dentro del objeto de veeduría aprobado por el CPCCS y notificado al GAD.	Notificación oficial de parte de CPCCS sobre el inicio de la veeduría al GAD.
Falta de experiencia en temas objeto de veeduría por parte de los veedores.	No se identifica.

Elaboración: Autor

Como consecuencia de la impugnación, los veedores ciudadanos, tuvieron que hacer frente a la negativa de parte de los funcionarios municipales a entregarles cualquier tipo de información. Los mismos manifestaban que antes de entregar cualquier documento debían recibir el *visto bueno de la autoridad*, y está no lo daría hasta recibir una respuesta a la impugnación presentada al pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Basado en la impugnación, el GAD, solicitó al coordinador de la delegación del Consejo de Participación y Control Social, que suspendiera⁹⁹ la veeduría, mientras se resolvía la misma.

El coordinador de la delegación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no contestó esta comunicación. De su parte, los veedores entregaron una petición en la que solicitaban se corrigiera los errores tanto en la notificación al GAD como en las credenciales de veedores recibidas desde la ciudad de Quito en cuanto con el objeto de la veeduría ciudadana.

La delegación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, envió el oficio de los veedores, pero no comunicó a las autoridades centrales sobre el pedido de suspender la veeduría ciudadana.

Frente a estos acontecimientos, los veedores comunicaron a los funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tanto de la delegación provincial como de la sede en Quito, de las más de veinte comunicaciones enviadas por la veeduría ciudadana a los diferentes jefes departamentales y autoridades del GAD, en las que solicitaban información requerida para llevar a cabo el trabajo de la veeduría ciudadana.

Por su parte, la Dirección Nacional de Control Social informó al GAD, que *el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social había tomado nota de las observaciones realizadas a la veeduría ciudadana y le solicitó, que envié los documentos que probaran la*

⁹⁹ Ninguna delegación del CPCCS, tiene esa facultad, solo el pleno del CPCCS puede suspender una veeduría ciudadana. Además, el caso de la impugnación presentada por el GAD, es *sui generis*, pues se supone que previo al proceso de acreditación de veedores ciudadanos el CPCCS revisó el cumplimiento de la normativa legal. En este caso específico, como se indicó previamente, se envió un oficio pidiendo al GAD información sobre cualquier tipo de conflictos de interés de los veedores con la institución, comunicación que nunca recibió contestación del Municipio.

vinculación de uno de los veedores con el GAD (contratos, acciones de personal y liquidación de haberes), tal y cómo señalo en la impugnación enviada.

Una vez recibida la impugnación, los funcionarios del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dedicaron sus esfuerzos a conseguir información sobre las supuestas inhabilidades de los veedores.

Es así que solicitaron al Consejo Nacional Electoral (CNE) que certifique si los veedores pertenecían a algún partido o movimiento político. En su contestación el CNE documentó que los veedores no pertenecían a ninguno de los movimientos o partidos políticos registrados hasta esa fecha. *Con lo que una de las supuestas inhabilidades argumentadas dentro de la impugnación del GAD quedó desvirtuada.*

A la par, la Dirección Nacional de Control Social, pidió explicaciones (legales y documentales), al coordinador de la veeduría ciudadana por solicitar información que no se encontraba dentro del objeto de veeduría aprobado. En una segunda comunicación, requirió que el veedor cuestionado explique por qué no informó de su anterior vinculación laboral con el GAD y que justifique por qué tal vinculación no se configura en lo expuesto en el literal c. del Art. 16 del Reglamento General de Veedurías.

Un mes después de la impugnación, los veedores pidieron que se les haga llegar una copia certificada de la misma, ya que hasta esa fecha la única comunicación que les informaba de ese hecho era la remitida por la autoridad del GAD. *El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no informó de esta impugnación a los veedores*, por lo que en esa comunicación pidieron que se les hiciera conocer la respuesta del pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como también se les permitiera presentar los documentos de descargo.

Finalmente, y con dos meses de retraso, la Dirección Nacional de Control Social remitió a los interesados el expediente de la impugnación presentada por el GAD, y esto a instancias de la solicitud presentada por los veedores.

Hechos finales

El proceso de impugnación permaneció abierto durante todo el año que la veeduría ciudadana tenía como plazo para realizar su trabajo. Los veedores permanecieron a la espera de una respuesta de parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mientras tanto debieron trabajar con la información que pudieron encontrar de forma pública.

Casi siete meses después de la entrega del expediente de la impugnación por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y ante la falta de pronunciamiento de ese organismo, el Coordinador de la veeduría ciudadana, envió una comunicación, dirigida a la Dirección Nacional de Control Social. En ella, contestó de forma general los cuestionamientos (petición de información fuera del objeto de veeduría y conflicto de intereses de los veedores).

A la vez que hizo un resumen de todas las actuaciones de la veeduría ciudadana a lo largo de esos siete meses transcurridos. También cuestionó la falta de respuesta a las peticiones de los veedores, incluso de parte del mismo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, al que acusó de no apoyar el proceso, y pidió que por lo menos, el Consejo, conteste las comunicaciones enviadas.

Una copia de esta comunicación fue enviada a la Presidencia de la República, al mismo tiempo que solicitaban una entrevista con el propio presidente, para exponerle la situación¹⁰⁰. El objetivo, de acuerdo con los veedores fue presionar para que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social actué.

Transcurridos nueve meses de la impugnación, la Subcoordinadora de la delegación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, pidió al GAD que le informe por qué no se había entregado la información solicitada por los veedores. Esta fue la única comunicación oficial en la que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se refiere a la veeduría ciudadana como “*conformada para vigilar el sistema de planificación y presupuestos del GAD (...) en el periodo 2009-2012*”¹⁰¹ (Ofc. No. 164-CPCCS-OL).

En la misma comunicación se hizo referencia a que “*la impugnación realizada fue dirigida hacia una persona más no hacia toda la veeduría*”¹⁰² (Ofc. No. 164-CPCCS-OL). En este punto se observa que la funcionaria de la delegación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, desestimó o desconoció que la impugnación fue hecha a la veeduría en conjunto.

Un mes después de esa comunicación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, expresó al Consejo Municipal su preocupación por las dificultades que había tenido la veeduría en cuanto al acceso a la información requerida por los veedores, también se *informó de que la no entrega de información a los veedores incumplía normas legales como*

¹⁰⁰ En entrevista con el Coordinador de la veeduría, se manifiesta que por dos ocasiones intentaron hablar con el presidente de la República, siendo en la segunda ocasión, cuando de forma muy breve pudieron exponerle su situación cuando se encontraba en un evento público. (Entrevista código V1, 4-04-2013).

¹⁰¹ Cursivas agregadas por el autor

¹⁰² Cursivas agregadas por el autor

la Constitución, y la LOTAIP, al mismo tiempo que recalca que los veedores, solo podían pedir información relacionada al sistema de planificación.

A pocos días de cumplirse el plazo de la veeduría ciudadana, los veedores, solicitaron se ampliara el plazo otorgado, dado que por los inconvenientes presentados no habían podido realizar su trabajo de forma adecuada. A la vez que solicitaban se realice una nueva notificación al GAD en la que se corrija el objeto de veeduría.

De forma casi inmediata, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social autorizó dicha ampliación, otorgando un nuevo plazo de un año a la veeduría. Sin embargo, los veedores manifestaron que la ampliación les permitiría escribir su informe final, mismo que de acuerdo con sus estimaciones se presentaría en el mes de julio del 2013¹⁰³.

Los veedores consideraron un fracaso total la veeduría ciudadana apenas un mes después de haber recibido de parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la autorización de ampliación del plazo, iniciaron un proceso para pedir la revocatoria¹⁰⁴ de las autoridades del GAD, en base de dos supuestos:

- 1) El incumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y,
- 2) La no aprobación del Presupuesto 2013 del GAD.

La iniciativa de revocatoria, se convirtió en un intento de parte de los veedores para lograr llamar la atención de las autoridades y de la ciudadanía. El proceso no progresó ante la negativa del CNE de aceptar el trámite por supuestamente ser extemporáneo. La ley de la

¹⁰³ Hasta la presente fecha (agosto 2013) el informe final de la veeduría no ha sido presentado.

¹⁰⁴ El proceso de revocatoria, es distinto e independiente al de la veeduría ciudadana, pero tuvo su origen en los problemas experimentados por la Veeduría al GAD X y por tanto presenta el punto final de ese proceso.

materia¹⁰⁵ señala que la solicitud debía ser presentada antes del último año de ejercicio de funciones de la autoridad a la que se le inicia el procedimiento de revocatoria. Este proceso no tuvo mayor relevancia, la ciudadanía no mostró interés en un proceso de revocatoria que se intentaba por tercera vez, y tampoco existió una cobertura mediática importante.

En el momento de edición de este documento¹⁰⁶, los veedores planean pedir una revisión a la resolución del CNE respecto a su pedido de revocatoria de las autoridades del GAD, con pocas probabilidades de éxito. El proceso de veeduría ciudadana continúa paralizado, y los veedores únicamente han tenido acceso a una cantidad reducida de información, principalmente la referida a los planes e informes de trabajo. Se desconoce cuándo se retomará o si simplemente será abandonado como consecuencia del proceso de desgaste al que se han enfrentado los veedores.

A continuación se presenta un resumen cronológico con los principales hechos del proceso de veeduría, en los Anexos se incluye la documentación y cronología completa:

Cuadro 11
Cronología veeduría al GAD

Fecha	Evento
2 de marzo de 2012	Presentación de documentos para inscripción veeduría
10 abril del 2012	Se acredita la veeduría.
26 de abril del 2012	Impugnación a la veeduría.
10 de mayo	El CPCCS solicita al GAD documentos de respaldo de la impugnación.
4 de junio del 2012	CPCCS pide pruebas de descargo a veedores.
4 de junio del 2012	Veedores solicitan se les haga llegar copia de la impugnación.
21 de junio del 2012	CPCCS remite copia de la impugnación a los veedores
11 de diciembre del 2012	Veedores elevan a conocimiento de la Presidencia de la República, la situación de la veeduría ciudadana.
20 de febrero del 2013	El CPCCS pide al GAD que a través del dialogo se solucione la situación de la veeduría.

¹⁰⁵ Art 25. Ley Orgánica de Participación Ciudadana

¹⁰⁶ Septiembre 2013

Fecha	Evento
2 de abril del 2013	Veedores solicitan la ampliación del plazo de la veeduría, luego de una nueva notificación al GAD en la que se rectifique el objeto de la veeduría
2 de abril del 2013	CPCCS autoriza la ampliación del plazo de la veeduría, sin embargo, no se pronuncia sobre la inclusión de los presupuestos municipales dentro del objeto de veeduría.
14 de mayo del 2013	Los integrantes de la veeduría, impulsan un proceso la revocatoria de mandato del alcalde y concejales del GAD.
24 de junio del 2013	CNE rechaza la petición de revocatoria.

Elaboración: Autor

El cuadro 10 desarrolla un sumario con los principales acontecimientos del proceso de veeduría al GAD. Se destaca que una vez presentada la impugnación por parte del GAD, la veeduría experimentó un punto de inflexión que afectó el desarrollo de lo que hasta ese momento era un proceso que se ejecutaba dentro de los parámetros y tiempos previstos tanto por los veedores como por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Se observa también, la lentitud con la cual se desarrollan los acontecimientos luego de la impugnación, especialmente la actuación del Consejo de Participación Ciudadana que como se señala en el cuadro citado esperó por casi un año completo para mediar en la situación originada por la impugnación del GAD.

En síntesis, la presentación de la impugnación por parte del GAD entorpeció el proceso de veeduría al centrar como principal objetivo de los actores involucrados la resolución de la misma.

Análisis del caso

Para realizar el análisis del caso, se ha estructurado una exploración del mecanismo de veeduría ecuatoriana a través de un proceso de discusión que inicia con el modelo analítico

propuesto por Cunill (2003) y que integra también los demás conceptos y teorías incluidos en capítulo previo de este trabajo.

La propuesta de control social de Cunill y el mecanismo de veeduría ecuatoriana

Partiendo del modelo propuesto por la investigadora del CLAD y descrito en párrafos anteriores, el mecanismo de veeduría ciudadana ecuatoriano se estudia en referencia a cuatro interrogantes: ¿Quiénes pueden participar? ¿Cómo lo hacen? ¿Con qué medios cuentan? y ¿Dónde puede utilizarse?

¿Quiénes pueden participar?

El control social y el mecanismo de veeduría ciudadana en Ecuador, se configuran como un modelo abierto. En el sentido de permitir la participación tanto individual como colectiva de los ciudadanos dentro de los procesos de control.

Sin embargo, pueden existir restricciones, el caso de la veeduría ciudadana al GAD, presenta un ejemplo claro. A pesar de que constitucionalmente y legalmente¹⁰⁷ cualquier ciudadano puede ser veedor. En la práctica el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social e incluso las autoridades públicas, pueden utilizar la normativa vigente tanto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como del Reglamento General de Veedurías para impedir que un ciudadano ecuatoriano pueda ejercer su derecho constitucional a fiscalizar el poder público.

Así en el caso estudiado, el GAD a través de una impugnación basada en uno de los artículos del Reglamento General de Veedurías pidió la inhabilidad de uno de los veedores y rechazó cualquier tipo de investigación de la veeduría ciudadana. Por su parte, el Consejo de

¹⁰⁷ Constitución del Ecuador Art.61, Art. 204, Ley Orgánica de Participación Ciudadana Art.46.

Participación Ciudadana y Control Social¹⁰⁸ al exigir un proceso burocrático para poder iniciar una veeduría ciudadana, en el cual los ciudadanos se someten a un análisis¹⁰⁹ de *probidad*, que de forma tácita reduce el número de actores que puede ejercer control social.

Sobre este último punto, se resalta para el caso estudiado la aplicación del Art. 16 literal c.¹¹⁰ del Reglamento General de Veedurías que se refiere a la inhabilidad para ser veedor por tener intereses directos o indirectos o *cualquier tipo de vinculación con el objeto de veeduría*. La impugnación presentada por el GAD, en uno de sus puntos hizo referencia al citado artículo alegando que uno de los miembros de la veeduría ciudadana al ser exfuncionario de la institución estaría inmerso en dicha inhabilidad.

De hecho, la generalidad o discrecionalidad de ese literal del Art. 16 del reglamento, puede impedir que cualquier ciudadano ejerza control social. Por ejemplo, si un grupo de ciudadanos quisiera realizar una veeduría ciudadana sobre el sistema de alcantarillado operado por un gobierno autónomo descentralizado cualesquiera, se podría negar la veeduría alegando que los ciudadanos tienen una vinculación con el objeto de veeduría al pagar el servicio de agua potable municipal es decir tendrían *vinculación con el objeto de la veeduría*. Claro que la situación planteada es hipotética y deliberadamente exagerada, pero al dejar abierta una posibilidad tan amplia de vinculación con el objeto de veeduría, cualquier relación con él mismo puede ser utilizada para impedir la acción del control social.

¹⁰⁸ En adelante solo Consejo de Participación Ciudadana.

¹⁰⁹ Este análisis se refiere básicamente al análisis individual del de los proponentes de una veeduría, con respecto a las inhabilidades establecidas en el Reglamento General de Veedurías.

¹¹⁰ literal c. del Art.16 del Reglamento General de Veedurías sobre las inhabilidades para ser veedor: “Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría”.

Las mismas *credenciales de los veedores* presentan un claro ejemplo de exclusión, al determinar quién es veedor y quien no, de esta forma, una institución pública puede negarse a entregar información a una veeduría ciudadana si los veedores no cuentan con una *credencial* que los certifique como tales. Incluso contado con ella, esta puede utilizarse para limitar el accionar de los veedores, en el caso de la veeduría al GAD, así por ejemplo en la impugnación a la misma se hizo referencia a que los veedores estaban haciendo *mal uso de la acreditación* y con base en esta impugnación, los requerimientos pedidos de la veeduría fueron rechazados en su mayor parte.

En síntesis, el control social a través de veedurías ciudadanas en el Ecuador, es abierto solo hasta cierto punto, la normatividad y los procedimientos institucionales del Consejo de Participación Ciudadana, pueden limitar el pleno ejercicio del derecho constitucional a fiscalizar el poder público amparándose en normas legales y reglamentarias de inferior jerarquía.

¿Cómo pueden participar?

El mecanismo de veeduría ciudadana de Ecuador, es un instrumento de control social aplicable como instrumento de control *ex post*, pero también puede ser utilizado de forma concurrente a un hecho determinado. Por tanto, su concepción como mecanismo de responsabilización es más amplia, que la aceptada por los teóricos más tradicionales de la responsabilización para los cuales este sólo es posible en forma *ex-post*. Al respecto Cunill (2003) resalta que sin importar el alcance temporal del control social, es indispensable que se realice en condiciones de *autonomía*.

En el caso ecuatoriano, la autonomía del mecanismo se encuentra garantizada por el Art. 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Sin embargo, tal autonomía en determinados casos se ve reducida por la misma institución encargada de protegerla. En el caso de las veedurías ciudadana inscritas en el Consejo de Participación Ciudadana, esta institución puede utilizar sus competencias para limitar el accionar de este mecanismo, de manera que se puede reducir la efectividad del control ciudadano al permitir que a través de procedimientos administrativos se retrase o desvíe de su misión original.

Concretamente el Consejo de Participación Ciudadana puede decir ¿cómo? ¿cuándo? y ¿quiénes? pueden ejercer control social, a través de la estructuración de procesos administrativos que configuran la forma y el alcance del control ciudadano a través de veedurías.

En el caso estudiado se presentan dos ejemplos claros de esta situación: el primero, los veedores plantearon dentro de su propuesta de veeduría dos grandes temas de control el *sistema de recursos humanos y el sistema de planificación y presupuestos* del GAD. Como se detalla en la descripción del caso, el Consejo de Participación Ciudadana *sugirió* que tal propuesta era *poco operativa*, a pesar de acogerse a la sugerencia el objeto de veeduría fue nuevamente alterado cuando contrariamente a lo acordado por los veedores y los funcionarios del CPCCS sobre que el objeto de la veeduría incluía los presupuesto municipales, la notificación oficial enviada por el CPCCS al GAD eliminó del objeto de veeduría los presupuestos municipales.

En un segundo ejemplo, los veedores proyectaron un plazo de ejecución de la veeduría de *seis meses*. El Consejo de Participación Ciudadana *resolvió* que el plazo era de un *año*. Se aclara que este tipo de actuaciones puede afectar la libertad de los ciudadanos-veedores a

desarrollar el proceso de veeduría en las condiciones y plazos que consideren. Estas situaciones de dan a pesar de que uno de los principios de la Ley Orgánica del CPCCSS, el de autonomía social, que textualmente dice:

Autonomía social.- Los ciudadanos y ciudadanas, en forma individual o colectiva, deciden con libertad y sin imposición del poder público, sobre sus aspiraciones, intereses y la forma de alcanzarlos; observando los derechos constitucionales. (Art. 2 de la Ley Orgánica del CPCCS, Registro Oficial Suplemento 22 del 09-09-2009)

Sin embargo, en el caso examinado, el Consejo de Participación Ciudadana asume competencias de regulación, que entran en contradicción con su función de apoyo a los procesos de control social. De hecho, el Art. 8 de su Ley Orgánica claramente especifica que dentro de esta área, el organismo debe apoyar las iniciativas de control social y actuar de enlace entre el Estado y la ciudadanía.

Con respecto al carácter temporal de control social, la veeduría ciudadana al GAD muestra una situación contraria de la tendencia de los procesos de veedurías ciudadanas desarrollados en 2012 (Ver Anexo 1: Veedurías conformadas en el año 2012), en el sentido de ser una veeduría de carácter fiscalizador (control *ex-post*), mientras que la gran mayoría de procesos de veeduría ciudadana realizados en 2012 son de control concurrente. En este punto, se resalta que la ciudadanía apuesta por el desarrollo del control social en su perspectiva de acompañamiento a las autoridades e instituciones públicas, opción que se presenta más efectiva dado el poco impacto que tienen las veedurías ciudadanas sobre hechos ejecutados. Añadiéndose que ante procesos de fiscalización *ex-post* los agentes públicos pueden mostrar incomodidad y rechazo. En el caso estudiado, por ejemplo, se acusó a la veeduría ciudadana

de ser una revancha política por lo que se le negó cualquier tipo de colaboración o asistencia de parte del GAD.

¿Con qué medios cuentan?

Las veedurías ciudadanas en el Ecuador al no tener personería jurídica, no pueden utilizar de forma directa ningún mecanismo legal, sin embargo, los ciudadanos integrantes de las mismas pueden recurrir a algunos recursos legales para desarrollar su trabajo, para efectos explicativos, reproducimos de nuevo el cuadro sobre recursos jurídicos presentado en la descripción del caso:

Cuadro 12
Recursos Jurídicos que pueden utilizar
las veedurías ciudadanas en Ecuador

Norma legal	Recurso jurídico
Constitución del Ecuador	Art. 88.- Acción de protección. Art. 91.- Acción de acceso a la información pública.
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Art. 44.- Acción ciudadana para la Defensa de los derechos de participación. Art. 99.- Acción de acceso a la información pública.
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Art. 14.- Denuncia.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está obligado a receptor, calificar, aceptar a trámite, e investigar de haber mérito suficiente, las denuncias sobre actos u omisiones que afecten la participación o generen corrupción (...).
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Art. 22.- Recurso de acceso a la información.
Reglamento General de Veedurías	Art 17, literal f. Solicitar a la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS la designación de expertos a petición de el/la Coordinador/a de la Veeduría;

Elaboración: Autor

Como se observa en el cuadro 12, los mecanismos en manos de los veedores ciudadanos, se limitan en su totalidad a recursos de acceso a la información pública o de protección de derechos, a esto se agrega la capacidad de los veedores de pedir apoyo técnico al CPCCS. Sin embargo, ninguno de los cuerpos normativos señalados contempla la posibilidad de que

una veeduría ciudadana active directamente algún tipo de sanción administrativa. Lo más cercano es el Art.14 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana que ordena que este organismo investigue las denuncias ciudadanas, en este caso particular, puede ser el informe final de una veeduría ciudadana. Es decir, los recursos con los que cuenta el mecanismo de veeduría ciudadana para realizar su trabajo son indirectos.

En el caso privativo de las veedurías ciudadanas inscritas en el Consejo de Participación Ciudadana, las observaciones son entregadas al pleno del Consejo para que las trasmita a la institución sujeta a vigilancia con la intención de que está ponga en práctica las recomendaciones. El Consejo de Participación Ciudadana debe vigilar el cumplimiento de las recomendaciones, pero no tiene ningún instrumento legal a su disposición para obligar su cumplimiento, más allá de exhortaciones públicas o comunicaciones a las instituciones.

En el caso de que el informe de una veeduría ciudadana contenga indicios de responsabilidad, el proceso es el mismo con la salvedad de que en ese caso se envía a las autoridades competentes (ej.: Fiscalía, Contraloría General del Estado). Adicionalmente, el Consejo de Participación Ciudadana también puede intervenir como parte procesal en causas judiciales derivadas de estos informes. Sin embargo, en ningún caso una veeduría ciudadana puede de forma directa aplicar una sanción ante una irregularidad.

De hecho, una veeduría ciudadana al carecer de personería jurídica no puede recurrir a los instrumentos legales como tal. Son los ciudadanos integrantes de la veeduría en su calidad de tales, los que individual o colectivamente pueden utilizar los recursos detallados en el cuadro 12.

Un ejemplo de aquello, es la siguiente comunicación enviada a los veedores del GAD, con respecto a un pedido de información, la misma textualmente dice

Cabe indicar que esta documentación se la facilitará en función a lo que establece la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y no como parte de su labor como veedores, (...) (Oficio N°349-SGM-2012-Alcaldía).

De hecho, basado en las respuestas del Consejo de Participación, el GAD niega sistemáticamente la información que considera fuera del objeto de veeduría. Con ello tanto el GAD como el Consejo de Participación Ciudadana incumplen con las normas legales aplicables a la veeduría, alargando y entorpeciendo de forma deliberada el trabajo de la veeduría ciudadana al GAD.

Finalmente, el modelo de Cunill plantea en qué áreas se puede desplegar mecanismos de control social, a través de la pregunta

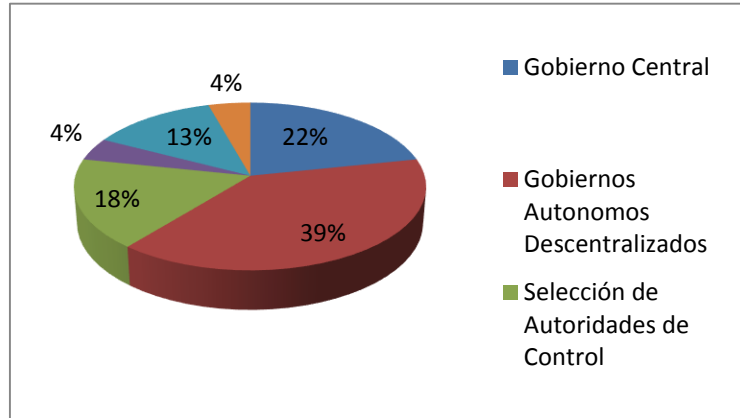
¿Dónde puede utilizarse?

En el caso de Ecuador, el control social a través de veedurías ciudadana puede desplegarse a todo nivel en el sector público y en el sector privado que preste servicios o realice actividades de interés público, sin embargo, el énfasis de este mecanismo tal y como lo determinan la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Reglamento General de veedurías, es el control de la gestión pública.

En la Figura 4, construida a partir de la información para el 2012 proporcionada por el Consejo de Participación Ciudadana, se puede apreciar cómo se ha desplegado el mecanismo de veeduría ciudadana en el Estado ecuatoriano para ejercer control social. En la figura se observa que el 39% de los casos de veedurías se han ejecutado en gobiernos autónomos descentralizados, el 22% en el nivel central y un 4% en el nivel parroquial.

Figura 4

Despliegue del mecanismo de veedurías ciudadanas creadas bajo la normativa del CPCCS en el Estado ecuatoriano en el año 2012



Fuente: Subcoordinación de Control Social

Elaboración: Autor

El caso estudiado presenta una de las primeras veedurías ciudadanas aplicadas a un gobierno autónomo descentralizado en el marco normativo actual. Es destacable que esta veeduría ciudadana, tenía como objeto de control social dos aspectos relevantes como son la planificación y el presupuesto, con una visión de control ciudadano integral.

Sin embargo, esta característica presenta también debilidades, una de ellas la gran cantidad de información generada por las instituciones públicas, que para su interpretación requieren de conocimiento especializado y que exige que las instituciones públicas tengan un sistema de información que permita la generación, archivo y publicación de la información relevante. Característica que al menos en el caso del GAD analizado se da de forma parcial.

Es decir, aunque el control social puede ser ejercido en todos los niveles del Estado, no todas las instituciones cuentan con la capacidad organizacional para hacer frente a los pedidos ciudadanos que los procesos de veeduría requieren.

A esto se suma el todavía limitado soporte del Consejo de Participación Ciudadana a las veedurías, esto como resultado de su estructura centralizada¹¹¹ la cual limita las competencias que pueden ejercer sus delegaciones. Para el caso de la veeduría al GAD, la delegación del CPCCS funcionaba como una oficina de recepción y despacho de oficios y la persona encargada de realizar el seguimiento y apoyo a la veeduría se encontraba en la ciudad de Quito. Paradójicamente en el nivel local y provincial, es en el que más procesos de veedurías ciudadanas se realizan¹¹².

La normativa legal y su función en el proceso de veeduría

Aunque este trabajo de investigación no centra su interés en el análisis jurídico, consideramos pertinente destacar algunas reflexiones de cómo se utilizaron y aplicaron las normas legales competentes en el caso estudiado.

Por un lado subrayamos la utilización del Reglamento General de Veedurías por parte del GAD dentro de un supuesto proceso de impugnación¹¹³. Se debe indicar que el citado reglamento no incluye la figura de impugnación, sin embargo, el GAD improvisó la misma como una forma de entorpecer el proceso de control social. Mientras que por su parte el pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) aunque nunca resolvió oficialmente tal impugnación, sí la aceptó tácitamente como se describe en la descripción del caso. Esto a pesar de que su ley orgánica dispone que debé promover y apoyar las iniciativas de veeduría. Para los veedores esto se tradujo en una actitud pasiva del CPCCS, el cual no intervino para buscar una solución a la impugnación sino casi un año después, y esto a

¹¹¹ Se conoce que el CPCCS implementará un proceso de desconcentración, entre 2013 y 2014.

¹¹² En el listado de procesos de veeduría conformadas en 2012 en el CPCCS (ver Anexo 1), se puede observar que de los 46 casos, solo cinco tenían alcance nacional.

¹¹³ No existe esta figura en ninguna norma legal aplicable.

instancias de los constantes reclamos de los veedores incluso ante la Presidencia de la República.

Desde el punto de vista del presente trabajo, el CPCCS debió desestimar inmediatamente la impugnación pues la veeduría fue acreditada por este mismo organismo, y con más razón cuando previo a la acreditación se solicitó al GAD que informara si existía algún conflicto de interés con los ciudadanos que promovían la misma, el GAD nunca lo hizo.

Como consecuencia, se utilizó el reglamento y las demás normas legales competentes, como un instrumento para impedir el trabajo de los veedores. Esto en oposición de lo expresado por los funcionarios del CPCCS entrevistados, para los cuales la existencia de normativa legal sobre participación y control social, facilita la participación de los ciudadanos en los procesos de control social. Es decir, una visión optimista desde la institucionalidad estatal encargada de promover el control social y una realidad en la que las instituciones estatales pueden utilizar estas mismas normas legales para entorpecer los procesos de control social.

Por otro lado, tenemos la deficiente utilización de los medios legales necesarios para obtener información pública. Sobre este punto existió un desconocimiento e incumplimiento de las normas legales aplicables, de parte de todos los actores involucrados dentro del proceso de veeduría. Situación que se complicó aún más por la negativa de la burocracia del GAD para responder a los requerimientos de información de la veeduría.

En primer lugar, los veedores, a pesar de que en sus peticiones hicieron referencia a la Constitución y a la Ley Orgánica Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), nunca recurrieron a los instrumentos, que estos cuerpos legales ponen en manos de los ciudadanos cuando una institución pública les niega la información solicitada. Por

ejemplo, nunca utilizaron la *acción de acceso a la información pública* prevista en el Art. 91 de la Constitución ecuatoriana.

Esto en contraste a sus respuestas (de los veedores) dentro de las entrevistas realizadas como parte del proceso de investigación, en donde señalaron haber utilizado los procedimientos legales previstos en la LOTAIP¹¹⁴. Otro de los ejemplos del desconocimiento de la normativa por parte de los veedores, es su inconformidad con respecto al cobro por parte del GAD de los valores por la reproducción de los documentos requeridos, olvidando que la LOTAIP si dispone el cobro de los mismos.

Por parte del GAD se observa el incumplimiento¹¹⁵ de las disposiciones relativas al acceso a la información pública de la Ley Orgánica de Acceso Transparencia de la Información Pública, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Siendo, la razón aducida por el GAD la impugnación presentada al CPCCS. Impugnación que señalaba “Mientras la presente impugnación sea resuelta me abstendré de brindar cualquier tipo de información a los integrantes de la veeduría” (Of. No. 00634-XX-2012)¹¹⁶. Con lo que se incumplía:

1. Ley Orgánica de Acceso Transparencia de la Información Pública (LOTAIP):

- a. Art 1.-**Principio de Publicidad de la Información Pública.**- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y

¹¹⁴Incluso uno de los veedores manifestó que se recurrió a una acción de acceso a la información pública, acción que según señalo les fue negada (Entrevista Código V3, 04-04-2013). Sin embargo, en los registros de la función judicial no existe ningún proceso al respecto.

¹¹⁵ Art. 1 y Art. 4 LOTAIP; Art 5 COPFP; Art. 3 y 304 COOTAD

¹¹⁶ Ver Anexo 14: Impugnación a la veeduría al GAD X

entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.

- b. Art 4.- (...) a) La información pública pertenece a los ciudadanos y ciudadanas. El Estado y las instituciones privadas depositarias de archivos públicos, son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a la información (...).

2. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP):

- a. Art. 5.- **Principios comunes.**- Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente código, se observarán los siguientes principios:

(...) **4. Transparencia y acceso a la información.**- La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social (...).

3. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

- a. **Artículo 165.- Carácter público de los recursos.**- Los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los gobiernos autónomos

descentralizados son recursos públicos. Los gobiernos autónomos descentralizados que reciban o transfieran bienes o recursos públicos tendrán la obligación de aplicar los procedimientos que permitan la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y control público sobre la utilización de los recursos.

Esta desatención ¹¹⁷ de las normas legales por parte del GAD, se presenta también en la impugnación enviada al Consejo de Participación Ciudadana, en la que se detalla que una de las supuestas desviaciones del objeto de veeduría por parte los veedores era la petición de información presupuestaria. Se argumentó por parte del GAD que este era uno de los temas en los que los veedores se excedían al no estar contemplada en el objeto de veeduría aprobado. Sin embargo, de que no había necesidad de una veeduría para acceder a esta información, ya que esta es *pública y de libre acceso*, tal y como lo disponen el:

- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) :

Art. 174.- Libre acceso a la información.- El Estado garantiza a la ciudadanía el libre acceso a toda la información presupuestaria y financiera que generan las entidades públicas, conforme a la ley. Se exceptúa de esta disposición los planes de negocio, las estrategias de negocios y los documentos relacionados, para las Empresas Públicas y Banca Pública.

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD):

¹¹⁷ Como se indicó, el GAD consideraba que la veeduría ciudadana era un ataque político, por lo puso en práctica todo tipo de estrategia dilatorias, una de ellas, no responder ninguna solicitud de información de los veedores.

Artículo 168.- Información presupuestaria.- Toda la información sobre el proceso de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por la página web institucional u otros medios sin perjuicio de las acciones obligatorias establecidas en la ley para el acceso y la transparencia de la información pública. Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales, que por razones de fuerza mayor no disponen de un dominio web institucional, utilizarán medios apropiados a sus condiciones (...).

A pesar de las desatenciones legales mencionadas, la autoridad del GAD consideraba que eran los veedores los que utilizaban incorrectamente las normas sobre participación y control social. En sus palabras los mecanismos de control social “(...) no está [n] reglado[s] y queremos [los ciudadanos] hacer lo que a bien queremos, lo que se nos pone en la cabeza (...)” (Entrevista código A1 04-04-2013). Mientras uno de los concejales entrevistados consideraba que a la normativa sobre participación “(...) no se la aplica en su gran mayoría, lo que ha hecho, es quedar un gran porcentaje en letra muerta” (Entrevista código CL4, 02-05-2013).

De la misma forma, una de las actuaciones del Consejo de Participación Ciudadana encargados de la veeduría, demuestra como la normativa puede limitar el control social. Así, sobre el mismo tema de acceso a la información, una de las comunicaciones enviadas por la Dirección de Control Social del CPCCS al GAD, indicaba: “*Debo señalar (...), que la veeduría está facultada únicamente para receptar información sobre el sistema de planificación del Municipio (...), en el período 2009-2012 (Oficio 39XX-CPCCS-2013)*”. Tal comunicación evidencia como la delimitación del objeto de veeduría puede impedir que los veedores tengan acceso a información que puede servir en su proceso de veeduría, en este

caso de la información presupuestaría que los veedores consideraban necesaria para su labor. La comunicación mencionada resalta nuevamente el papel del Consejo de Participación Ciudadana y su capacidad de delimitar sobre qué temas se puede ejercer control social en el Ecuador¹¹⁸.

En síntesis, el GAD utilizó la normativa legal para entorpecer el trabajo de la veeduría, los veedores no la utilizaron apropiadamente y el CPCCS se limitó a verificar el cumplimiento de sus propios requerimientos legales y su respuesta a la impugnación presentada por el GAD en contra de la veeduría no se canalizó de forma eficiente. En suma, se observa un conocimiento parcial y una aplicación direccional de las leyes, que en muchos de los casos en vez de apoyar el proceso de veeduría lo detenía.

Posicionamiento de los medios

En la veeduría ciudadana examinada, los medios de comunicación¹¹⁹ se convirtieron en un espacio de conflicto utilizado tanto los veedores como las autoridades del GAD, para recriminarse mutuamente. Al contrario de lo expuesto por Peruzzotti y Smulovitz, los veedores no representaron a un sector organizado de la ciudadanía sino más bien se posicionaron como un grupo de cuatro personas en conflicto con el GAD. La ciudadanía no se movilizó en apoyo de esta veeduría ciudadana. Por su parte los medios de comunicación tampoco cumplieron su papel de soporte sino más bien fueron un espacio para exponer los

¹¹⁸ Se aclara que dicha delimitación no es mala en sí, sino que en determinados casos, como el estudiado en esta investigación, se puede utilizar por parte de las entidades públicas para impedir el acceso a determinado tipo información.

¹¹⁹ Las radios de la localidad fueron los medios más utilizados, la prensa escrita y televisión, limitaron su cobertura del trabajo de los veedores, a informar sobre la conformación de la veeduría y la impugnación de la misma por el GAD.

argumentos de las partes ante la falta de atención por parte del Consejo de Participación Ciudadana.

Es decir, al contrario de la supuesta conjunción de movimientos sociales y medios de comunicación, los veedores se encontraron actuando solos, lo que determinó que tanto las autoridades del GAD como del Consejo de Participación Ciudadana le restaran importancia, hasta el punto de inmovilizar a la veeduría ciudadana por casi un año completo. Ante la falta de este respaldo social y mediático, la veeduría ciudadana prácticamente entró en una situación de abandono, en el que los mismos veedores comenzaron a cuestionarse la pertinencia de su iniciativa.

Como conclusión, aunque en teoría la ciudadanía organizada junto con los medios de comunicación pueden ser elementos importantes dentro de un proceso de control ciudadano, su actuación coordinada es difícil de lograr, principalmente cuando el proceso de control social no logra alcanzar el apoyo de un grupo ciudadano con acceso a recursos financieros, organizacionales, comunicacionales y políticos. Todos estos elementos parecen ser esenciales para sostener los procesos de control social.

El mecanismo de veeduría ciudadana como herramienta de responsabilización por medio del control social en Ecuador

Recordemos que definimos responsabilización como la obligación de los agentes públicos de responder por sus actuaciones tanto a las instituciones de control estatal como a los ciudadanos, y a la capacidad directa o indirecta de aquellos de sancionarlos si existe una inobservancia legal, administrativa o ética.

A partir de este concepto, consideramos a las veedurías ciudadanas como instrumentos de responsabilización y, agreguemos a esto que este mecanismo ciudadano fue parte de la respuesta a los problemas de corrupción¹²⁰ en Ecuador, es decir, su creación tuvo implícitamente una función de responsabilización.

Sin embargo, como lo detallamos en capítulo precedente, el concepto de responsabilización contiene dos dimensiones características. Por un lado la obligación de los agentes públicos de responder por sus actos y por otro la facultad de aquellos que ejercen la responsabilización de imponer sanciones de ser necesario.

Ahora bien el mecanismo de veeduría ciudadana únicamente permite ejercer *answerability* es decir la obligación de pedir cuentas al poder público, pero presenta una fuerte debilidad en el *enforcement*, al no tener facultades para ejercer una sanción directa.

Incluso los mecanismos de sanción indirecta son débiles, al tener las veedurías, que entregar sus informes al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), que por otro lado debe acudir a las instituciones judiciales y de control de ser el caso. Como consecuencia este organismo es un intermediario que separa a los veedores de los resultados de su trabajo. Con lo que en último caso las autoridades y funcionarios públicos responden al CPCCS y no a los ciudadanos. Desde la visión de este trabajo, las veedurías ciudadanas deberían formar parte de un proceso de fiscalización ciudadana más amplio, que incluya la posibilidad de que en el marco de un proceso que garantice los derechos de los funcionarios públicos sea posible sancionar o incentivar de forma administrativa o económica el accionar de los mismos.

¹²⁰ Como se señaló anteriormente, para Ackerman (2005) los mecanismos de responsabilización sirven para combatir la corrupción, el clientelismo y la captura.

Por su parte la veeduría examinada pone en duda también la capacidad de *answerability*, si tomamos en cuenta que el GAD se negó a proporcionar la información necesaria, y que sólo luego de ser cuestionado por el CPCCS por su inobservancia de la LOTAIP y únicamente en calidad de ciudadanos se entregó parte de la información requerida por los veedores.

Asimismo, Ackerman (2004) señala que la responsabilización debe permitir que las autoridades públicas escuchen y tomen en cuenta la opinión ciudadana (*receptiveness*). En el caso estudiado, el GAD negó esta posibilidad al argumentar que la veeduría era un ataque político con lo que cualquier posible diálogo quedó frustrado. De su parte el dialogo entre el CPCCS y los veedores se limitó en gran medida por la organización centralizada de la entidad. Como ejemplo de estos problemas de comunicación y receptividad de parte de dicha entidad tenemos, el señalamiento de un plazo de ejecución diferente al acordado con los veedores y la delimitación de los temas a vigilar. En estas circunstancias la receptividad a los requerimientos de los veedores por parte de las instituciones públicas involucradas en el proceso fue limitada y llena de trabas.

Con respecto a la institucionalización de la responsabilización en Ecuador, las veedurías ciudadanas se encuentran integradas dentro de la normativa constitucional y legal del Ecuador, por tanto, son mecanismos institucionalizados. Es decir, se acepta que los ciudadanos a través de las veedurías puedan controlar la gestión pública. Sin embargo, al no dotar a este mecanismo de instrumentos que permitan ejercer ese control¹²¹ de forma efectiva, este reconocimiento legal no representa una ventaja para los ciudadanos.

¹²¹ Concebimos control como la hace Cunill (2003), es decir "...control en sí mismo, supone interferir en la manera en la que el poder es ejercido" (Cunill, 2003, Pág. 10).

Esta falta de autoridad y poder de las veedurías ciudadanas, imposibilita que las mismas puedan analizarse en una relación agente-principal como proponen Moreno, Crisp y Shugart (2003), con lo que tendríamos que limitarnos a aceptar que las veedurías ciudadanas en el Ecuador sólo tienen un poder simbólico, siendo su naturaleza más cercana al concepto de *accountability social* de Peruzzotti y Smulovitz (2002) analizado previamente.

Es así que su esencia no es la autoridad y el poder coactivo¹²², sino la participación de las y los ciudadanos que en forma de poder simbólico intervienen y fiscalizan al poder público.

A esto se suma que al tener una veeduría ciudadana un carácter temporal, sus resultados no persiguen impactos a largo plazo. Ante esta situación se tiene dos opciones, fiscalizar un período dado como en la veeduría ciudadana estudiada o realizar un seguimiento *ex-ante* y/o concurrente pero limitándolo a un determinado evento. Esta situación hace que el control social a través de veedurías se realice de forma coyuntural y no como una herramienta de control ciudadano permanente.

Como conclusión, el mecanismo de veeduría ciudadana, caracterizado por el CPCCS (2012) como un mecanismo de vigilancia, fiscalización y control, en la práctica solamente dispone de facultades de vigilancia, con lo que su función como instrumento de responsabilización es limitada. A pesar de ello, coincidimos con Schedler (2008) cuando define la responsabilización como un concepto radial¹²³, y al hacerlo tenemos que aceptar que las veedurías ciudadanas son mecanismos de responsabilización, siendo su caracterización la de mecanismos de responsabilización por medio del control social.

¹²² Entendido como la capacidad de apremiar u obligar a algo.

¹²³ Ver Referencia 12

La burocracia pública y su función en el proceso de veeduría

John Ackerman (2006) considera que las burocracias estatales conforman un cuarto poder dentro de un Estado. Para el caso ecuatoriano, su puesto sería el sexto¹²⁴. Sin embargo la existencia de otras dos funciones en el Estado ecuatoriano, no hacen sino aumentar el poder y número de las burocracias estatales del país.

Siendo sin embargo, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), organismo que forma parte de la función de Transparencia y Control Social, el que para efectos de esta investigación nos interesa por su papel dentro de los procesos de veeduría ciudadana.

En el caso estudiado, esta entidad, asumió sus atribuciones legales en cuanto al proceso de inscripción y acreditación de la veeduría. Estas facultades constituyen el medio mediante el cual el Estado ecuatoriano interviene en los procesos de control social.

De esta situación podemos inferir que el contrapeso ciudadano que deben tener las instituciones públicas y la articulación de una relación comunidad-Estado con predominio de la primera como propone De Souza Santos (2003), aun es una situación ideal que no encuentra una adecuada respuesta en la realidad ecuatoriana.

Es así que la existencia de organismos como el CPCCS, puede limitar el desarrollo de las iniciativas ciudadanas y sus esfuerzos, en vez de apoyarlos. De lo observado en la investigación, la iniciativa ciudadana es encauzada dentro de una dinámica burocrática que terminan por reducir hasta neutralizar o anular la capacidad de los ciudadanos a la hora de

¹²⁴ El Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), respectivamente son la cuarta y quinta funciones del Estado ecuatoriano.

fiscalizar la gestión pública. Esto a pesar de que para uno de los funcionarios del CPCCS entrevistados, se apoya a los ciudadanos de una manera efectiva, recalcando que su “(...) responsabilidad es ser simplemente facilitadores de los procesos de control social” (Entrevista, FQ1, 21-03-2013).

La institucionalidad pública, no muestra una gran apertura a los procesos de participación y control ciudadano, autoridades y funcionarios muestran reservas a la intromisión de los ciudadanos en sus instituciones. En el caso del GAD estudiado, el control social se asumió como un entrometimiento de los ciudadanos en actividades que estos desconocen.

Como consecuencia las instituciones públicas pueden oponerse al control social y los ciudadanos quedar indefensos a la espera de la intervención de otra institución pública, el CPCCS, sin embargo, esta mediación como en el proceso estudiado puede ser insuficiente.

En estas circunstancias los ciudadanos se sienten incapaces de hacer frente a toda la maquinaria burocrática al no contar con el apoyo decidido de los organismos que tiene el deber de hacerlo. Al respecto las expresiones de uno de los veedores son ilustrativas “(...) los veedores nos sentimos tan incompetentes porque se nos cierran todas las puertas (...) es mejor decirle a la ciudadanía que este sistema no funciona, y busquemos otro sistema (...)” (Entrevista V3, 04-04-2013).

De la misma forma, la postura del GAD muestra también que mientras por un lado autoridades y funcionarios¹²⁵ dicen defender y apoyar los procesos de participación ciudadana y control, por otro interponen medidas como la impugnación para evitar que estos procesos puedan avanzar.

¹²⁵ Ver Anexos 28y 29, análisis entrevistas a autoridad de GAD y concejales

Con respecto al papel de las burocracias estatales en los procesos de veeduría, consideramos importante retomar algunas situaciones encontradas en la veeduría al GAD. Así en palabras del coordinador de la veeduría el apoyo de las instituciones públicas fue nulo, al mismo tiempo que recalca que de todos los requerimientos a las mismas, solo el CNE y Consejo de la Judicatura respondieron a sus pedidos (Entrevista código V1, 04-04-2013). Sobre este punto los veedores son enfáticos en manifestar que las instituciones públicas involucradas en su proceso de veeduría les dieron un apoyo limitado, y más bien se encontraron un sistema burocrático que demoraba en exceso la respuesta a sus solicitudes.

A esto se suma que de lo observado en la investigación, las instituciones públicas no logran asimilar la idea de un control ciudadano de sus actividades. En la veeduría analizada, tanto el CPCCS como el GAD se dirigían a los veedores desde una situación de poder, en la que eran los veedores los que debían pedir y solicitar, y las instituciones públicas conceder lo solicitado como una suerte de favor a los ciudadanos y no como una obligación ante sus mandantes.

A esto se agrega, que el mecanismo de veeduría ciudadana tampoco favorece la creación de las redes comunicacionales propuestas por Habermas (1999). Esto como consecuencia del carácter temporal de las veedurías, el cual no permite desarrollar acciones de coordinación con otros mecanismos similares. A esta situación se suma que el Estado a través del CPCCS no consolida los procesos de construcción de redes ciudadanas vinculadas a los procesos de veeduría. Al no existir estas redes las veedurías ciudadanas tienen poco o nada de influencia en el poder estatal.

Poder estatal, que todavía utiliza el argumento de la necesidad de capacidades técnicas para impedir que los ciudadanos puedan participar tanto en las decisiones como en el control de

la administración pública. De hecho, en la veeduría al GAD se hizo constar en la impugnación presentada, que los veedores no contaban con la experticia en los temas de vigilancia propuestos por la misma.

Se repite la situación descrita por Castoriadis (2008), en la cual las burocracias estatales restringen el poder de intervención de los ciudadanos con la excusa de la necesidad de conocimientos especializados. Es decir, siguen vigente en gran medida los principios weberianos de la organización burocrática según los cuales son los burócratas profesionales los llamados a dirigir el Estado.

Regresando a las funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, tenemos dos puntos a resaltar.

El primero, es una institución estatal, que tiene como misión incentivar la participación y el control social. Sin embargo, su naturaleza pública implica que sus actuaciones se someten a una lógica burocrática, que en ciertos momentos puede dejar de lado a los ciudadanos y hacer causa común con las demás instituciones del Estado. Situación que se facilita por compartir la misma naturaleza burocrática, pero que su vez impide una relación fluida y transparente con los actores ciudadanos que no responden a esa lógica.

Así por ejemplo, dentro de la veeduría examinada, se observa que en detalles tan básicos como la interacción del CPCCS con los veedores y el GAD, el Consejo tiene una mayor fluidez en sus canales de comunicación con el segundo.

Como ejemplo de aquello tenemos el intercambio de comunicaciones entre veedores y CPCCS; y CPCCS y GAD. En el primer caso, el coordinador de la veeduría resumió la situación como “(...) la no contestación del 99% de las comunicaciones [enviadas]”

(Entrevistas código V4, 04, 04, 2013), mientras que para el segundo caso las comunicaciones fueron respondidas siguiendo el acostumbrado proceso burocrático.

El caso estudiado muestra que el CPCCS tiene todavía dificultades para generar canales de comunicación con los ciudadanos, y que los existentes obligan a los mismos a acogerse a una serie de trámites administrativos, habituales en una institución pública pero desconocidos para el ciudadano común.

Pero aun cuando los ciudadanos siguen los procedimientos institucionales, es posible que las respuestas no se den con esta misma formalidad. Es así, que en la veeduría al GAD, los ciudadanos elevan peticiones al CPCCS o al GAD de forma escrita y según los procedimientos establecidos, pero las contestaciones como lo reseña el testimonio citado en párrafos anteriores no llegaban. Con lo que se observa nuevamente, que la institucionalidad pública y los funcionarios, tienen todavía problemas para canalizar adecuadamente los requerimientos ciudadanos.

Esto a pesar de que uno de los funcionarios del CPCCS manifestó que era imperativo que los empleados de la institución entiendan el “idioma del pueblo” (Entrevista código FQ2, 21-03-2013). Mientras que por otro lado se observa en la veeduría estudiada que la mayor parte de la comunicación entre los veedores y CPCCS se desarrolla a través del intercambio muchas veces unilateral de comunicaciones y oficios redactadas en forma de memos, memorandos, oficios, comunicaciones e informes.

El segundo punto, es la visión ideal de los procesos de control social que se proyecta desde la institucionalidad del CPCCS. Así para los funcionarios del CPCCS entrevistados, los mecanismos de control social promovidos desde la institución incentivan el empoderamiento ciudadano.

En contraposición a esta opinión casi generalizable de los entrevistados en el CPCCS, uno de funcionarios de la delegación del CPCCS, consideró que existían situaciones en las que “las autoridades no dan paso [a los procesos de control ciudadano y] los ciudadanos se sienten desmotivados” (entrevista FL1, 05-04-2013). Respuesta que muestra la frustración del entrevistado, el cual tenía muy pocos recursos para desarrollar su trabajo, en lo que sus propios compañeros denominaban una “oficina de trámites”.

Como punto final de este apartado, señalamos una de las cuestiones que consideramos esenciales dentro del posicionamiento de la institucionalidad pública frente a los procesos de veeduría. Este es la visión compartida tanto por el CPCCS y el GAD para el caso estudiado, en el sentido de que se considera que los ciudadanos no están preparados para ejercer el control social y por tanto deben ser guiados por el mismo Estado para que su trabajo sea efectivo.

Este apoyo puede ser necesario, pero es discutible el nivel de intervención del Estado en los procesos de vigilancia. Con respecto a este punto, es necesario reconocer que los procesos de control de la gestión pública asociados a procesos ciudadanos como veedurías, deben acompañarse de un fuerte proceso de promoción y educación ciudadana, sobre el control social, sus mecanismos y su funcionamiento.

Pero a la vez se debe analizar en profundidad el papel de organismos como el CPCCS, en la medida de que el mismo no afecte a la efectividad e independencia de los procesos de control ciudadano. Para lograrlo se debería pensar en formas organizacionales más cercanas a los ciudadanos, organizaciones más planas que eviten reproducir el paradigma burocrático y que sobre todo tengan una eminente esencia democrática y ciudadana.

Las veedurías ciudadanas dentro de un sistema democrático

Las veedurías como instrumentos de responsabilización por medio del control social tienen como fin último fortalecer la democracia ecuatoriana, a través de la profundización de la participación ciudadana en las tareas de control y vigilancia de las actuaciones del poder público.

Es así que las veedurías podrían generar espacios públicos deliberativos como los propuestos por Habermas (1999), dado que representan mecanismos institucionalizados en los cuales los ciudadanos pueden intervenir en la gestión pública.

No obstante, esta función es todavía marginal dada la forma como trabajan las veedurías ciudadanas actualmente en el Ecuador. La investigación reveló por ejemplo que por un lado los veedores manifestaron que la intención de la veeduría era plantear recomendaciones y colaborar con la gestión municipal. Mientras que por otro lado estructuraron el objetivo de la misma como una fiscalización de la gestión del GAD.

Basándose en ese planteamiento de los veedores, la autoridad del GAD consideró que misión de la veeduría era cuestionar la gestión municipal. Al respecto manifestó “(...) la fiscalización bien entendida a donde va, a que usted, va a ayudar con que tal obra o tal proyecto se haga realidad, no va ir a fastidiar la paciencia para que no se haga, ese era el concepto antiguo de fiscalización” (Entrevista código A1, 04-04-2013). Con esta idea en la mente de las autoridades del GAD, nunca existió la posibilidad de un proceso de diálogo con los veedores, por el contrario, se asumió una actitud defensiva ante lo que consideraba un ataque.

Esta orientación explícita o no a la fiscalización, genera tensiones que impiden la articulación de una relación abierta entre los ciudadanos y las burocracias públicas. En estas

circunstancias, el caso estudiado muestra que la conformación de una veeduría con la idea de buscar deficiencias en la gestión pública, produjo la sensación en el GAD de estar siendo objeto de una auditoría o de un ataque de sus adversarios políticos. Situación que torno imposible la construcción de los lazos de confianza necesarios para un diálogo deliberativo en donde sean los argumentos y no otra cosa lo que dirima las decisiones públicas.

Esta misma falta de conexión entre las instituciones y los ciudadanos, impide que los resultados de las veedurías ciudadanas sean vistos como la consecuencia de un trabajo conjunto entre instituciones públicas y los ciudadanos. De hecho, aunque en el caso estudiado por las circunstancias descritas, no se llegó a entregar un informe final, de haber existido es posible que el GAD no lo hubiera reconocido como legítimo, teniendo en cuenta que desde su origen la veeduría y el gobierno local, nunca pudieron ponerse de acuerdo ni siquiera para mantener una reunión de trabajo.

Se podría afirmar que en el Ecuador, las veedurías ciudadanas desarrollan su labor en un ambiente en donde todavía se restringe el papel del ciudadano al de elector. Esta visión hegemónica de la democracia como diría De Souza Santos (2004), sigue considerando que la intervención ciudadana en lugar de mejorar la gestión pública puede terminar por paralizarla o entorpecerla.

Otro punto a destacar es el acceso a la información pública, aunque en Ecuador existen varios mecanismos legales que garantizan este acceso, en la práctica las instituciones públicas se muestran reticentes a entregar información. Para el caso analizado, este deficiente acceso a la información pública hizo que el trabajo de la veeduría se realizara con un limitado conocimiento de la situación real del GAD, con lo que de haberse emitido un informe final, este se vería seriamente afectado en la posibilidad de verificar o validar la información.

Este punto es importante, en la medida de que, como lo expresara Castoriadis (2007), un sistema democrático debe permitir a los ciudadanos tomar decisiones y actuar en el ámbito público con conocimiento de causa. Siendo todavía más significativo en el ámbito del control social, en donde los ciudadanos-veedores tienen el derecho a acceder a toda la información pública que necesiten para poder realizar un trabajo eficaz y efectivo.

Sin embargo, también debemos resaltar la falta de conocimiento e interés ciudadano en participar en los mecanismos de veeduría u otros similares, al respecto uno de los concejales entrevistados opinaba “(...) no se ve a ciencia cierta una profundización de este tema [participación ciudadana y control social], muchos sectores ciudadanos desconocen que existe la gran posibilidad de formar parte de la toma de decisiones en cada uno de los gobiernos” (Entrevista código CL4, 02-05-2013).

En estas circunstancias el mecanismo de veeduría en lugar de ser un instrumento de democratización, puede convertirse en un arma de doble filo, que como bien detalla Ackerman (2005) corre el riesgo de generar elites o grupos de ciudadanos que se arroguen la función de portavoces de la ciudadanía sin tener la legitimidad necesaria.

Esto es visible en la veeduría analizada, en donde los veedores parecería que se asumen como representantes de la población del GAD, mientras que en el transcurso de su trabajo y en su propuesta de revocatoria de las autoridades del GAD no se observó un apoyo ciudadano que legitimara sus acciones.

De hecho, este grupo ciudadano aunque se consideraba portavoz de la población del GAD no tuvo un apoyo ciudadano ni mediático que legitimara su accionar. Incluso se señaló la sospecha de parte de la autoridad entrevistada de que al menos uno de los veedores participó

en los anteriores procesos de revocatoria a las autoridades del GAD¹²⁶, situación que podría apuntalar la idea de que los veedores representaban a un grupo con un interés político que nada tenía que ver con la supuesta lucha por el control social.

A pesar de todo, las veedurías ciudadanas con sus errores y defectos han empezado a operar en su nueva función de mecanismos de responsabilización por medio del control social. Sin duda que sería exagerado decir que son espacios de deliberación pública, pero sí son mecanismos en donde, de a poco se comienza a articular experiencias de interacción ciudadano-Estado. Aunque como el caso planteado lo demuestra no todas han sido experiencias totalmente satisfactorias, sin embargo son los primeros pasos en la construcción de una democracia deliberativa y participativa en el Ecuador.

Recapitulación de puntos principales.

El proceso de veeduría analizado en este documento destaca, que la responsabilización a través de mecanismos de control social aún no logra una consolidación en Ecuador. La formalización del mismo por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, limitó y burocratizó el trabajo de la veeduría.

La configuración de un proceso de impugnación presentado por GAD, no reconocido por los veedores, e implícitamente aceptado por el CPPCS, constituyó el principal punto de debate de la veeduría, y eliminó casi cualquier posibilidad de ejercer control social en el GAD.

Por su parte la aplicación del Reglamento General de Veedurías en el proceso, reveló la elevada formalización de los procesos de inscripción y acreditación de una veeduría. Pero al

¹²⁶ Las autoridades del GAD X, ya habían tenido que enfrentar dos procesos de revocatoria antes de la veeduría, y luego a un tercero impulsado por los veedores como se explicó en la descripción del caso.

mismo tiempo, subrayó el hecho de que el mismo no contempla medidas ante situaciones en las que las instituciones o autoridades públicas se nieguen a colaborar con los veedores.

Se destaca también que la burocracia estatal involucrada dentro del proceso (GAD y CPCCS principalmente), se mostró poco accesible a los veedores. En el caso del GAD, la veeduría enfrentó una fuerte oposición a su trabajo, siendo la impugnación y la resistencia a entregar información las muestras más evidentes de ello.

Por su lado el CPCCS, limitó su accionar a observar el cumplimiento de sus procesos administrativos con respecto a la inscripción y acreditación de la veeduría. Siendo su actuación contradictoria, mientras por un lado aceptaba las observaciones del GAD, hasta el punto que polemizó con los veedores por no informar al organismo de sus supuestas inhabilidades. Por otro lado, luego de varios meses de inactividad, se presentaba como mediador en el conflicto e incluso cuestionaba al GAD por el incumplimiento de la LOTAIP, al no entregar información a los veedores.

El accionar del CPCCS, a lo largo del proceso, puede calificarse de pasivo, principalmente por la fuerte centralización de la institución, la cual no permitía que esta realizara un seguimiento cercano de la veeduría y redujo su interacción con los veedores al intercambio de comunicaciones y oficios.

En síntesis, la veeduría al GAD como tal tuvo una nula función de responsabilización, al no poder acceder a la totalidad de la información necesaria para su trabajo, y al dirigir sus esfuerzos a resolver el problema de la impugnación. Tampoco significó un mecanismo de activación de la presión social y mediática, por lo que no podemos calificar su acción como *accountability social*.

En consecuencia, aunque las veedurías ciudadanas son consideradas en el Ecuador como mecanismos de control social, el caso estudiado evidencia que su aplicación se enfrenta a varias restricciones impuestas desde el poder político, y a la resistencia de las instituciones públicas a ser vigiladas por sus mandantes ciudadanos. Al tiempo que resalta que las y los ciudadanos, no cuentan con recursos efectivos que permitan contrarrestar el poder estatal-burocrático. De hecho, como lo demuestra el caso estudiado, la institucionalización y la preponderancia del Estado pueden limitar la rendición de cuentas de las autoridades e instituciones públicas y el ejercicio del control social.

Discusión de puntos relevantes

El estudio de la veeduría al GAD, nos permite presentar algunos resultados concretos sobre el mecanismo examinado y sobre el control social en Ecuador. Tomando como punto de partida la función de los mecanismos de participación ciudadana y control social como instrumentos que fortalecen la democracia participativa promovida por la Constitución ecuatoriana de 2008. Podemos concluir, que el estudio de la veeduría al GAD, no mostró evidencias que apoyen la idea de que los ciudadanos son sujetos directos del control de la administración pública. Por el contrario, se observó que la institucionalidad pública se impone con facilidad a los ciudadanos. Destacándose que el mecanismo de veeduría no funcionó como un contrapeso adecuado para enfrentar la burocracia pública.

Por otra parte, las acciones del CPCCS revelan que este organismo no logra desarrollar con eficacia su función de coordinación entre el Estado y los ciudadanos. La entidad no ha conseguido la institucionalización de espacios de diálogo en los que ciudadanos e

instituciones públicas puedan, a través de la deliberación, resolver sus diferencias y trabajar en conjunto.

A esto se suma que la actual estructuración de las veedurías ciudadanas impide que se conviertan en mecanismo de deliberación, al estar diseñadas como mecanismos ciudadanos en los que las instituciones públicas se ven como el objeto a fiscalizar y no como posibles aliadas en el control social. Lo que genera la consolidación de actores independiente (instituciones públicas -veedores) que no buscan generar espacios de debate en los cuales exponer sus puntos de vista, sino la forma de atacar a la otra parte.

Adicionalmente la organización de los procesos de veeduría por parte del CPCCS, separar el proceso de sus resultados finales, al tener los informes de veedurías que ser remitidos por el Coordinador de la Veeduría a el/la Directora/a Nacional de Control Social para que ésta a su vez lo remita al Pleno del CPCCS para su conocimiento, situación que crea un escenario en el cual el principal actor de la puesta en marcha de las recomendaciones y observaciones es el CPCCS. Recordando también que los informes de veedurías ciudadanas no tienen el carácter de vinculantes y que sus recomendaciones, son observaciones que las instituciones o autoridades públicas están en las discrecionalidad de aceptar o no¹²⁷. De esta manera, el aporte ciudadano corre el riesgo de perder sentido, si las recomendaciones de la veeduría no se acogen de forma oportuna por la institución o autoridad respectiva.

Esta intervención de la burocracia estatal impide que los procesos de control social a través de veedurías puedan tener un verdadero impacto en la administración pública. Como se

¹²⁷ Al respecto el Reglamento General de Veeduría, no incluye en su articulado medidas para forzar el cumplimiento de estas observaciones. El mismo reglamento en su Art. 12 señala únicamente que el CPCCS debe apoyar la “Difusión de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno”.

describió en el caso analizado, es posible incluso que la misma entidad que promueve estos procesos, sea la que por medio de sus atribuciones legales se constituya en un obstáculo que retrase o limite el accionar de los ciudadanos en el ejercicio del control social. A esta situación se suma la actitud de superioridad con la que las instituciones públicas se dirigen a los ciudadanos. Basta observar las acciones del GAD en el caso estudiado, para evidenciar hasta qué punto el poder público puede aprovechar las ventajas y recursos de los que dispone para detener el trabajo de una veeduría ciudadana.

Para la veeduría analizada se agrega que a pesar de los esfuerzos de los funcionarios del CPCCS, el proceso no tuvo el adecuado acompañamiento institucional. Esto como consecuencia de la estructura centralizada del CPCCS, y de la falta de una misión institucional clara, que separe las acciones de apoyo a los ciudadanos de las de regulación del mecanismo de veeduría.

Igualmente, se destaca que el proceso de veeduría fue asumido por el GAD como un ataque político, lo cual agregado a la falta de canales de comunicación adecuados, terminó por convertirse en un proceso estigmatizado como político incluso por funcionarios del CPCCS.

A partir de estas reflexiones consideramos que se debería analizar la pertinencia de denominar la actuación de las veedurías como *control social*, noción que le asigna a las mismas una característica que no tienen. En el sentido de que control implica un cierto nivel de poder que permite intervenir en aquello que se controla. Algo que la normativa del mecanismo de veeduría ecuatoriana no contempla, sino sólo indirectamente.

Esta falta de autoridad y poder, limita seriamente las posibilidades de las veedurías ciudadanas de actuar como instrumentos de responsabilización, y restringe sus acciones al campo simbólico. Es decir, sus actuaciones se enmarcan dentro del concepto de

accountability social. Sin embargo, incluir a todas las veedurías como *accountability social* es cuestionable, en la medida de que si estas, como en el caso estudiado, no tienen una base de apoyo mediática y social que soporte su trabajo, ni siquiera podrán ejercer un control ciudadano simbólico.

Es así que consideramos que es necesario abrir en el Ecuador un debate sobre los alcances del control social a través de veedurías. Principalmente con el objetivo de crear instrumentos jurídicos y administrativos, que le otorguen a este mecanismo, herramientas que le permitan ejercer un control social efectivo, que construya un verdadero poder ciudadano como lo plantea la Constitución del Ecuador en su Art. 95.

El caso también mostró que aunque la actual normativa constitucional, legal y reglamentaria fue concebida para mejorar y facilitar los procesos de control social, puede ser utilizada para impedirlo, tal y como lo muestra la veeduría analizada. En este sentido, reflexionamos que la sola existencia de normas legales no garantiza por sí misma que los procesos de control social sean efectivos, es necesario que como indica Cunill la presencia de una apropiada institucionalidad contralora y judicial, que desde el Estado soporte los procesos.

Finalmente, y en referencia a la propuesta de Cunill sobre modelos de control social, concluimos que el control social a través del mecanismo de veedurías ciudadanas inscritas en CPCCS en Ecuador, presenta una combinación de los tres¹²⁸ modelos propuesto por la investigadora, así tenemos que:

1. El Art. 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador¹²⁹, señala que las y los ciudadanos ecuatorianos pueden realizar procesos de control social tanto

¹²⁸ Alta formalización, formalización media y baja formalización.

¹²⁹ Art.46 LOPCC publicada en el Registro Oficial 175 del 20 de abril de 2010.

individual como colectivamente. Sin embargo, el Reglamento General de Veedurías¹³⁰ establece condicionamientos para participar dentro de una de ellas. Es decir, la participación puede restringirse. Con lo que presenta un nivel de formalización medio en cuanto a acceso.

2. Se encuentra altamente regulado en cuanto al cómo debe trabajar una veeduría. Existe una Ley Orgánica de Participación Ciudadana, un Reglamento General de Veedurías, y un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que delimitan taxativamente el cómo debe funcionar el control social a través de este mecanismo. Como resultado el mecanismo de veeduría ciudadana es altamente formalizado en cuanto al cómo puede ejercerse.
3. Por su parte los instrumentos con los que cuentan las veedurías ciudadanas para lograr que sus observaciones o hallazgos produzcan algún tipo de acción administrativa o sanción, son solamente indirectos. La normativa ecuatoriana delega al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) esta tarea. El trabajo de la veeduría termina al momento de entregar su informe y sus observaciones al CPCCS. Con respecto a este punto, el control social ecuatoriano a través de veeduría ciudadana tiene una baja formalización.
4. Finalmente, con respecto a ¿En dónde puede ejercerse control social?, el mecanismo de veeduría ciudadana tiene un bajo nivel de formalización, al permitir que las mismas puedan conformarse en todos los niveles del Estado, y en el sector privado que preste servicios o realice actividades de interés público.

¹³⁰ Solo aplicable a las veedurías inscritas en el CPCCS.

Tomando en cuenta lo expuesto no es posible clasificar al control social a través de veedurías ciudadanas ecuatoriano, en uno de los tres modelos desarrollados por Cunill, siendo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la clave de este hecho. La existencia de este organismo formaliza el alcance y la forma de ejercer el control social (el ¿cómo?), pero al mismo tiempo no interviene en los demás aspectos citados por Cunill. Por lo que, lo clasificamos más bien como un modelo híbrido, en el que conviven aspectos altamente formalizados con otros que no lo están. A continuación, reproducimos el cuadro propuesto por Cunill adaptado al funcionamiento de las veedurías en Ecuador:

Cuadro 13
El control social a través de veedurías ciudadanas en Ecuador

¿Quiénes?	Actores individuales y colectivos, sin embargo, el CPCCS y otros actores públicos pueden limitar el acceso.
¿Cómo?	Control Social de acciones pasadas y concurrentes. La autonomía se reduce por la regulación del CPCCS
¿Con qué?	Recursos indirectos, el cumplimiento de observaciones o posibles sanciones solo pueden pedirse a través CPCCS (el cual tampoco puede sancionar directamente)
¿Dónde?	En todos los niveles del Estado, y el sector privado que preste servicios o realice actividades de interés público

Elaboración: Autor

Como idea principal de lo expuesto, coincidimos con Cunill en el sentido de que la formalización de los mecanismos de control social, burocratiza y excluye temas y actores. Resaltándose para el caso estudiado, la exclusión del tema de presupuestos en la veeduría al GAD, supresión que fue originada por el CPCCS, y que reafirma lo indicado por Cunill y sustentando por la investigación.

En síntesis se puede decir que a pesar de los enormes esfuerzos que a todo nivel se ha hecho por mejorar los procesos de participación ciudadana y control social, todavía existen grandes

falencias. En especial cuando las autoridades públicas asumen que la participación ciudadana no implica control.

Es decir, a pesar de la institucionalización de la participación ciudadana y el control social, no se ha logrado alcanzar al con respecto al control social a través de veedurías, la capacidad de exigir la responsabilización de la gestión pública.

Capítulo IV

Resultados, conclusiones y recomendaciones

Como se señaló en el capítulo 2, el papel del Estado ecuatoriano dentro de los procesos de participación ciudadana ha sido protagónico, a lo largo de las últimas dos décadas, y especialmente en la etapa actual iniciada en 2008 con la aprobación de la nueva Constitución.

Es así que el fortalecimiento del papel de la ciudadanía dentro de la responsabilización de la gestión pública en Ecuador ha tenido un perfeccionamiento continuó. Si bien en un primer momento solo se aceptaba su dimensión electoral, las presiones sociales por una mayor participación ciudadana, condujeron a la creación de nuevos organismos estatales que promueven la participación de la ciudadanía como agente de responsabilización.

Desde esta nueva institucionalidad el control social se concibe como un derecho ciudadano¹³¹, que puede ejercerse a través de varios mecanismos, siendo las veedurías ciudadanas, el mecanismo más utilizado y el estudiado en este trabajo.

En este contexto esta investigación, ha llegado a los siguientes resultados:

- El proceso de veeduría analizado no pudo ejecutarse con normalidad como consecuencia de la impugnación iniciada por el GAD. Esta situación pone en duda la efectividad y pertinencia de este mecanismo, en situaciones en donde las instituciones públicas se niegan a colaborar con los ciudadanos.
- En la veeduría estudiada, no se cumplieron dos de los elementos indispensables para el éxito de la responsabilización por medio del control social, estos son, el establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia

¹³¹ Revisar definición dado por el CPCCS e incluida en este documento.

representativa y la difusión amplia y transparente de la información. Esto reflejado en la negativa del gobierno municipal a interactuar con los veedores y en la prohibición de entregar la información necesaria para el trabajo de los veedores.

- La normativa del Reglamento General de Veedurías, no garantizó el apoyo institucional del CPCCS, en la medida que este organismo en el período de estudio de la veeduría no contaba con una adecuada infraestructura ni con los recursos necesarios en la circunscripción del GAD estudiado. De hecho, las inhabilidades descritas en el reglamento se utilizaron para emprender un proceso de impugnación en contra de la veeduría estudiada.
- Los ciudadanos integrantes de la veeduría tuvieron deficiencias en el conocimiento de la normativa legal aplicable al proceso de veeduría, lo que dificultó e impidió que puedan utilizar esta normativa para facilitar su trabajo.
- La formalización de los procesos de veeduría impulsados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social puede ser utilizada para retrasar el control social e impedir que los ciudadanos puedan participar como veedores. A esto se agrega que a través de esta formalización se puede limitar el alcance y contenido del control social a través de veedurías ciudadanas.
- El control social a través de veedurías en Ecuador, se presenta como un modelo que combina la alta formalización con la baja formalización, teniendo el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, funciones de promoción y regulación del control social.
- El apoyo mediático y social, no está garantizado por la sola conformación de una veeduría ciudadana. Si la veeduría no tiene acceso a recursos, financieros, materiales,

mediáticos o políticos, es posible que su labor tenga un impacto reducido en el control de la gestión pública.

- El mecanismo de veeduría ciudadana de Ecuador, puede considerarse como un mecanismo de responsabilización, sin embargo, su capacidad de *enforcement* es restringida y la posibilidad de obtener a través de este mecanismo *receptiveness* es limitada.
- El caso estudiado muestra una situación en la que la institucionalidad pública (GAD) se impone a los ciudadanos. Situación que impidió que los veedores pudieran ejercer control social en el GAD.
- La veeduría ciudadana estudiada no representó un efectivo contrapeso a la burocracia estatal, pues el mecanismo de veeduría carece de atribuciones legales o instrumentos jurídicos que le permitan tener algún tipo de poder y autoridad con los cuales poder enfrentar al poder público.
- El control social a través de veedurías no persigue la formación de redes de ciudadanas de control social. Son procesos aislados que responden a hechos concretos. Por lo que su capacidad como espacio de deliberación entre los ciudadanos y el Estado es marginal.
- La posibilidad de contribuir a la democratización del Estado y a la construcción del poder ciudadano a través de los procesos de veeduría ciudadana es debatible, en la medida que el que los procesos de veeduría se enfrenten a situaciones como las descritas en el caso estudiado.
- Los derechos de participación ciudadana y fiscalización del poder público de las y los ciudadanos ecuatorianos garantizados en la Constitución del Ecuador, pueden ser

vulnerados en los procesos de veeduría ciudadana, si las instituciones estatales encargadas de su protección y promoción no tienen una activa participación en su defensa, y por el contrario toman partido junto a la a la institucionalidad o burocracia estatal.

Basándonos en estos resultados podemos concluir que:

- El mecanismo de veeduría ciudadana del Ecuador es un instrumento de responsabilización por medio del control social que no integra dentro de sus competencias y atribuciones la capacidad de sanción. Además de no contar con instrumentos administrativos o jurídicos específicos, con los que enfrentar a la institucionalidad pública cuando esta se niega a colaborar en los procesos de veeduría.
- Como resultado de la formalización de los procesos de veeduría, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ha adoptado procedimientos burocráticos que le impiden cumplir de forma eficaz su función de intermediario de la ciudadanía con el Estado, principalmente por estar impregnados de la lógica burocrática los canales de comunicación institucionales con la ciudadanía.

Igualmente esta formalización ha hecho que los ciudadanos que desean participar dentro una veeduría ciudadana se someten a un procedimiento que los califica y delimita el área sobre la cual pueden ejercer exigir la responsabilización de la gestión pública.

Aunque dicho procedimiento no tiene como objetivo obstaculizar los procesos de veeduría, en determinadas situaciones, puede ser utilizado para retrasar o impedir su desarrollo, además se destaca que la formalización únicamente se centra en los

procesos de inscripción de las veedurías ciudadanas pero no en los procesos de capacitación, seguimiento y apoyo institucional, procesos para los cuales dentro del caso estudiado no se observó una clara visión de su alcance, objetivos y tareas.

- A pesar de que a través de las veedurías ciudadanas se ha logrado un cierto nivel de participación ciudadana, sin embargo, la responsabilización por medio del control social, todavía se encuentra en un proceso de consolidación. La construcción del poder ciudadano enfrenta la negativa del poder público y político a compartir con los ciudadanos la toma de decisiones. Con lo que la democratización del Estado avanza a paso lento. A esto contribuyen el gran nivel de desconocimiento ciudadano de sus derechos constitucionales, evidenciado en el caso estudiado.
- La responsabilización por medio del control social en el Ecuador se ha institucionalizado, sin embargo, esta situación no se refleja en el mejoramiento de sus capacidades, no existe un contrapoder ciudadano que pueda enfrentarse a la institucionalidad pública en sus mismas condiciones. De hecho, el control ciudadano se enfrenta a la creciente creación de instituciones de *accountability horizontal* en la figura de superintendencias, con lo que se observa una clara propensión a delegar el control estatal a organismos tecnocráticos públicos antes que a fortalecer la responsabilización por medio del control social.
- Las veedurías ciudadanas son espacios mediante los cuales los ciudadanos interactúan con el Estado ecuatoriano. Sin embargo, persiste la idea de que estos mecanismos como entes de sanción ciudadana, situación que enfrenta a ciudadanos, autoridades y funcionarios públicos, y no permite un diálogo constructivo en pos de una mejor administración pública.

- Finalmente, la responsabilización por medio de control social a través de veedurías ciudadanas, es todavía incipiente. A esto se suma que sus resultados siguen dependiendo fuertemente de la existencia de actores públicos o privados con acceso a recursos, que soporten su actuación y de la tutela o intervención del Estado.

Como parte de esta investigación, y tomando en cuentas los hallazgos de la misma, se recomienda algunos puntos con respecto a los procesos de responsabilización a través de control social por medio de veedurías ciudadanas:

- Es necesario que los ciudadanos integrantes de veedurías reciban una capacitación específica en temas legales. De hecho se sugiere se analice la posibilidad de designar un asesor legal por parte del CPCCS que acompañe a los veedores durante todo el proceso de veeduría.
- Fortalecer el apoyo institucional del CPCCS a las veedurías ciudadanas y sobre todo agilizar el proceso de descentralización de funciones y competencias del CPCCS a las delegaciones provinciales.
- Mejorar los sistemas de información de las entidades públicas para facilitar el acceso a la información pública.
- Analizar la conveniencia de que el mecanismo de veeduría se convierta en una figura permanente de responsabilización por medio del control social dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Estudiar la posibilidad de integrar dentro de un proceso de evaluación y control ciudadano la capacidad de sanción administrativa como parte de las competencias de los mecanismos de responsabilización por control social.

Comentario final

El caso estudiado, muestra la responsabilización por medio del control social ejercido a través de veedurías ciudadanas puede restringirse, como consecuencia de la falta de instrumentos que le permitan una adecuada y efectivo control ciudadano de la gestión pública en Ecuador.

Por lo que es necesario discutir los alcances del control social, en la medida de que si no se cuenta con las herramientas necesarias para poder aplicarlo, se debería replantear sus objetivos adaptándolos a la realidad tanto ciudadana como institucional del Ecuador.

En este sentido, es necesario analizar la posibilidad de dotar a los mecanismos ciudadanos de control, de poder y autoridad, en consecuencia, con el fortalecimiento del poder ciudadano como establece tanto la Constitución del Ecuador como el Plan Nacional del Buen Vivir.

En cualquier caso es indispensable que las y los ecuatorianos junto con su Estado desarrollen una cultura de transparencia y rendición de cuentas, cuyo objetivo sea el mejoramiento continuo de la administración y de la gestión pública del Ecuador.

Futuros temas de investigación

El estudio del control social como instrumento de responsabilización (*accountability*) pública en Ecuador, no ha generado una gran atención de investigadores ecuatorianos. Sin embargo, los aportes pioneros de Roxana Silva, Ximena Ponce y María del Pilar Vela, tanto desde la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como desde el campo académico, representan una indudable referencia para el estudio del control social y de las veedurías ciudadanas en Ecuador.

Sin olvidar estas contribuciones y las investigaciones vinculadas al tema de participación ciudadana que han abordado en mayor o menor medida el control social a través de veedurías ciudadanas, la investigación descubrió una falta de abordaje a través del concepto de responsabilización (*accountability*) que aunque implícito en algunas de ellas, no se ha presentado en las investigaciones realizadas.

El presente estudio ha buscado contribuir en el análisis de los mecanismos de control social como instrumentos de responsabilización de la gestión pública superando la perspectiva del control social centrado en la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana. Sin embargo, el estudio propuesto por sí solo no puede generar un análisis a profundidad del funcionamiento de todos los mecanismos de control social previstos en la normativa ecuatoriana y tampoco puede mostrar que sucede en los demás niveles de gobierno. Es así que se propone algunas ideas para futuros temas de investigación, entre ellas las siguientes:

- Ampliar la discusión teórica sobre el concepto de control social. Las definiciones existentes, no logran distinguir con claridad cuál es el alcance del mismo.
- Integrar dentro de los análisis de los mecanismos de participación ciudadana y control social, el concepto de responsabilización (*accountability*). Siendo necesario que el tema del control ciudadano se relacione con una visión que supere los estudios en ciencias políticas y sociales y se extienda también hacia el área de la administración y gestión pública.
- Construir líneas base e información estadística sobre la aplicación de los mecanismos de control social en el Ecuador.
- El papel del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en su función de promotor de la participación ciudadana y control social en el Ecuador.

- Extender a todos los niveles de gobierno, la investigación sobre los procesos de control social, especialmente necesarios para realizar análisis comparativos.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. (2004). *Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Ackerman, J. M. (2005). *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ackerman, J. M. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Ander-Egg, E. (2011). *Aprender a investigar. Nociones básicas para la investigación social*. Córdoba-Argentina: Editorial Brujas.
- Andrade, P. (2003). El imaginario democrático en el Ecuador. En F. Burbano de Lara, *Antología, Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política* (págs. 383-406). Quito-Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Ávila, R. (2008). Ecuador Estado Constitucional de Derechos y Justicia. En M. d. Humanos, *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (págs. 19-38). Quito: Ministerio de Justicia.
- Barreda, M. (9 de Octubre de 2010). *Accountability y calidad de la democracia en América*. (A. d. Toronto-Canada, Editor) Recuperado el 19 de Enero de 2013, de sitio web de Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-Centro Regional Panamá:
<http://www.regionalcentre.lac=132undp.org/images/stories/DESCENTRALIZACION/boletin/accountability.pdf>
- Bessette, J., & Pitney, J. (2011). *American Government and Politics. Deliberation, Democracy, and Citizenship*. Boston, USA: Wadsworth, Cengage Learning.
- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Economico*, pp. 517-550.
- Bresser Pereira, L. C. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin embargo... *International Journal of Political Studies*, 143- 166.
- Castoriadis, C. (2007). *Democracia y Relativismo. Debate con el MAUSS*. Madrid: Trota.

¹³² Las direcciones web en las que se incluye “=” remplazar por “-”.

- Castoriadis, C. (2008). *El Pensamiento de Cornelius Castoriadis. Vol. 1*. Ediciones Proyecto Revolucionario.
- CCCC. (2006). *Sistematización de Veedurías Ciudadanas*. Quito: Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- Ceneiva, R., & Santos F., M. F. (2010). El papel de la evaluación de políticas públicas como mecanismo de control democrático de la Administración Pública. En INAP, *El control social social de la administración pública escenario, avances y dilemas en Brasil* (págs. 115-138). Madrid: INAP.
- Cohen, J. (1989). *Deliberación y legitimidad democrática*. (B. Publishers, Ed.) Recuperado el 21 de Enero de 2013, de Repositorio Digital Universidad Autónoma de Madrid: http://digitool-uam.greendata.es//exlibris/dtl/d3_1/apache_media/L2V4bGlicmlzL2R0bC9kM18xL2FwYWNoZV9tZWRpYS8yMTgxMw==.pdf
- Collier, D., & Mahon, J. (1993). Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative. *The American Political Science Review*, 845-855.
- CPPCCS. (2010). *Reglamento General de Veedurías*. Quito - Ecuador.
- CPPCCS. (2012). *Póliticas de Participación Ciudadana, Control Social, Rendición de Cuentas, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción*. Quito, Ecuador: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-Ecuador.
- CPPCCS. (s.f.). *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Recuperado el 18 de Marzo de 2014, de Control Social: <http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/>
- Cunill Grau, N. (1999). *Retos de las reforma de segunda generación ¿Mercantilización y neo-clientelismo, o reconstrucción de la Administración Pública?* Recuperado el 15 de Abril de 2013, de Nueva Sociedad: http://www.nuso.org/upload/articulos/2755_1.pdf
- Cunill Grau, N. (2003). *Responsabilización por el Control Social*. San José, Costa Rica: FLACSO-Sede Costa Rica.
- Cunill Grau, N. (2005). *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*. Recuperado el 06 de Marzo de 2013, de servidor Yahoo: http://xa.yimg.com/kq/groups/23942992/2143444463/name/m_gestion_publica_cunill.pdf
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.

- De Breláz, G., Alves, M., & Kobol F., F. (2010). Advocacy de las organizaciones de la sociedad civil y control social del estado y de la administración pública. En INAP, *el control social social de la administración pública escenario, avances y dilemas en BrasiL* (págs. 93-114). Madrid: INAP.
- De Sousa Santos, B. (2003). La reinención solidaria y participativa del Estado. En B. De Sousa Santos, *la caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política* (págs. 243-270). Bogotá: ILSA.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Democracia de Alta Intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. La Paz: Corte Nacional Electoral de Bolivia.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad- Programa Democracia y Transformación Global.
- Ecuador. (2008). *Constitución Ecuador 2008*.
- Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Registro Oficial Numero No 449. Quito, Ecuador: Registro Oficial del Ecuador.
- Fonseca, F., & Beuttenmuller, G. (2010). Democracia, información y control social: reflexiones conceptuales y el papel de los observatorios locales. En INAP, *El control social social de la administración pública escenario, avances y dilemas en Brasil* (págs. 71-92). Madrid: INAP.
- Gregory, R. (1995). *Accountability, responsibility and corruption: Managing the 'Public production process'*. Recuperado el 15 de Abril de 2013, de UNPAN: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046897.pdf>
- Gruber, J. (1986). *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*. Los Angeles, USA: UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts y Norms. Contributions to Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Massachusetts, USA: The MIT Press.
- Habermas, J. (1999). *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Editorial Paídos.
- Habermas, J. (2005). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.
- Held, D. (1990). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- INAP, I. N. (2010). *El control social social de la administración pública escenario, avances y dilemas en brasil*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública.

- Issacs, A. (2003). Los problemas de consolidación democrática en el Ecuador. En F. Burbano, *Antología, Democracia, gobernabilidad y cultura política* (págs. 261-286). Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Kaufmann, D., & Hellman, J. (Septiembre de 2001). *La captura del Estado en la economías en transición*. Recuperado el 9 de Mayo de 2013, de Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>
- León Trujillo, J. (2011). Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos. En A. Bonilla, & M. Luna, *Informe cero. Ecuador 1950-2010* (págs. 207-230). Quito: Estado del País.
- Machicado, J. (Enero de 2011). *¿Que es el Pluralismo Juridico?* Recuperado el 17 de Septiembre de 2013, de <http://jorgemachicado.blogspot.com/2011/01/plujur.html>
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latian America. En S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic Accountability in Latian America* (págs. 3-33). New York: Oxford University Press Inc.
- Máiz, R. (2006). Deliberación e inclusión en la democracia republicana. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 11-47.
- Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004). *SOCIAL ACCOUNTABILITY. An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington, DC: World Bank.
- McCubbins, M., & Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 165-179.
- Menéndez Carrión, A. (1990). *La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas*. Recuperado el 12 de Abril de 2013, de elecua.com: <http://elecua.com/wp-content/uploads/2010/09/La-democracia-en-el-Ecuador-desafios-dilemas-y-perspectivas.pdf>
- Núñez Sánchez, J. (2012). *El Ecuador en la Historia*. Quito: Ministerio Coordinador de Patrimonio.
- O'Donnell, G. (1994). *Democracia Delegativa*. Recuperado el 28 de Enero de 2013, de Plataforma Democrática: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>
- O'Donnell, G. (22 de Abril de 2001). *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política (versión traducida)*. Recuperado el 24 de Enero de 2013, de Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes:

http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02405076436240507976613/isonomia14/isonomia14_01.pdf

- O'Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. En P. d. PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate* (págs. 149-191). Buenos Aires: Alfaguara S.A.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Recuperado el 06 de Marzo de 2013, de <http://www.oscarozslak.org.ar>:
[http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos=¹³³ espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf](http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos=espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf)
- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Recuperado el 09 de Marzo de 2013, de <http://www.oscarozslak.org.ar>:<http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos=espanol/pol%20pub%20y%20reg%20pol%20reflex%20a%20partir%20de%20alg%20exp%20latinoam.pdf>
- Pachano, S. (1989). Actores Sociales y Políticos en un Contexto de Modernización. *Ecuador Debate*, 95-113.
- Pachano, S. (2007). *La Trama de Penélope. Procesos de políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Pérez, F., Clayton, C. F., & Coelho, A. (2010). *Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela*. Recuperado el 06 de Marzo de 2013, de CLACSO:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/09Perez.pdf>
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Pires, V. (2010). Control social de la administración pública. Entre lo político y lo económico. En INAP, *El control social social de la administración pública escenario, avances y dilemas en brasil* (págs. 21-42). Madrid: INAP.
- Ramírez, F. (2009). *Entre el poder y la crítica : Movimientos sociales, sociedad civil y democracia en el Ecuador*. Recuperado el 25 de Febrero de 2013, de CLACSO:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20120315121149/6.ramirez-gallego>

¹³³ En todas las direcciones web reemplazar el “=” por el “-“

- Ramírez, F. (Octubre de 2010). *Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana*. Recuperado el 01 de Junio de 2013, de Temas y Debates.Revista Universitaria de Ciencias Sociales: <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/54>
- Ramírez, F. (2012). Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador.Cambio político e inclusión social (2005-2010). En A. Dargatz, & M. Zoazo, *Democracias en trans-formación.¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?* (pág. 103154). La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia (FES).
- Sanchez Parga, J. (2009). *Democracia caudillista y desmovilizaciones sociales en Ecuador*. Recuperado el 16 de Abril de 2013, de POLIS Revista Latinoamericana: <http://polis.revues.org/1566>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, *The Self-Restraing State, Power and Accountability in New Democracies* (págs. 13-28). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es rendición de cuentas?* México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
- SENPLADES. (2009a). *La Participación Ciudadana para la vida democrática*. Recuperado el 26 de Febrero de 2013, de Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES): <http://www.planificacion.gob.ec/wp=content/uploads/downloads/2012/08/La=participaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf>
- SENPLADES. (2009b). *Plan nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- Silva, R. (2003a). La Comisión de Control Cívico de la Corrupción. En F. E. Comisión de Control Cívico de la Corrupción, *La Sociedad Civil en Movimiento: Veedurías Ciudadanas, sistematización de la experiencia* (págs. 15-35). Quito: Comisión Control Civico de la Corrupción.
- Silva, R. (2003b). Veedurías Ciudadanas: Tarea de Todos, Ecuador. En T. INTERNACIONAL, *Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción: Estrategias innovadoras desde la sociedad civil* (págs. V-45 a V-53). Transparency International.
- Sotomayor, J. (2008). Comisión de Control Cívico de la Corrupción de Ecuador. En J. Zalaquet, & A. Muñoz, *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina* (págs. 31-45). Santiago,Chile: Universidad de Chile,Facultad de Derecho.

- Thede, N. (2006). Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos. En E. Isunza, & A. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (págs. 23-42). México D.F.: CIESAS.
- Verdesoto, L. (2003). Mestizaje y ciudadanía. En F. Burbano de Lara, *Antología, Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política* (págs. 143-162). Quito-Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Villoria, M. (s.f.). *Material didáctico del curso de modernización y reforma del Estado*. Huelva, España: UNIA- La Rábida.
- Viteri, R. (2011). Evolución Política, Participación y Nuevo Diseño Institucional. En A. Bonilla, & M. Luna, *Informe Cero. Ecuador 1950-2010* (págs. 203-206). Quito: El Estado del País.
- Weber, M. (2007). *Sociología del poder: Los tipos de Dominación* (5° ed.). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Recuperado el 14 de Mayo de 2013, de IDEASREPEC.ORG: <http://ideas.repec.org/p/cem/doctra/296.html>
- Yin, R. (3 de Marzo de 2011). *Investigación sobre estudio de casos. Diseño y métodos*. Recuperado el 13 de Mayo de 2013, de Polipub.org: <http://www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf>
- Zavala Egas, X. (15 de Junio de 1998). *Corrupción política: El caso del Ecuador*. Recuperado el 10 de Abril de 2013, de UNPAN: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003775.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1

Veedurías conformadas durante el año 2012

N°	Objeto con el cual fue aprobada la veeduría	Provincia	Categorización
1	Vigilar el proceso de la decisión que adopte la corte constitucional con respecto al predio Yanuncay ex CREA	Azuay	Administración pública
2	Vigilar al servicio de transporte público a las personas con discapacidad en el Azuay	Azuay	Transporte
3	Vigilar la calidad de educación que brindan los docentes de las escuelas de las comunidades la Dolorosa, Llimbi, Minashuqui, Santa Marianita	Azuay	Educación
4	Vigilar el cumplimiento del objetivo 11 del PNBV, de la política 11.3 (soberanía alimentaria, lineamientos c,d,f)	Azuay	Seguridad alimentaria
5	Veeduría ciudadana para vigilar el concurso de méritos y oposición para el puesto de jefe de vinculación y riesgo en el trabajo del GAD del cantón Chillanes.	Bolívar	Administración pública
6	Veeduría para “Vigilar el estudio y aprobación del trabajo del trazado definitivo del anillo vial del noroccidente de Tulcán por parte del Ministerio de Transportes y Obras Públicas”	Carchi	Administración pública
7	Veeduría ciudadana para vigilar la reconstrucción del parque Sucre.	Chimborazo	Administración pública
8	Veeduría para vigilar el control administrativo y financiero del centro comercial el Rosal	Cotopaxi	Comercial
9	“Vigilancia al modelo de atención a adolescentes víctimas de violencia sexual, implementado en casa de protección ‘Dueña de mí’, regentada por gobierno provincial autónomo del Oro”	El oro	Derechos humanos
10	“Vigilancia de aplicación de normas y protocolos de atención a víctimas de violencia, en la sala de primera acogida del hospital ‘Teófilo Dávila’.	EL ORO	Derechos humanos
11	“Vigilancia ‘Procesos de judicialización de casos de violencia sexual en el sistema judicial: comisaría de la mujer y unidad de delitos sexuales de la fiscalía del Oro’”;	EL ORO	Derechos humanos
12	Veeduría fiestas patronales de Quinindé	ESMERALDAS	Administración pública

N°	Objeto con el cual fue aprobada la veeduría	Provincia	Categorización
13	Observación del proceso de importación, comercialización y distribución de urea subsidiada por el Estado en la provincia del Guayas	Guayas	Administración pública
14	Vigilar la labor del Banco Nacional de Fomento en torno a la política crediticia para las provincias Guayas, Santa Elena y los Ríos	Guayas/Santa Elena/Manabí	Financiero
15	Vigilar la labor del Banco Nacional de Fomento en torno a la política crediticia en la provincia de Carchi, Imbabura y Esmeraldas	Imbabura	Financiero
16	Veeduría a la gestión administrativa en SAYCE durante el periodo 2010- 2011	Imbabura	Administración pública
17	Vigilar el cumplimiento del objetivo 11 del PNBV, de la política 11.3(soberanía alimentaria, lineamientos c,d,f)	Loja	Seguridad alimentaria
18	Vigilar el mantenimiento actual y etapa contractual de la nueva vía Catamayo-Cariamanga-Sozoranga-Macará	Loja	Administración pública
19	Vigilar el mejoramiento de la vía Cariamanga-Lucero-Río Pindo, del cantón Calvas, prov. De Loja	Loja	Administración pública
20	Vigilar el sistema de planificación y presupuestos del municipio de Loja en el periodo 2009-2012	Loja	Administración pública
21	Vigilar el proceso de elecciones del consejo académico superior de la Universidad Nacional de Loja	Loja	Educación
22	Vigilar el cumplimiento del convenio suscrito entre el Municipio de Loja y la ciudadela Shushuhuaico para la pavimentación de las calles de la ciudadela	Loja	Administración pública
23	Plan de acción de seguridad ciudadana y al consejo de seguridad del cantón El Carmen	Manabí	Seguridad interna
24	“Utilización del presupuesto de la junta parroquial de Cojimfés, cantón Pedernales, provincia de Manabí”	Manabí	Administración pública
25	Modelo de atención y registro a víctimas de violencia de género hacia la niñez, adolescentes y mujeres, en hospital Verdi Cevallos Balda	Manabí	Derechos humanos
26	Vigilar el proceso de selección y designación de los miembros de la primera Corte Constitucional	Nacional	Administración pública

N°	Objeto con el cual fue aprobada la veeduría	Provincia	Categorización
27	Vigilar el proceso de reconocimiento de héroes y heroínas nacionales	Nacional	Derechos humanos
28	Vigilar el proceso de conformación del CJE	Nacional	Administración pública
29	Vigilar la construcción del denominado parque “Piedra Sagrada”	Napo	Administración pública
30	Veeduría en Orellana para controlar el tráfico de tierras en Flor de Oriente 6.	Orellana	Territorio
31	Vigilar el concurso de libre oposición para ingresar al servicio exterior ecuatoriano en calidad de terceras y terceros secretarios	Pichincha	Administración pública
32	Vigilar el cumplimiento del pronunciamiento Defensorial Nro. 007DDP-de mayo de 2011(caso Botrosa)	Pichincha	Medioambiente
33	Vigilar el proceso de elección del registrador de la propiedad del cantón Cayambe	Pichincha	Administración pública
34	Observar, vigilar y transparentar el proceso de evaluación y acreditación de las universidades categoría E, realizado por el CEAACES	Pichincha	Educación
35	Superintendencia DE Economía Popular y Solidaria	Pichincha	Administración pública
36	Superintendencia de Control del Poder del Mercado.	Pichincha	Administración pública
37	Institucionalización del plan de erradicación de violencia de género y su operativización	Pichincha	Derechos humanos
38	vigilar el acceso a tratamiento y medicinas de las personas viviendo con VIH-sida en la ciudad de Quito	Pichincha	Salud
39	Veeduría Diabluma 8	Pichincha	Derechos humanos
40	Veeduría al proceso de adjudicación de escrituras en Llano Chico (Atucucho).	Pichincha	Territorio
41	Comités de fiestas de Santo Domingo.	Santo domingo	Administración pública
42	Monitoreo de convenios y compromisos de carácter social y económico con las comunidades del área de influencia directa o indirecta bajo la responsabilidad y ejecución de la empresa Hidro-topo y del comité de gestión junio 2012 / junio 2013	Tungurahua	Administración pública

N°	Objeto con el cual fue aprobada la veeduría	Provincia	Categorización
43	Veeduría ciudadana para la fiscalización y monitoreo al funcionamiento del comité de gestión del proyecto hidroeléctrico el Topo, en la parroquia Río Negro del cantón Baños de Agua Santa- Tungurahua. Junio 2012- junio 2013	Tungurahua	Administración pública
44	Veeduría para observar la política pública 11.3 del objetivo 11 del PNBV (soberanía alimentaria) de la provincia de Tungurahua y Cotopaxi.	Tungurahua/Cotopaxi	Seguridad alimentaria
45	“Vigilar que las empresas mineras Kinross y ECSA cumplan con la contratación de personal de la provincia de Zamora Chinchipe de conformidad a la ley minera”.	Zamora	Minería
46	Centinela del Cóndor en Zamora	Zamora	Administración pública

FUENTE: CPCCS-Subcoordinación de Control Social

Adaptado por el autor.

ANEXO 2
Reglamento de creación y funcionamiento de
comisiones veedoras y asesoras (2001)

TITULO I

REGLAS GENERALES

Art. 1. – Naturaleza

Las Comisiones veedoras y asesoras, son grupos de personas naturales o jurídicas conformados por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para realizar actividades específicas relacionadas con la promoción de una buena gestión pública.

Las comisiones veedoras o asesoras no constituyen órganos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción. Sus integrantes desarrollan su actividad prevalidos de sus derechos constitucionales. Su organización y funcionamiento se rige por el presente Reglamento y por las normas definidas y aprobadas por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, para cada caso.

Art. 2. – Objeto

Las “Comisiones Veedoras” o “Veedurías”, tienen por objeto el desarrollo de actividades específicas relacionadas con la vigilancia y control social de la gestión pública.

Las “Comisiones Asesoras”, tienen por objeto el desarrollo de actividades especializadas para la definición de políticas y mecanismos técnicos que permitan transparentar la actividad de la gestión pública.

La actividad de las Veedurías Ciudadanas y de las Comisiones Asesoras se realizará sin perjuicio de las facultades inherentes a los organismos de control.

Art. 3. – Conformación

Las Comisiones Veedoras y/o Asesoras se conformarán por personas naturales, grupos legalmente reconocidos o personas jurídicas privadas, tales como: organizaciones con o sin fines de lucro, no gubernamentales, profesionales, comunitarias, de jóvenes, mujeres, entre otras. Dichas organizaciones deben garantizar la pluralidad en su representación.

Los integrantes de las comisiones asesoras serán nombrados por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, quienes deberán reunir un perfil técnico profesional previamente definido.

También formarán parte de las comisiones asesoras, aquellas personas que a pedido de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción sean nominadas por otras entidades públicas.

Art. 4. – Requisitos para ser miembro de una Comisión Asesora o Veedora

- a) Ser ciudadano/a ecuatoriano/a o tener una residencia permanente y legal en el Ecuador de al menos tres años.
- b) Gozar de reconocida honestidad y probidad.
- c) No ser titular de cargo en la entidad en que se realiza o a la que se refiere la Veeduría, ni en organismos de control que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- d) No ser dirigente ni militante activo de un partido, organización o movimiento políticos.
- e) No tener conflicto de intereses con el asunto objeto de la Comisión Asesora o Veedora que tengan competencia respecto de dicha entidad.
- f) No haber sido condenado por delitos penales.
- g) No haber recibido sanciones civiles y no haber sido destituido de cargo público por actos cometidos en el ejercicio de una función pública.

TITULO II

DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 5. – Atribuciones

Las Comisiones Veedoras y Asesoras tendrán las atribuciones inherentes a su objeto, constantes en el instructivo correspondiente, las que podrán ser, entre otras, las siguientes:

- a) Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad, a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de su actividad.
- b) Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público.
- c) Informar ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos.
- d) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.
- e) Vigilar porque los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes.
- f) Evaluar la calidad técnica de las obras y servicios en sus impactos a la calidad de vida de los usuarios correspondientes.

- g) Solicitar información o documentos a interventores, supervisores, ejecutores, autoridades contratantes y a aquellas que tuvieran alguna vinculación con el caso, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos objeto del control parcial, a fin de verificar los fundamentos del asunto que se controla. Para tal efecto, la Comisión extenderá una credencial a quienes, dentro de cada comisión, han sido previamente elegidos para requerir información de las instituciones o autoridades competentes en el asunto materia de la misma.
- h) Gastar presentes en el proceso que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto, contrato objeto del control.
- i) Sugerir la designación de peritos de fuera de su seno a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.
- j) Las demás que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción le otorgue.

TITULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LAS COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 6. – Obligaciones

Las Comisiones Veedoras y Asesoras, tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Informar sobre su actividad, por escrito y en forma exclusiva, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuando se produzca la terminación de la Comisión Veedora y/o Asesora, conforme a lo que establece el artículo 9 del presente Reglamento, y/o cuando la Comisión así lo requiera.
- b) Comprometerse por escrito a guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su actividad, hasta que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción se pronuncie sobre el informe final de la Veeduría.
- c) Usar la credencial otorgada por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción exclusivamente para los fines para los que fue creada la Comisión Veedora y/o Asesora, y durante el tiempo para el cual fue constituida.
- d) No participar en actividades políticas ni partidistas, durante el funcionamiento de la Comisión Veedora o Asesora; ni usar la información obtenida con fines político - electorales.
- e) Las Comisiones Veedoras, deberán cumplir con objetividad, imparcialidad, y transparencia las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que le sean inherentes.
- f) Las comisiones asesoras deberán cumplir con la mayor solvencia técnica, imparcialidad y transparencia las funciones de asesoría que le sean inherentes.

TITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE COMISIONES VEEDORAS Y ASESORAS

Art. 7. – Procedimiento de conformación

Para la conformación de una Comisión Veedora o Asesora, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. – La iniciativa para la conformación de Comisiones Veedoras o Asesoras puede provenir de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción o de personas e instituciones de la sociedad civil.

Cuando la iniciativa provenga de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, la entidad, en virtud de una propuesta específica, podrá invitar a personas y organizaciones de la sociedad civil, a integrar Comisiones Veedoras y/o Asesoras.

Cuando la iniciativa provenga de personas u organizaciones de la sociedad civil, éstas deberán presentar una propuesta previa y una nómina de los posibles integrantes de la Comisión Asesora o Veedora.

2. – Una vez definidos los posibles integrantes de la Comisión Veedora o Asesora, en observancia de los requisitos contenidos en el Artículo 4 del presente Reglamento, los referidos integrantes deberán elaborar un esquema básico de organización y funcionamiento de la comisión cuya creación se propone.

Este esquema básico contendrá en forma específica el problema, el objeto, los alcances, los límites, los objetivos, la estructura interna, la nómina de participantes, la duración estimada del proceso y de ser necesario un cronograma provisional de su gestión y un presupuesto referencial para el desarrollo del mismo. Respecto del presupuesto referencial, el Director Ejecutivo emitirá informe previo.

En la elaboración del mencionado esquema, las Comisiones Veedoras o Asesoras deberán regirse por criterios de flexibilidad, eficiencia, participación y responsabilidad compartida.

3.– El esquema deberá ser conocido por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el cual en acto simultáneo procederá a crear la Comisión Veedora y/o Asesora, a emitir el instructivo que la regirá y a extender las correspondientes credenciales.

El instructivo de funcionamiento contendrá normas de carácter especial, a fin de precisar el objeto, atribuciones, organización y funcionamiento de la Comisión Veedora y/o Asesora.

Art. 8. – Duración de la Veeduría y/o Comisión Asesora

Las Comisiones Veedoras y Asesoras tienen un periodo determinado de existencia el mismo que se encuentra relacionado con el objeto de su actividad.

Art. 9. – Terminación de las Comisiones Veedoras y/o Asesoras

Una Comisión Veedora y/o Asesora puede terminar por las siguientes causales:

1. –Por el cumplimiento del objeto de su actividad. Producido dicho supuesto, las Comisiones Veedoras y/o Asesoras cesarán en forma automática.
2. –Por decisión del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, cuando considere que existe causa suficiente para ello.

TITULO V

APOYO INSTITUCIONAL

Art. 10. – Apoyo institucional

La participación de los los ciudadanos/as y organizaciones en las Comisiones Veedoras y Asesoras es de carácter cívico por lo que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción no asume ninguna relación contractual, civil, laboral ni financiera con el grupo o sus miembros. No obstante, la Comisión de Control Cívico de la Corrupción brindará apoyo institucional a dichas comisiones, en el siguiente sentido:

- a) Los miembros de las Comisiones Asesoras y Veedoras para el ejercicio de las atribuciones mencionadas y las que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción les atribuyan, recibirán una credencial, cuyo uso se encuentra regulado por el presente Reglamento.
- b) Apoyo al financiamiento de las actividades atribuidas a las comisiones veedoras y/o asesoras, con arreglo a las normas específicas que rigen su creación y actividad; y, al marco jurídico vigente.

Art. 11. – Procesamiento interno de los informes.

La Comisión, con prontitud, conocerá los informes de las comisiones y los procesará a través de sus instancias internas de conformidad con la normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente.

Disposiciones Generales

PRIMERA. – Las Comisiones y/o sus miembros, serán titulares de los derechos de autor correspondientes a las obras intelectuales que produzcan como resultado de la actividad veedora o asesora. Sin embargo, los derechos económicos sobre dichas obras, le corresponderán en forma exclusiva a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

SEGUNDA. – Derógase el Reglamento de Veedurías.

Disposición Final

El presente reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

Dado en Quito, el 18 de Abril de 2001

Dr. Ramiro Larrea Santos
PRESIDENTE

ANEXO 3
Reglamento de creación y funcionamiento
de veedurías ciudadanas (2005)

EL PLENO DE LA COMISIÓN DE CONTROL CIVICO DE LA CORRUPCIÓN

Considerando:

Que la Constitución Política del Estado Ecuatoriano dispone en los artículos 220 y 221, la creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, como persona jurídica de derecho público, con autonomía e independencia política, económica y administrativa;

Que de acuerdo al Art. 3 de la Constitución Política, numeral 6, son deberes primordiales del Estado: Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción;

Que la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción señala en el apartado b) del artículo 7, que la Comisión tiene entre sus atribuciones: “promover la participación y organización de la ciudadanía en la creación de una cultura de la legalidad y honestidad”;

Que de acuerdo con el apartado k) del Art. 7 de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, el Pleno de la CCCC tiene la facultad de expedir el Reglamento Orgánico Funcional de la CCCC y los demás que fueran necesarios para su organización y funcionamiento;

Que el Reglamento a la Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción señala, en el apartado e) del artículo 26, que la Comisión tiene la atribución de “conformar comisiones ciudadanas asesoras o veedoras, en aspectos que sean de interés de la Comisión”;

Que la Comisión de Control Cívico de la Corrupción considera necesaria la participación ciudadana ágil y oportuna en la vigilancia de la gestión pública; y,

En uso de sus facultades,

Resuelve:

**EXPEDIR EL SIGUIENTE REGLAMENTO DE CREACIÓN Y
FUNCIONAMIENTO DE VEEDURIAS CIUDADANAS.**

TITULO I

REGLAS GENERALES

Art. 1.- NATURALEZA.- Las veedurías ciudadanas son formas organizativas de la sociedad civil, de carácter cívico, sin vida jurídica propia, aprobadas y avaladas por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, previo el proceso de conformación establecido en este reglamento, con el objeto de realizar actividades específicas relacionadas con el control y vigilancia social de la gestión pública mediante la participación ciudadana.

Las veedurías ciudadanas no constituyen órganos de la CCCC. Sus integrantes desarrollan sus actividades en ejercicio de sus derechos constitucionales. Su organización y funcionamiento se rige por el presente reglamento aprobado por el Pleno de la CCCC.

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción no asume ninguna relación contractual, civil, laboral, ni financiera con el grupo o sus miembros.

Art. 2.- OBJETIVOS DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS:

1.- Desarrollar actividades específicas en la vigilancia, y control social de la gestión pública, a fin de que se cumplan los principios de transparencia, eficiencia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad, para de esta manera prevenir que se cometan actos de corrupción.

2.- Promover una mayor participación de los ciudadanos en la Administración Pública, con el poder suficiente para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos de contraloría social.

3.- Fomentar el pleno ejercicio de la contraloría social con el propósito de vigilar las actuaciones de los funcionarios y autoridades a cargo de la gestión pública, así como monitorear los procesos implantados y el uso adecuado de los recursos públicos.

La actividad de las veedurías ciudadanas se realizará sin perjuicio de las facultades inherentes a los organismos de control.

Art. 3.- CONFORMACIÓN.- Las veedurías ciudadanas serán solicitadas al Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, con la especificación del objeto y materia de su actividad; y, serán conformadas y aprobadas por el Pleno luego del informe de factibilidad elaborado por la Dirección de Prevención.

Estarán conformadas por personas naturales o jurídicas privadas, tales como: organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, de profesionales, comunitarias, de jóvenes, de mujeres, entre otras, que ejercerán su actividad de control y vigilancia social prevalidos de su derecho constitucional al control social.

Deberán estar integradas por un mínimo de cinco personas. Un número mayor dependerá del tema objeto de su vigilancia.

Se recomienda que las veedurías ciudadanas se integren con ciudadanos que demuestren conocimientos sobre la materia y objeto de vigilancia.

La CCCC brindará asesoramiento especializado a través de peritos expertos en cada área cuando sea necesario.

El Pleno de la CCCC calificará y aprobará a los veedores propuestos, una vez que hayan cumplido los requisitos señalados en el Art. 4 de este reglamento.

Art. 4.- REQUISITOS PARA SER VEEDOR CIUDADANO.- Los veedores deberán declarar por escrito el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano ecuatoriano, o en el caso de un extranjero tener residencia permanente y legal en el Ecuador de al menos 3 años, lo que se comprobará con la copia de la cédula de ciudadanía o el pasaporte y la tarjeta de residencia;
- b) Gozar de reconocida honestidad y probidad;
- c) No ser titular en la entidad en la que se realiza o a la que se refiere la veeduría, ni en organismos de control que tengan competencia respecto de dicha entidad;
- d) No ser dirigente, ni militante activo de un partido, organización o movimiento político;
- e) No ser contratista, interventor, proveedor o trabajador adscrito a la obra, contrato o programa, o institución objeto de la veeduría ni tener algún interés patrimonial directo o indirecto en la ejecución de la misma, ni en general hallarse en conflicto de intereses;
- f) No haber sido condenado por delito;
- g) No haber sido destituido de cargo público por acto relativo a su ejercicio;
- h) No estar vinculado por matrimonio, unión de hecho o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, y/o segundo de afinidad con el contratista, interventor, proveedor, representante legal de la institución o trabajadores adscritos a la obra, contrato o programa, así como con los servidores públicos que tengan participación directa o indirecta en la ejecución de los mismos; e,
- i) No estar vinculado con el asunto objeto de la veeduría en ningún aspecto.

TITULO II

DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS

Art. 5.- ATRIBUCIONES.- Las veedurías ciudadanas tendrán las siguientes atribuciones, enmarcando su actividad de acuerdo al objeto para el cual fue constituida la veeduría exclusivamente:

- a) Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad a cualquier funcionario público o persona natural o jurídica que tuviera vinculación con el objeto de la veeduría , así como, a interventores, autoridades contratantes y a aquellas personas que tuvieran alguna vinculación, acerca del cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos;
- b) Ejercer su función en todas las entidades públicas de cualquier nivel o sector de la administración y sobre particulares que tengan vínculo con el sector público en la ejecución de un plan, programa, proyecto o contrato de prestación de un servicio público;

- c) Vigilar los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público, conocer los planes, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas fiscales y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación;
- d) Vigilar que los procesos de contratación se realicen de acuerdo con las normas legales vigentes;
- e) Evaluar las obras físicas y los servicios públicos en los impactos o afectación a la calidad de vida;
- f) Conocer los procesos que corresponda antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, proyecto o contrato objeto de control;
- g) Sugerir cuando fuera necesario la designación de peritos de fuera de su seno a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción; y,
- h) Las demás que el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción le otorgue.

TITULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS

Art. 6.- OBLIGACIONES:

- a) Informar sobre el desarrollo de su actividad, por escrito y en forma exclusiva, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción;
- b) Informar ante la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los participantes que ejerzan funciones públicas, que configuren posibles delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en prestación de servicios públicos;
- c) Guardar absoluta reserva sobre la información directa o indirecta, producida y obtenida en el ejercicio de su actividad hasta que la Comisión se pronuncie sobre el informe final de la veeduría;
- d) Usar la credencial entregada por la CCCC para los fines por los cuales fue creada la Veeduría y únicamente durante el tiempo para el cual fue constituida, una vez terminada la actividad veedora devolverá las credenciales a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción;
- e) No participar en actividades políticas partidistas ni usar la información obtenida con fines electorales durante el funcionamiento de la veeduría;
- f) Cumplir objetiva, imparcial y en forma transparente las funciones de vigilancia y control social de la gestión pública que le sean inherentes;
- g) Presentar informes de avance y el informe final dentro del plazo establecido para la ejecución de la veeduría ciudadana; y,
- h) Suscribir un acta declarando conocer el presente reglamento y comprometiéndose a cumplir con las disposiciones del mismo.

Art. 7.- OBLIGACIONES DEL COORDINADOR DE LA VEEDURIA CIUDADANA:

- a) Cumplir y hacer cumplir el presente reglamento;
- b) Representar a la Veeduría ciudadana, suscribir todos los oficios y comunicaciones relacionados con la actividad veedora, solicitar los reembolsos de los gastos efectuados, para lo cual deberá adjuntar las facturas originales o recibos, según sea del caso;
- c) Coordinar bajo las directrices de la Dirección de Prevención, todas las acciones técnicas y administrativas que sus miembros deban desarrollar en relación al objeto de vigilancia;
- d) Ejecutar conjuntamente con los miembros de la Veeduría ciudadana el cronograma de trabajo, de acuerdo al objeto definido, el tiempo establecido y los objetivos planteados; y,
- e) Devolver a la CCCC las credenciales de todos los veedores una vez terminado el plazo de ejecución de la veeduría ciudadana.

Art. 8.- CAUSAS POR LAS CUALES UN VEEDOR CIUDADANO PIERDE SU CALIDAD:

- a) Por renuncia escrita enderezada al Pleno de la CCCC;
- b) Por incumplir las normas establecidas en este reglamento;
- c) Por falsedad comprobada en la información referida a los requisitos establecidos en el Art. 4 del presente reglamento;
- d) Por petición expresa y justificada de la mayoría de los miembros de la veeduría;
- e) Por hacer mal uso de la credencial entregada por la CCCC, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que esto diera lugar; y,
- f) Por decisión del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción al comprobarse alguna de las causales anteriores.

TITULO IV

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURIAS CIUDADANAS

Art. 9.- La iniciativa para la conformación de una veeduría ciudadana puede provenir del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción o de personas u organizaciones de la sociedad civil.

Cuando la iniciativa provenga del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, podrá invitar a personas u organizaciones de la sociedad civil a integrar la veeduría ciudadana.

Cuando la iniciativa provenga de personas u organizaciones de la sociedad civil, éstas presentarán una solicitud a la CCCC, que seguirá el siguiente procedimiento:

a) El Pleno de la CCCC recibirá y calificará la solicitud en base al ámbito de competencia; si es calificada remitirá dicha solicitud a la Dirección de Prevención para la elaboración del informe de factibilidad;

b) La Dirección de Prevención realizará con el o los solicitantes, un taller informativo y de sensibilización; y, asesorará la elaboración de la solicitud en el formulario que contendrá lo siguiente:

1.- DATOS GENERALES:

1.1.- Nombre de la organización o personas solicitantes.

1.2.- Nombre del responsable de la propuesta.

1.3.- Datos de la organización o de las personas solicitantes.

2.- FUNDAMENTOS Y ORGANIZACIÓN:

2.1.- Antecedentes.

2.2.- Justificación.

2.3.- Objeto de la Veeduría.

2.4.- Ámbito de acción.

2.5.- Objetivos propuestos.

2.6.- Nómina de participantes y Coordinador.

2.7.- Plazo de duración.

2.8.- Cronograma de actividades.

2.9.- Presupuesto.

2.10.- Anexos.

c) El Pleno de la CCCC conocerá el informe de factibilidad de la solicitud y podrá aprobar o negar la conformación de la veeduría. Si el Pleno de la CCCC aprueba dicha solicitud se procederá a elaborar el instructivo que registrará su funcionamiento y a entregar las credenciales correspondientes;

d) La CCCC a través de la Dirección de Prevención acompañará el proceso de ejecución de la veeduría ciudadana brindando la asesoría técnica y metodológica necesaria;

e) Los informes de avance y el informe final serán aprobados por el Pleno de la CCCC, previo un informe técnico de la Dirección de Prevención;

f) Una vez aprobado el informe final por el Pleno de la CCCC, se procederá a coordinar con los veedores, a través de la Dirección de Prevención, la socialización de los resultados, las sugerencias, recomendaciones de los veedores; y, las resoluciones del Pleno de la CCCC; y,

g) La Comisión de Control Cívico de la Corrupción realizará el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores aprobadas.

Art. 10.- DE LAS CREDENCIALES.- La Comisión extenderá una credencial a quienes hayan sido calificados como veedores ciudadanos por el Pleno de la CCCC, con el fin de que puedan requerir información de las instituciones o autoridades competentes en el asunto

materia de la misma y por el tiempo de duración de la actividad. Dicha credencial contendrá los nombres completos y cédula de ciudadanía de los veedores, el objeto de la veeduría, el plazo de duración de la misma y las firmas de los veedores. La credencial será firmada por el Director Ejecutivo de la CCCC.

Art. 11.- DEL INSTRUCTIVO.- La Comisión dictará un instructivo de funcionamiento de la veeduría ciudadana que contendrá el objeto a vigilar, el ámbito de acción, el tiempo de duración, la fecha de aprobación de la veeduría ciudadana, así como los procedimientos para la elaboración de los informes de avance y del informe final. El instructivo será firmado por el Director Ejecutivo de la CCCC.

Art. 12.- PLAZO DE DURACIÓN DE LA VEEDURIA CIUDADANA.- El plazo de duración de una veeduría ciudadana será de tres a doce meses dependiendo del objeto de la misma y se contará a partir de la fecha de entrega de credenciales a los veedores.

Art. 13.- AMPLIACIÓN DEL PLAZO DE LA VEEDURIA CIUDADANA.- El Coordinador de la Veeduría ciudadana podrá solicitar al Pleno de la CCCC, la ampliación del plazo de duración de la actividad, siempre y cuando demuestre con fundamentos esta necesidad.

Art. 14.- SUSPENSIÓN TEMPORAL O DEFINITIVA DE LA VEEDURIA CIUDADANA.- La veeduría ciudadana puede suspenderse temporal o definitivamente, por decisión del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, al comprobarse el incumplimiento de las normas constantes en este reglamento.

Art. 15.- CAUSAS PARA LA TERMINACIÓN DE UNA VEEDURIA CIUDADANA.- La veeduría ciudadana termina por las siguientes causas:

- 1.- Por cumplimiento del objeto para el cual fue creada.
- 2.- Por decisión del Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, por incumplimiento de las normas establecidas en el presente reglamento.
- 3.- Por no presentar el informe final de actividades en el plazo previsto.
- 4.- Por apartarse del objeto para el cual fue creada.
- 5.- Al comprobarse que la veeduría está siendo utilizada para fines o intereses personales, partidistas o electorales.

TITULO V

APOYO INSTITUCIONAL

Art. 16.- La Comisión de Control Cívico de la Corrupción brindará apoyo institucional a las veedurías ciudadanas en los siguientes aspectos:

- a) En el financiamiento de las actividades propias de la veeduría , con arreglo a las normas específicas que rigen su creación y actividad y al marco jurídico vigente, en los montos por

concepto de movilización, alimentación y estadía, reparación de equipos, materiales de oficina, inspecciones técnicas y peritajes, autorizados de acuerdo al presupuesto solicitado en la propuesta y aprobado por el Pleno de la CCCC;

b) En la asesoría técnica y metodológica permanente; y,

c) En el asesoramiento especializado a través de peritos expertos en cada área en caso de ser necesario.

Art. 17.- DE LA CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN.- La información obtenida en el ejercicio de la actividad veedora es absolutamente confidencial hasta el momento en que la CCCC se pronuncie sobre el informe final. Los veedores, peritos, asesores técnicos y demás personas que, directa o indirectamente, apoyen a la veeduría estarán obligados a guardar absoluta reserva acerca de la información obtenida.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- Las veedurías ciudadanas y/o sus miembros serán titulares de los derechos de autor correspondientes a las obras intelectuales que produzcan como resultado de la actividad veedora. Sin embargo, los derechos económicos sobre dichas obras, le corresponderán en forma exclusiva a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

SEGUNDA.- Deróguese el Reglamento de Creación y Funcionamiento de Comisiones Veedoras y Asesoras actualmente vigente.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente reglamento entrará en vigencia a partir de su aprobación por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y será publicado en el Registro Oficial.

Dado en Quito, el 30 de noviembre del 2005.

f.) Dr. Ramiro Borja y Borja, Presidente.

f.) Dr. Manuel García-Jaén, Vicepresidente.

f.) Dr. Hermuy Calle Verzozzi, Comisionado.

f.) Dra. Piedad Gálvez C. de Varea, Comisionada.

f.) Dr. Ramiro Larrea Santos, Comisionado.

f.) Dr. Carlos Ortiz González, Comisionado.

DIRECCION EJECUTIVA

Certifico.

Es fiel copia del original que reposa en archivos de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción

ANEXO 4
Reglamento General de veedurías ciudadanas

Resolución del Consejo de Participación Ciudadana 14
Registro Oficial Suplemento 226 de 01-jul-2010
Estado: Vigente

EL PLENO DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Considerando:

Que, el Art. 207 de la Constitución de la República crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social -CPCCS, cuyo fin es promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana e impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público;

Que, el Art. 208 de la Carta Magna confiere al CPCCS, entre otros deberes y atribuciones, promover la participación ciudadana y estimular procesos de deliberación pública, propiciando en la ciudadanía valores de transparencia y lucha contra la corrupción;

Que, el Art. 61 de la Norma Suprema, numerales 2 y 5 garantizan los derechos de participación de las personas en los asuntos de interés público y fiscalización de los actos del poder público;

Que, el Art. 95 de la Constitución de la República, garantiza el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos;

Que, el literal 14 del Art. 83 de la Constitución de la República, establece que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos, respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual;

Que, el Art. 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece como atribuciones del Consejo, promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas;

Que, el Art. 78 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece que las veedurías para la gestión pública se regirán por lo señalado en dicha ley y por el Reglamento General de Veedurías;

Que, el Art. 86 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social establece que el Consejo reglamentará las veedurías ciudadanas; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Art. 5 numeral 9 y el Art. 38 numeral 9 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Pleno del CPCCS.

Resuelve:

Expedir el siguiente:

REGLAMENTO GENERAL DE VEEDURIAS CIUDADANAS

CAPITULO I

REGLAS GENERALES

Art. 1.- Objeto.- El presente reglamento tiene por objeto regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos

Art. 2.- Ámbito.- El presente reglamento se aplicará a las veedurías ciudadanas para el control de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y del Estado, así como en la gestión de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.

Art. 3.- Marco jurídico.- El ejercicio de las veedurías, se hará de conformidad con la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, este reglamento y demás leyes aplicables.

Art. 4.- Principios.- El CPCCS promoverá la conformación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas orientadas por los principios de autonomía, responsabilidad y corresponsabilidad, objetividad, interculturalidad, independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y celeridad y criterios de equidad.

CAPITULO II

DE LAS VEEDURIAS CIUDADANAS

Art. 5.- Veedurías.- Las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.

Las veedurías no constituyen órganos ni dependencias del CPCCS, como tampoco de otras entidades del Estado; por tanto, no existe relación de dependencia laboral entre el CPCCS u

otro órgano del Estado y los miembros de las veedurías ciudadanas. El ejercicio de la veeduría tiene carácter cívico, voluntario y proactivo.

Art. 6.- Funcionamiento. Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado, el nivel de gobierno y el ámbito y objeto de la veeduría sobre el cual ejerzan su derecho al control social.

Su accionar será objetivo e imparcial. Son de carácter temporal y se conformarán de forma previa, simultánea o posterior a la ejecución de los actos del poder público o del sector privado a ser vigilados y se ejercerán sin perjuicio de otros mecanismos o formas de control social.

La duración de una veeduría ciudadana será establecida en su plan de trabajo y dependerá del objeto, ámbito y nivel de complejidad de la misma.

El plazo será contado a partir de la fecha de entrega de credenciales a las/los veedores/as. Dicho plazo podrá ampliarse a petición debidamente justificada del coordinador de la veeduría, realizada ante la Dirección Nacional de Control Social por un tiempo no mayor al establecido inicialmente y por una sola vez.

Art. 7.- Conformación.- Las veedurías serán conformadas por iniciativa ciudadana en forma colectiva, por iniciativa de las organizaciones de la sociedad, así como del CPCCS.

Se integrarán por personas naturales por sus propios derechos o en delegación de organizaciones de la sociedad.

Art. 8.- Procedimiento para la conformación de veedurías.- El procedimiento para la conformación de la veeduría por iniciativa ciudadana

a. Inscripción.- Los/las ciudadanos/as llenarán el formulario de inscripción elaborado para el efecto por la Dirección Nacional de Control Social y que se encontrará en la página web o en las oficinas del CPCCS, sus delegaciones provinciales y delegaciones temporales en el exterior y lo entregará con los documentos de respaldo. No se admitirán formularios con enmendaduras o añadiduras que pongan en duda su contenido;

b. Difusión.- El CPCCS difundirá la conformación de la veeduría y los informes finales presentados al Pleno, por la página web y los medios que considere adecuados en su ámbito de influencia, con el fin de poner en conocimiento de la ciudadanía;

c. Registro.- La Dirección Nacional de Control Social, dentro del término de cinco días, verificará el cumplimiento de los requisitos determinados en el formulario y procederá a registrarla para que pueda realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación respectivos;

d. Capacitación.- Los/las veedores/as recibirán capacitación e información de acuerdo al objeto de la veeduría, dentro del término de diez días contados a partir del registro; y,

e. Acreditación.- El CPCCS a través de la Dirección Nacional de Control Social procederá a la entrega de credenciales a las y los veedores ciudadanos, una vez concluida la capacitación.

El procedimiento para la conformación de la veeduría por iniciativa del Pleno del CPCCS será el siguiente:

- a. Convocatoria.- El CPCCS convocará a personas naturales y/u organizaciones de la sociedad a conformar veedurías ciudadanas, determinando entre otros aspectos, el objeto, ámbito, plazo, número de miembros, lugar y fecha límite de entrega de la documentación. La convocatoria se hará por medio de la página web de la institución y en los medios en los que se considere pertinente, dependiendo del ámbito y circunscripción territorial de la veeduría;
- b. Inscripción.- Los/Las interesados/as en participar en la veeduría deberán llenar el formulario de inscripción que se encuentra en la página web o en las oficinas del CPCCS, sus delegaciones provinciales y delegaciones en el exterior y lo entregarán, conjuntamente con los documentos de respaldo, en el término de diez días contados a partir de la fecha de la convocatoria;
- c. Conformación.- La Secretaría Técnica de Participación y Control Social, en el término máximo de cinco días, verificará el cumplimiento de los requisitos, inhabilidades y prohibiciones de los postulantes, luego de lo cual procederá a registrarla;

Si el número de inscritos excede del número planteado en la convocatoria se procederá a realizar un sorteo público, considerando los criterios de interculturalidad, género y generacional, según el objeto de la veeduría;

- d. Capacitación.- Los/las veedores/as recibirán capacitación e información acorde al objeto y términos de la veeduría, dentro del término de diez días contados a partir de la conformación; y,
- e. Acreditación.- Terminadas las etapas anteriores se procederá con la entrega de credenciales.

Art. 9.- Coordinación de las veedurías ciudadanas.- Cada veeduría designará de entre sus miembros a un/una coordinador/a, siendo sus obligaciones:

- a. Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, las leyes aplicables y el presente reglamento;
- b. Representar y ser vocero/a de la veeduría, en tal calidad suscribir todos los oficios y comunicaciones relacionados con la actividad veedora;
- c. Cumplir y hacer cumplir los objetivos de la veeduría y el cronograma de actividades propuesto;
- d. Coordinar, de ser necesario, con la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social las acciones técnicas y administrativas que se requieran en relación al objeto de vigilancia;
- e. Informar de manera oportuna a la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS sobre cualquier situación que esté afectando el funcionamiento de la veeduría; y,

f. Presentar informes parciales y finales previamente aprobados y suscritos por los integrantes.

En caso de que un coordinador no pueda continuar en el ejercicio de sus funciones, podrá ser sustituido por otro miembro de la veeduría elegido de la misma forma.

Art. 10.- Notificación.- El inicio de toda veeduría deberá ser notificado previamente por el/la Secretario/a Técnico de Participación Ciudadana y Control Social a la institución observada, dentro de las setenta y dos horas posteriores a la acreditación, con la determinación de sus miembros, el objeto, el ámbito, área o proceso a fiscalizar, hecho lo cual se dará inicio a la veeduría.

Art. 11.- Acceso a la información.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales, cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que la veeduría requiera para cumplir sus objetivos; En tal sentido, los veedores tendrán pleno acceso a toda información conforme la legislación vigente para el efecto.

Art. 12.- Apoyo institucional.- El CPCCS, a través de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social y dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios, brindará apoyo a los procesos de control social en los siguientes aspectos:

a. Capacitación;

b. Asesoría técnica y metodológica;

c. Asesoría especializada a través de expertos en cada área, de ser necesario;

d. Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores hasta su implementación;

e. Brindar las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios; y,

f. Difusión de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno.

Art. 13.- De los informes.- Los veedores presentarán informes parciales cuando sean requeridos y el informe final de forma obligatoria al término de la veeduría. Los informes estarán suscritos por sus miembros o por la mayoría de ellos y serán remitidos por el Coordinador de la Veeduría a el/la Directora/a Nacional de Control Social para que ésta a su vez lo remita al Pleno para su conocimiento.

Si del informe de la veeduría se observare que existen indicios de responsabilidad, se comunicará a la Dirección Nacional de Admisión y Orientación Jurídica para el inicio de los procesos respectivos.

Art. 14.- Terminación de la veeduría ciudadana.- La veeduría ciudadana finaliza por las siguientes causas:

a. Por logro o cumplimiento del objeto para el cual fue creada;

- b. Por suspensión, definitiva de la obra, contrato, servicio o proceso de vigilancia para el que fue creada;
- c. Por decisión del Pleno del CPCCS, cuando se compruebe que la veeduría incumple las normas establecidas en la ley y en el presente reglamento;
- d. Por incumplimiento del objeto, cronograma y términos de la propuesta de veeduría; y,
- e. Por no presentar los informes requeridos.

CAPITULO III

DE LOS/LAS VEEDORES/AS

Art. 15.- Requisitos para ser veedor/a.- Para ser veedor/a ciudadano/a se requiere:

- a. Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,
- b. En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.

Art. 16.- Inhabilidades para ser veedor/a.- No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes inhabilidades:

- a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan ésta competencia respecto de aquellas;
- b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;
- c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;
- d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;
- e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;
- f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;
- g. Pertener a más de una veeduría en curso; y,
- h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.

Art. 17.- Atribuciones.- Los/las veedores/as tendrán las siguientes atribuciones:

- a. Fiscalizar la ejecución de planes, programas, proyectos, obras o servicios públicos, así como las actuaciones de los servidores/as públicos o empleados/as o trabajadores privados;

- b. Vigilar el ciclo de la política pública, con énfasis en los procesos de planificación, presupuesto y ejecución del gasto público;
- c. Observar y controlar los procesos de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios públicos materia de la veeduría, en cuanto a los impactos sociales o ambientales y su afectación a la calidad de vida de personas y comunidades;
- d. Conocer los procesos que correspondan antes, durante y después de la ordenación de gastos en el programa, plan, proceso, proyecto o contrato objeto de la veeduría;
- e. Controlar que las entidades públicas cumplan la normativa constitucional y legal respecto a la generación de espacios de participación de la ciudadanía en su gestión;
- f. Solicitar a la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS la designación de expertos a petición de el/la Coordinador/a de la Veeduría;
- g. Solicitar información o documentos necesarios para el desempeño de su actividad a cualquier servidor/a público/a, o persona natural o jurídica que tenga vinculación con el objeto de la veeduría, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social; y,
- h. Las demás que el Pleno del CPCCS le otorgue y que sean necesarias para la realización de su actividad dentro del marco legal vigente.

Art. 18.- Deberes.- Los/as veedores/as tienen los siguientes deberes:

- a. Cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como las resoluciones emitidas por el Pleno del CPCCS, que sean aplicables para el efecto;
- b. Cumplir de forma objetiva, imparcial y transparente las funciones de vigilancia y control social dentro de la veeduría;
- c. Presentar a la Dirección Nacional de Control Social, previo al inicio de la actividad de la veeduría, la propuesta de ejecución de veeduría con el cronograma respectivo para su correspondiente registro;
- d. Cumplir con los objetivos de la propuesta de ejecución de veeduría y con el cronograma establecido;
- e. Adoptar, respecto al manejo de la información pública y de la información reservada o confidencial, lo dispuesto en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información LOTAIP;
- f. Ser responsables en caso de injurias, conforme a la ley;
- g. Recibir la capacitación necesaria sobre el objeto de la veeduría;
- h. Cumplir con la implementación de las acciones recomendadas en informes y otros instrumentos vinculantes;

- i. Socializar las conclusiones y recomendaciones finales de la veeduría ante los ciudadanos, sectores sociales y servidores públicos de la localidad donde se ejerció el control social; y,
- j. Usar la credencial otorgada por el CPCCS exclusivamente para los fines por los cuales fue creada la veeduría y devolverlas inmediatamente terminada esta.

Art. 19.- Prohibiciones.- Los/las veedores/as tienen las siguientes prohibiciones:

- a. Interferir en el desarrollo de actividades que el CPCCS pudiese ejecutar en el mismo ámbito de la veeduría;
- b. Utilizar con fines ajenos a la veeduría la información que llegare a obtener;
- c. Vincular la veeduría a intereses de partidos o movimientos políticos o fines electorales; y,
- d. Recibir regalos, dádivas o similares por parte de los actores de los procesos sometidos a veeduría.

Art. 20.- Pérdida de calidad de veedor.- Un/a veedor/a pierde su calidad por las siguientes causas:

- a. Muerte;
- b. Renuncia ante el Coordinador de la Veeduría;
- c. Incumplimiento de las normas establecidas en la legislación aplicable y en este reglamento;
- d. Ejercicio incorrecto de su calidad de veedor que constituya manifiesto abuso de poder;
- e. Utilización dolosa de la credencial entregada por el CPCCS; y,
- f. Falsedad u ocultamiento de la información proporcionada al CPCCS y/o a la veeduría.

La Dirección Nacional de Control Social se pronunciará respecto a la pérdida de la condición de veedor en los casos previstos en los literales c, d, e, f, luego de haber garantizado el ejercicio de los derechos constitucionales al debido proceso, reservándose el derecho a iniciar las acciones legales que correspondan.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- El CPCCS, a través de la Dirección Nacional de Control Social, elaborará el formato de Formulario de Registro de Veedurías Ciudadanas, en el término de quince días de aprobado el presente reglamento.

SEGUNDA.- La Dirección Nacional de Control Social, mediante el formulario que establezca para el efecto, llevará un Registro de Veedurías, que incluirá el objeto, la nómina de sus integrantes y coordinadores, entre otros datos de interés, con el objeto de realizar el seguimiento respectivo y asegurar la alternabilidad.

TERCERA.- En caso de vacío legal o duda en la aplicación de las disposiciones del presente reglamento o de los procedimientos a seguirse, el pleno del CPCCS, previa consulta o de oficio, se pronunciará mediante resolución, la que será de cumplimiento obligatorio.

CUARTA.- Se exceptúan del presente reglamento las veedurías que se conformarán para la designación de las comisiones ciudadanas de selección y para la elección de autoridades encargadas al CPCCS en virtud del Art. 208 numerales 10, 11 y 12 de la Constitución de la República, para lo cual se elaborará un reglamento especial.

QUINTA.- Cuando por ley se faculte a otras instituciones la creación de veedurías para temas específicos, éstas se regirán bajo su propia reglamentación.

DISPOSICION TRANSITORIA

Las veedurías creadas con anterioridad a este reglamento continuarán funcionando hasta su culminación.

DISPOSICIÓN FINAL

Deróguese el Reglamento de Creación y Funcionamiento de Veedurías Ciudadanas emitido por el Pleno de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, publicado en el Registro Oficial No. 197 de 27 de enero de 2006, así como las normas que contravengan el presente reglamento.

Dado, en la sala de sesiones del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los dieciséis días del mes de junio del año dos mil diez.

f.) Soc. Juana Marcela Miranda Pérez, Presidenta del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

CERTIFICO.- Que el presente Reglamento General de Veedurías Ciudadanas fue discutido en primer debate en la sesión del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social No. 014, de diez de junio del dos mil diez y aprobado en segundo y definitivo debate en sesión del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social No. 015, de dieciséis de junio del dos mil diez.

f.) Dra. Rosa María Sánchez Rosales, Secretaria General.

SECRETARIA GENERAL.- CERTIFICO.- Es fiel copia del original que reposa en los archivos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.- Número de fojas: ocho.- Firma responsable:

Ilegible.

ANEXO 5



CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Formulario de Veeduría N° _____

Lugar y Fecha _____

I. OBJETO DE LA VEEDURÍA: _____ _____
Tiempo Estimado de Duración de la Veeduría _____

II. INFORMACIÓN DE IDENTIFICACIÓN:				
Tipo de inscripción	Individual: <input type="checkbox"/>	Número de integrantes de la veeduría <input style="width: 50px; height: 30px;" type="text"/>		
	Organización: <input type="checkbox"/>			
DATOS DEL CIUDADANO/A SOLICITANTE:				
Apellidos y Nombres del solicitante	_____			
Número de cédula de ciudadanía	_____			
Nacionalidad	Ecuatoriana: <input type="checkbox"/>	Extranjero: <input type="checkbox"/>		
Dirección de Trabajo / (Organización):	Ciudad: _____	Provincia: _____	Calle: _____	Número: _____
Dirección de Domicilio	Ciudad: _____	Provincia: _____	Calle: _____	Número: _____
Número de teléfonos:	Fijo: Casa _____	Fijo Trabajo _____	Celular: _____	
Correo electrónico	_____			
OCUPACIÓN ACTUAL:				
Institución /Empresa	Actividad	Tiempo de trabajo:		
En caso de ser Organización, favor llenar los siguientes campos:				
Nombre de la Organización			Naturaleza de la Organización	
_____			De Hecho <input type="checkbox"/>	De Derecho <input type="checkbox"/>
Nombres del Representante de la Organización			RUC de la Organización en caso de poseer _____	

Dirección de la (Organización):	Ciudad: _____	Provincia: _____	Calle: _____	Número: _____
Tiempo de Funcionamiento de la Organización _____				

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Requisitos para ser veedor/a	Cumple	
	Si	No
a) Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes Inhabilidades:		
a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan esta competencia respecto de aquellas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<p><i>(Adjuntar Copia de Cédula, copia de la papeleta de votación y Hoja de Vida.; En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría).</i></p>		

Declaro bajo juramento que la información proporcionada es cierta, y puede ser sujeta a revisión

Solicitante

Responsable del CPCOS

ANEXO 6
Codificación entrevistas

Código	Persona entrevistada
V1	Coordinador de la veeduría
V2	Diego
V3	Robín
V4	Wilman
A1	Alcalde
FQ1	Funcionario responsable proceso de veeduría CPCCS-Quito
FQ2	Funcionaria del CPCCS-Quito
FL1	Coordinador CPCCS Delegación
FL2	Funcionaria CPCCS-Delegación
CL1	Concejal del cantón, María Cristina
CL2	Concejal del cantón, Diario
CL3	Concejal del cantón, Johana
CL4	Concejal del cantón, Patricio.

ANEXO 7

Normas legales aplicables a las veedurías ciudadanas en Ecuador

Constitución de Ecuador 2008	
Art 61	Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 5. <i>Fiscalizar los actos del poder público (...)</i>
Art. 204	<i>El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.</i> La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, (...)
Art. 207	El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, <i>impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público</i> , y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones (...)
Art. 208	Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. 9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales. 10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente. 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana	
Art. 46	Del control social a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.- <i>Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución.</i>
Art. 78	Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías.
Art. 84	Veedurías ciudadanas.- <i>Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.</i> Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.
Art. 85	Modalidades y facultades de las veedurías ciudadanas.- Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad. Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes. Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control.
Art. 86	Regulación de las veedurías.- <i>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social (...)</i>
Art. 87	Facilidades a las veedurías.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social brindará las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios.
Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	
Art. 8.	Atribuciones frente al control social.- 1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público. 2. Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social, que así lo demanden, para exigir cuentas de la gestión de lo público, en el marco de los derechos constitucionales. 3. Las veedurías ciudadanas podrán vigilar el ciclo de la política pública con énfasis en los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público; la ejecución de planes, programas, proyectos, obras y servicios públicos, así como las actuaciones de las y los servidores públicos en general. Si en el informe de la veeduría, se observare que existen

	<p>indicios de responsabilidad, el Consejo enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria.</p> <p>4. Actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía dentro de los procesos que se generen de las iniciativas ciudadanas e instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas.</p> <p>5. Requerir del Consejo Nacional Electoral la debida atención a las peticiones presentadas por la ciudadanía para revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular y para convocatoria a consulta popular en los términos prescritos en la Constitución.</p>
Art.- 63.-	Veedurías.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social garantizará la participación de veedurías en el proceso de selección de Comisiones Ciudadanas, conforme al reglamento respectivo. Toda la información y documentación del proceso de selección de las comisiones ciudadanas será de libre, inmediato y permanente acceso a la ciudadanía.
Reglamento General de Veedurías	
Art. 1	Objeto.- El presente reglamento tiene por objeto regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social.
Art. 2	Ámbito.- El presente reglamento se aplicará a las veedurías ciudadanas para el control de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y del Estado, así como en la gestión de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.
Art. 5	<p>Veedurías.- Las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público.</p> <p>Las veedurías no constituyen órganos ni dependencias del CPCCS, como tampoco de otras entidades del Estado; por tanto, no existe relación de dependencia laboral entre el CPCCS u otro órgano del Estado y los miembros de las veedurías ciudadanas. El ejercicio de la veeduría tiene carácter cívico, voluntario y proactivo.</p>
Art. 11	Acceso a la información.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales, cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que la veeduría requiera para cumplir sus objetivos; En tal sentido, los veedores tendrán pleno acceso a toda información conforme la legislación vigente para el efecto.
Art 12	<p>Apoyo institucional.- El CPCCS, a través de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social y dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios, brindará apoyo a los procesos de control social en los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Capacitación; b. Asesoría técnica y metodológica; c. Asesoría especializada a través de expertos en cada área, de ser necesario; d. Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores hasta su implementación; e. Brindar las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios; y, f. Difusión de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno.

ANEXO 8

Elementos normativos aplicables a la veeduría ciudadana para “Observar y Vigilar el Sistema de Planificación del Municipio X en el Período de 2009-2012”

Constitución de Ecuador 2008	
Art. 1	<p>El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.</p> <p><i>La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.</i></p> <p>Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.</p>
Art. 11	<p>El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:</p> <p>(...)</p> <p>9) El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.</p>
Art. 18	<p>Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y con responsabilidad ulterior. 2. <i>Acceder libremente a la información generada en entidades públicas, o en las privadas que manejen fondos del Estado o realicen funciones públicas.</i> No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación a los derechos humanos, <i>ninguna entidad pública negará la información.</i>
Art 61	<p>Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. <i>Fiscalizar los actos del poder público.</i> 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular <p>(...)</p>
Art. 95	<p>Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, <i>y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.</i> La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.</p> <p>La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria</p>
Art. 96	<p>Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas <i>y en el control social de todos los niveles de gobierno,</i> así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.</p>

	Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.
Art. 204	<p><i>El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.</i></p> <p>La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.</p> <p>La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.</p>
Art. 207	El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, <i>impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público</i> , y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones (...)
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	
Art. 46	Del control social a las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.- <i>Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución.</i>
Art. 78	Veedurías para el control de la gestión pública.- Las veedurías para el control de la gestión pública, al igual que cualquier otra veeduría destinada al control de todas las funciones del Estado, en todos los niveles de gobierno, a las instituciones privadas que manejen fondos públicos, y a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, se regirán por lo señalado en esta Ley, y por el Reglamento General de Veedurías.
Art. 84	Veedurías ciudadanas.- <i>Son modalidades de control social de la gestión de lo público y de seguimiento de las actividades de dignidades electas y designadas por la ciudadanía y las organizaciones sociales, aquellas que les permiten conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de las servidoras y los servidores de las instituciones públicas.</i> Las veedurías ciudadanas podrán ejercer sus atribuciones sobre toda la actividad de cualquiera de las funciones del Estado, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.
Art. 85	Modalidades y facultades de las veedurías ciudadanas.- Las veedurías ciudadanas podrán adoptar diversas formas y modalidades según la función del Estado y el nivel de gobierno sobre el cual ejerzan su derecho al control social. Su actividad de control sobre las diferentes funciones del Estado se ejercerá sobre aquellos asuntos de interés público que afecten a la colectividad.

	<p>Igualmente, vigilarán y controlarán cualquier institución pública, privada o social que maneje recursos públicos, en el marco de lo que dispone la Constitución y las leyes.</p> <p>Además, promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados. Las veedoras y los veedores ciudadanos serán personas facultadas para realizar el ejercicio de dicha vigilancia y control.</p>
Art. 86	Regulación de las veedurías.- <i>El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social reglamentará las veedurías ciudadanas y garantizará su autonomía, así como, el respeto estricto al derecho de la ciudadanía al control social (...)</i>
Art. 87	Facilidades a las veedurías.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que los procesos de veeduría requieran para cumplir sus objetivos. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social brindará las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	
Art. 302	Participación ciudadana.- La ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y <i>en el control social de las instituciones</i> de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano (...)
Art. 304	Sistema de participación ciudadana.- Los gobiernos autónomos descentralizados conformarán un sistema de participación ciudadana, que se regulará por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, tendrá una estructura y denominación propias. El sistema de participación ciudadana se constituye para: (...)f) <i>Fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; (...)</i>
Art. 312	Sanción.- <i>El incumplimiento de estas disposiciones relativas a la participación ciudadana por parte de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, generará responsabilidades y sanciones de carácter político y administrativo</i> , incluyendo la remoción del cargo para los funcionarios responsables de la omisión y podrá ser causal de revocatoria del mandato para la autoridad respectiva, conforme a la ley.
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	
Art. 2	Lineamientos para el desarrollo.- Para la aplicación de este código, a través de la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, se considerarán los siguientes lineamientos: 1. Contribuir al ejercicio de la garantía de derechos de la ciudadanía que en este Código incluye a las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades por medio de las políticas públicas, la asignación equitativa de los recursos públicos y la gestión por resultados; 2. <i>Fomentar la participación ciudadana y el control social</i> en la formulación de la política pública, que reconozca la diversidad de identidades; así como los derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades (...)

	<p>Art. 5.- Principios comunes.- Para la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente código, se observarán los siguientes principios: (...)</p> <p>4. Transparencia y acceso a la información.- <i>La información que generen los sistemas de planificación y de finanzas públicas es de libre acceso, de conformidad con lo que establecen la Constitución de la República y este código. Las autoridades competentes de estos sistemas, en forma permanente y oportuna, rendirán cuentas y facilitarán los medios necesarios para el control social (...)</i></p>
Art. 42	<p>Contenidos mínimos de los planes de desarrollo.- En concordancia con las disposiciones del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), los planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados deberán contener, al menos, lo siguiente: (...) c) Modelo de gestión.- Para la elaboración del modelo de gestión, los gobiernos autónomos descentralizados deberán precisar, por lo menos, los datos específicos de los programas y proyectos, cronogramas estimados y presupuestos, instancias responsables de la ejecución, sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación que faciliten la rendición de cuentas y el control social. (...)</p>
<p>Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública</p>	
Art.1	<p>Principio de Publicidad de la Información Pública.- El acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado. Toda la información que emane o que esté en poder de las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste, en cualquiera de sus modalidades, conforme lo dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; las organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado, instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado, las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's), están sometidas al principio de publicidad; por lo tanto, toda información que posean es pública, salvo las excepciones establecidas en esta Ley.</p>
Art. 5	<p>Información Pública.- Se considera información pública, todo documento en cualquier formato, que se encuentre en poder de las instituciones públicas y de las personas jurídicas a las que se refiere esta Ley, contenidos, creados u obtenidos por ellas, que se encuentren bajo su responsabilidad o se hayan producido con recursos del Estado</p>
Art. 9	<p>Responsabilidad sobre la entrega de la Información Pública.- El titular de la entidad o representante legal, será el responsable y garantizará la atención suficiente y necesaria a la publicidad de la información pública, así como su libertad de acceso. Su responsabilidad será recibir y contestar las solicitudes de acceso a la información, en el plazo perentorio de diez días, mismo que puede prorrogarse por cinco días más, por causas debidamente justificadas e informadas al peticionario.</p>

Art. 21	Art. 21.- Denegación de la Información.- La denegación de acceso a la información o la falta de contestación a la solicitud, en el plazo señalado en la ley, dará lugar a los recursos administrativos, judiciales y constitucionales pertinentes y, a la imposición a los funcionarios, de las sanciones establecidas en esta Ley.
Reglamento General de Veedurías	
Art. 1	Objeto.- El presente reglamento tiene por objeto regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público, y llevar adelante actividades de control social.
Art. 2	Ámbito.- El presente reglamento se aplicará a las veedurías ciudadanas para el control de la gestión pública en todos los niveles de gobierno y del Estado, así como en la gestión de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, salvo en aquellas cuya publicidad esté limitada por mandato constitucional o legal.
Art. 5	Veedurías.- Las veedurías ciudadanas constituyen mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social de la gestión pública, de las personas naturales o jurídicas de derecho privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, con el objeto de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, previo, durante o posterior a su ejecución, así como exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público. Las veedurías no constituyen órganos ni dependencias del CPCCS, como tampoco de otras entidades del Estado; por tanto, no existe relación de dependencia laboral entre el CPCCS u otro órgano del Estado y los miembros de las veedurías ciudadanas. El ejercicio de la veeduría tiene carácter cívico, voluntario y proactivo.
Art. 11	Acceso a la información.- Es obligación de las instituciones públicas, privadas y sociales, cuyas actividades afecten los intereses de la sociedad, garantizar el acceso a la información que la veeduría requiera para cumplir sus objetivos; En tal sentido, los veedores tendrán pleno acceso a toda información conforme la legislación vigente para el efecto.
Art 12	Apoyo institucional.- El CPCCS, a través de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social y dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios, brindará apoyo a los procesos de control social en los siguientes aspectos: a. Capacitación; b. Asesoría técnica y metodológica; c. Asesoría especializada a través de expertos en cada área, de ser necesario; d. Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores hasta su implementación; e. Brindar las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios; y, f. Difusión de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno.
ORDENANZA QUE CONFORMA Y REGULA EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN X	

Art 4.	<p>Principios de Participación.- Con miras a construir “el poder ciudadano”, el Sistema de Participación Ciudadana del Cantón (...) se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. A lo señalado, se debe sumar los principios de plurinacionalidad, paridad de género, responsabilidad, corresponsabilidad, pluralismo, información y transparencia.</p> <p>(...) e) Control Popular.- Es un derecho de la ciudadanía, orientado a verificar la correcta administración pública y la provisión de servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de (...). En directa aplicación de este principio, el Sistema de Participación Ciudadana del Cantón (...) garantizará que las ciudadanas y ciudadanos puedan ejercitar el control o comprobación de la gestión municipal, mediante su intervención directa o indirecta en el sistema; (...)</p>
Art. 34	<p>Procesos de Participación: En el proceso de preparación, diagnóstico, formulación, discusión, elaboración, seguimiento y control de los diferentes planes y políticas del cantón (...), el CCP, tomará en cuenta todos los esfuerzos realizados en los gobiernos anteriores relacionados con el tema.</p> <p>El CCP, reconoce como mecanismos válidos de participación entre otros los siguientes: mesas de trabajo, asambleas cantonales, consulta a la población, consejos de auditoría social, foros, talleres; de conformidad con lo establecido en la constitución, leyes, ordenanzas y demás normas sobre la materia.</p>
Art. 69	<p>Art. 69.- Veedurías.- Constituyen otros espacios reconocidos por la Constitución y las leyes, para la manifestación ciudadana; posibilitan el control por parte de las ciudadanas y ciudadanos, principalmente de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La gestión pública; b) El seguimiento de los planes de trabajo y actividades que son responsabilidad de dignidades electas o designadas; c) Asuntos de interés público; d) Manejo de Recursos públicos; y, e) El cumplimiento y ejercicio de los derechos constitucionalmente consagrados. <p>Las veedurías, se caracterizan por permitir que la ciudadanía pueda conocer el desempeño institucional o de sus funcionarios; obtener información de aspectos relacionados con la administración pública; monitorear el cumplimiento de obras y la calidad de servicios gubernamentales; ejercitar el derecho a opinar; realizar y presentar observaciones a las instancias de participación ciudadana y control social sobre conductas del personal o procedimientos institucionales; solicitar la rendición de cuentas a través de instrumentos de libre acceso social, de los servidores y la institucionalidad pública, ligada al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón (...), y las empresas públicas constituidas y que llegue a constituir.</p> <p><i>Este mecanismo, podrá ejercerse para observar las actuaciones y desempeño de los funcionarios de las tres funciones integradas del GAD Municipal de (...), y de sus dependencias administrativas; es decir, que las veedurías podrán ejercer su actividad a fin de conocer y evaluar el funcionamiento no sólo de la Función</i></p>

	<p><i>Ejecutiva, sino también la Función de Legislación y Fiscalización, e incluso la de Participación Ciudadana y Control Social.</i></p> <p>Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón (...), que manejen recursos públicos o presten servicios públicos.</p> <p><i>El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón (...), sus dependencias administrativas y funcionarios públicos, las Empresas Públicas Municipales, y otras entidades ligadas al Gobierno Municipal de (...) que manejen recursos públicos, cuyo accionar afecte los intereses ciudadanos, tienen la obligación de garantizar el libre acceso a toda la información que sea requerida, a fin de que las veedurías puedan ejercer sus funciones y cumplir sus objetivos.</i></p> <p>Las Veedurías al constituirse, no forman parte, no son órganos ni deben considerarse dependencias administrativas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón (...).</p> <p>Quienes lleguen a conformar una o varias veedurías, cumplirán sus funciones como una contribución ciudadana caracterizada por ser voluntaria, cívica y pro activa.</p>
Art. 72	<p>Apoyo para el ejercicio de las veedurías.- El Consejo Cantonal de Participación Ciudadana y la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana brindarán todo el apoyo que se requiera para el efectivo y oportuno ejercicio de las veedurías que tengan por objeto el escrutinio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón (...) y sus instituciones afines.</p> <p>Para garantizar y fortalecer las actividades de las veedurías ciudadanas, éstas podrán solicitar apoyo al Consejo de Planificación, a través su Secretaría Técnica, especialmente en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Capacitación; b) Asesoría técnica y metodológica; c) Asesoría especializada de expertos en casos que sean necesarios; d) Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de las veedurías hasta que se lleguen a implementar; e) Para asegurar condiciones básicas de funcionamiento de las veedurías; y, f) Difusión de las conclusiones y recomendaciones que mediante informes hayan sido emitidas por las veedurías.
Art. 86	<p>RENDICIÓN DE CUENTAS.- Para efectos de esta ordenanza y su ámbito de aplicación se entenderá a la Rendición de Cuentas y la Gestión Transparente como el proceso sistemático, deliberado, democrático y universal, que involucra a las autoridades, funcionarios y funcionarias que se encuentran obligados a informar a la ciudadanía y a ser evaluados sobre las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión municipal y en la administración de los recursos públicos municipales o quienes desarrollen actividades de interés público canto</p>

Art. 89	<p>Materia de rendición de cuentas.- Se rendirá cuentas en temas relacionados con:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Para las autoridades de elección Popular: <ul style="list-style-type: none"> 1) Propuesta o plan de trabajo planteados formalmente ante el Consejo Nacional Electoral; 2) Planes estratégicos, programas, proyectos y planes operativos anuales; 3) Presupuesto general y presupuesto participativo; 4) Propuestas, acciones de legislación, fiscalización y políticas públicas; 5) Propuestas y acciones sobre las delegaciones realizadas a nivel local, nacional e internacional; y, 6) Las demás que por ley, ordenanza o por disposición del Concejo Municipal o la Asamblea Cantonal se establezcan. b) Para los funcionarios del nivel programático y operativo: <ul style="list-style-type: none"> 1) Planes operativos anuales enmarcados en el Plan de Desarrollo Cantonal y Ordenamiento Territorial; 2) Presupuesto aprobado y ejecutado; 3) Contratación de obras y servicios; 4) Adquisición y enajenación de bienes; y, 5) Compromisos adquiridos entre la Municipalidad y la ciudadanía. c) Para los delegados ciudadanos a los distintos niveles de participación: <ul style="list-style-type: none"> 1) Actuación y resoluciones frente a delegación encomendada; 2) Propuestas presentadas en defensa de los intereses ciudadanos; 3) Control social ejercido en la instancia de participación respectiva; y, 4) Cumplimiento de sus deberes y obligaciones establecidos en la Ley y en la presente ordenanza.
Art. 92	<p>Libre Acceso a la Información Pública.- Es un derecho de las personas, garantizado por el Estado, identificado además como el principio de publicidad.</p> <p>Este derecho, constituye un instrumento fundamental para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la transparencia, la publicidad, la rendición de cuentas y el control social, al que están sometidas todas las instituciones del Estado, que incluye al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón (...), autoridades, dignidades electas, funcionarios de sus distintas dependencias administrativas, empresas públicas municipales y sus representantes.</p>
Art. 98	<p>Aunque existen en diversos cuerpos jurídicos, dependiendo de la infracción a la norma, distintas sanciones; sin perjuicio de lo que disponga el ordenamiento jurídico, de presentarse incumplimiento, sea por acción u omisión, de las disposiciones de esta ordenanza referentes a la participación ciudadana, se aplicará lo dispuesto en el Art. 312 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.</p>

ANEXO 9
Cronología de la veeduría

Fecha	Evento
2 de marzo de 2012	Presentación de documentos para inscripción veeduría
12 de marzo de 2012	Se envían los documentos de inscripción a la ciudad de Quito
22 de marzo del 2012	A solicitud del CPCCS los veedores presentan los objetivos la veeduría
23 de marzo del 2012	Se solicita que el GAD informe si los ciudadanos que promueven la veeduría tienen algún conflicto de intereses o laboran en ese organismo
28 de marzo del 2012	El CPCCS recomienda se reduzcan los objetivos de la veeduría
30 de marzo del 2012	Los veedores se acogen a la recomendación, y limitan los objetivos de la veeduría a la vigilancia de la Planificación y Presupuestos del GAD
10 abril del 2012	Se acredita la veeduría
16 de abril del 2012	Los veedores remiten al CPCCS el plan de trabajo
18 de abril del 2012	EL CPCCS notifica al GAD sobre el inicio de la veeduría
25 de abril del 2012	Primeras peticiones de información al GAD
26 de abril del 2012	Impugnación a la veeduría
26 de abril del 2012	Alcalde solicita a delegación del CPCCS que suspenda la veeduría
27 de abril del 2012	Veedores piden la rectificación de la notificación
10 de mayo	El CPCCS solicita al GAD documentos de respaldo de la impugnación
16 de mayo del 2012	CNE certifica que los veedores no están afiliados a ningún partido político
4 de junio del 2012	CPCCS pide pruebas de descargo a veedores
4 de junio del 2012	Veedores solicitan se les haga llegar copia de la impugnación
21 de junio del 2012	CPCCS remite copia de la impugnación a los veedores
11 de diciembre del 2012	Veedores elevan a conocimiento de la Presidencia de la República, la situación de la veeduría.
23 de enero del 2013	Veedores mediante comunicación, describen todas las trabas que han tenido durante su trabajo, este oficio se envía con copia a la Presidencia
28 de enero del 2013	CPCCS solicita al GAD que entregue la información pedida por la veeduría
20 de febrero del 2013	El CPCCS pide al GAD que a través del dialogo se solucione la situación de la veeduría, a la vez que reitera el pedido de entregar la información pedida por los veedores, recalcando que solo debe entregar información relacionada al sistema de planificación.
2 de abril del 2013	Veedores solicitan se retome el plazo de la veeduría , luego de una nueva notificación al GAD
2 de abril del 2013	CPCCS autoriza la ampliación del plazo de la veeduría
14 de mayo del 2013	Los integrantes de la veeduría , impulsan un proceso la revocatoria de mandato del alcalde y concejales del GAD
24 de junio del 2013	CNE rechaza la petición de revocatoria

ANEXO 10

Formulario de inscripción para la conformación veedurías ciudadana en el GAD X



CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Formulario de Veeduría N° _____

Lugar y Fecha 02-03-2012

I. OBJETO DE LA VEEDURÍA: <u>VIGILAR Y TRANSPARENTAR LA GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DECENTRALIZADO DE ILOILO PERIODO 2009-2014</u>	
Tiempo Estimado de Duración de la Veeduría: <u>SEIS MESES</u>	

II. INFORMACIÓN DE IDENTIFICACIÓN:															
Tipo de Inscripción	Individual: <input checked="" type="checkbox"/>	Número de integrantes de la veeduría <div style="border: 1px solid black; width: 30px; height: 20px; margin: 0 auto;"></div>													
	Organización: <input type="checkbox"/>														
DATOS DEL CIUDADANO/A SOLICITANTE:															
Apellidos y Nombres del solicitante: <u>DR. JUAN CARLOS PARRALES GARCIA</u>															
Número de cédula de ciudadanía: <u>10000000000000000000</u>															
Nacionalidad: Ecuatoriana: <input checked="" type="checkbox"/> Extranjero: <input type="checkbox"/>															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: left;">Dirección de Trabajo / (Organización):</th> </tr> <tr> <td style="width: 20%;">Ciudad:</td> <td style="width: 20%;">Provincia:</td> <td style="width: 40%;">Calle:</td> <td style="width: 20%;">Número:</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>DR. JUAN CARLOS PARRALES GARCIA</td> <td></td> </tr> </table>				Dirección de Trabajo / (Organización):				Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:			DR. JUAN CARLOS PARRALES GARCIA	
Dirección de Trabajo / (Organización):															
Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:												
		DR. JUAN CARLOS PARRALES GARCIA													
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: left;">Dirección de Domicilio:</th> </tr> <tr> <td style="width: 20%;">Ciudad:</td> <td style="width: 20%;">Provincia:</td> <td style="width: 40%;">Calle:</td> <td style="width: 20%;">Número:</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>PARRALES GARCIA Y JOSE IT</td> <td>02-55</td> </tr> </table>				Dirección de Domicilio:				Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:			PARRALES GARCIA Y JOSE IT	02-55
Dirección de Domicilio:															
Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:												
		PARRALES GARCIA Y JOSE IT	02-55												
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: left;">Número de teléfonos:</th> </tr> <tr> <td style="width: 20%;">Fijo: Casa:</td> <td style="width: 20%;">Fijo Trabajo:</td> <td style="width: 20%;">Celular:</td> <td style="width: 40%;">Otros:</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>09-999-4776</td> <td></td> </tr> </table>				Número de teléfonos:				Fijo: Casa:	Fijo Trabajo:	Celular:	Otros:			09-999-4776	
Número de teléfonos:															
Fijo: Casa:	Fijo Trabajo:	Celular:	Otros:												
		09-999-4776													
Correo electrónico: <u>parrales.jc@parrales.net</u>															
OCUPACIÓN ACTUAL:															
Institución/Empresa: <u>COMERCIAL</u>		Actividad: <u>COMERCIO</u>	Tiempo de trabajo: <u>12 AÑOS</u>												
En caso de ser Organización, favor llenar los siguientes campos:															
Nombre de la Organización:		Naturaleza de la Organización													
_____		De Hecho: <input type="checkbox"/>	De Derecho: <input type="checkbox"/>												
Nombres del Representante de la Organización:		RUC de la Organización en caso de poseer: _____													
_____		_____													
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <th colspan="4" style="text-align: left;">Dirección de la (Organización):</th> </tr> <tr> <td style="width: 20%;">Ciudad:</td> <td style="width: 20%;">Provincia:</td> <td style="width: 40%;">Calle:</td> <td style="width: 20%;">Número:</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>				Dirección de la (Organización):				Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:				
Dirección de la (Organización):															
Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:												

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS



Requisitos para ser veedor/a	Cumple	
	SI	No
a) Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

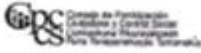
No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes Inhabilidades:	SI	No
a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan ésta competencia respecto de aquellas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
g. Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

(Adjuntar Copia de Cédula, copia de la papeleta de votación y Hoja de Vida.; En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría).

Declaro bajo juramento que la información proporcionada es cierta, y puede ser sujeta a revisión


 Solicitante



 Responsable del CPCCS



CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Formulario de Veeduría N° _____

Lugar y Fecha, ~~02 de mayo~~, 02 de mayo 2012

I. OBJETO DE LA VEEDURÍA: <u>VIGILAR Y TRANSPARENCIA LA GESTIÓN DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO [REDACTED] PERIODO 2009-2014</u>	
Tiempo Estimado de Duración de la Veeduría _____	

II. INFORMACIÓN DE IDENTIFICACIÓN:				
Tipo de inscripción	Individual:	<input checked="" type="checkbox"/>	Número de integrantes de la veeduría	
	Organización:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
DATOS DEL CIUDADANO/A SOLICITANTE:				
Apellidos y Nombres del solicitante		PACHECO ESPINOZA GONZALEZ GILBERTO		
Número de cédula de ciudadanía		1000000000000		
Nacionalidad		Ecuatoriana:	<input checked="" type="checkbox"/>	Extranjero: <input type="checkbox"/>
Dirección de Trabajo / (Organización):	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
Dirección de Domicilio	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	[REDACTED]		Antonio...	
Número de teléfonos:	Fijo: Casa	Fijo Trabajo	Celular	
Correo electrónico	[REDACTED]			
OCUPACIÓN ACTUAL:				
Institución /Empresa		Actividad	Tiempo de trabajo:	
En caso de ser Organización, favor llenar los siguientes campos:				
Nombre de la Organización			Naturaleza de la Organización	
			De Hecho	De Derecho
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nombres del Representante de la Organización			RUC de la Organización en caso de poseer _____	
Dirección de la (Organización):	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:

Tiempo de Funcionamiento de la Constitución

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Requisitos para ser veedor/a	Cumple	
	Si	No
a) Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes Inhabilidades:		
a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan esta competencia respecto de aquellas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
g. Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<i>(Adjuntar Copia de Cédula, copia de la papeleta de votación y Hoja de Vida; En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría).</i>		

Declaro bajo juramento que la información proporcionada es cierta, y puede ser sujeta a revisión



Solicitante




Responsable del CPCCS

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Formulario de Veeduría N° _____

Lugar y Fecha: [Redacted], 02-03-2012

I. OBJETO DE LA VEEDURÍA: <u>Vigilar y Transparenciar la Gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón [Redacted], periodo 2009-2014</u>
Tiempo Estimado de Duración de la Veeduría: <u>Seis meses</u>

II. INFORMACIÓN DE IDENTIFICACIÓN:				
Tipo de inscripción	Individual:	<input checked="" type="checkbox"/>	Número de integrantes de la veeduría	
	Organización:	<input type="checkbox"/>	4	
DATOS DEL CIUDADANO/A SOLICITANTE:				
Apellidos y Nombres del solicitante: <u>[Redacted]</u>				
Número de cédula de ciudadanía: <u>[Redacted]</u>				
Nacionalidad		Ecuatoriana:	<input checked="" type="checkbox"/>	Extranjero: <input type="checkbox"/>
Dirección de Trabajo / (Organización):	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>
Dirección de Domicilio	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>10-64</u>
Número de teléfonos:		Fijo Casa:	Fijo Trabajo:	Celular:
Correo electrónico:		<u>[Redacted]</u>		
OCCUPACIÓN ACTUAL:				
Institución/Empresa:		Actividad:	Tiempo de trabajo:	
<u>[Redacted]</u>		<u>Ejecutivo de Ventas</u>	<u>3 años 3 meses</u>	
En caso de ser Organización, favor llenar los siguientes campos:				
Nombre de la Organización			Naturaleza de la Organización	
			De Hecho	De Derecho
Nombres del Representante de la Organización			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			RUC de la Organización en caso de poseer: _____	
Dirección de la (Organización):	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>
Tiempo de Ejecución de la Organización				

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Requisitos para ser veedor/a	Cumple	
	Si	No
a) Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

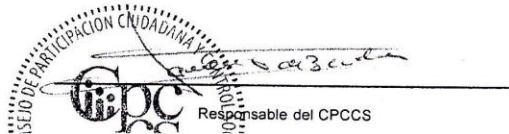
No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes Inhabilidades:	Si	No
a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan ésta competencia respecto de aquellas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
g. Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

(Adjuntar Copia de Cédula, copia de la papeleta de votación y Hoja de Vida.; En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría).

Declaro bajo juramento que la información proporcionada es cierta, y puede ser sujeta a revisión



Solicitante



Responsable del CPCCS



CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Formulario de Veeduría N° _____

Lugar y Fecha 2 Mayo 2012

I. OBJETO DE LA VEEDURÍA: Vigilar y transparentar la Gestión del GAD del Municipio de ~~...~~ 2009-2014

Tiempo Estimado de Duración de la Veeduría 6 meses

II. INFORMACIÓN DE IDENTIFICACIÓN:

Tipo de inscripción	Individual: <input checked="" type="checkbox"/>	Número de integrantes de la veeduría	
	Organización: <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

DATOS DEL CIUDADANO/A SOLICITANTE:

Apellidos y Nombres del solicitante: [Redacted]

Número de cédula de ciudadanía: _____

Nacionalidad: Ecuatoriana: Extranjero:

Dirección de Trabajo / (Organización):	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>
Dirección de Domicilio:	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>

Número de teléfonos: Fijo: _____ Celular: _____

Correo electrónico: _____

OCCUPACIÓN ACTUAL:

Institución/Empresa	Actividad	Tiempo de trabajo
<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>15 años</u>

En caso de ser Organización, favor llenar los siguientes campos:

Nombre de la Organización	Naturaleza de la Organización			
	De Hecho <input type="checkbox"/>	De Derecho <input type="checkbox"/>		
Nombres del Representante de la Organización		RUC de la Organización en caso de poseer _____		
Dirección de la (Organización):	Ciudad:	Provincia:	Calle:	Número:
	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>	<u>[Redacted]</u>

FORMULARIO DE INSCRIPCIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE VEEDURÍAS CIUDADANAS

Requisitos para ser veedor/a	Cumple	
	Si	No
a) Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación; y,	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, se requiere el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

No podrán ser veedores/as ciudadanos/as, quienes tengan las siguientes Inhabilidades:	Si	No
a. Laborar en la entidad a la que se realiza la veeduría, así como en organismos de control que tengan ésta competencia respecto de aquellas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b. Tener contratos vigentes con la entidad a la que se realiza la veeduría, como persona natural, socio, representante o apoderado de personas jurídicas;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
c. Tener algún conflicto directo o indirecto de intereses o cualquier tipo de vinculación con el objeto y la ejecución de la veeduría;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
d. Estar vinculado por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad a quienes cuya gestión, bien, obra, servicio, selección o designación sea objeto de la veeduría o entre veedores;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
e. Adeudar pensiones alimenticias, conforme certificación judicial;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
f. No haber cumplido con las medidas de rehabilitación ordenadas por autoridad competente en los casos de violencia intrafamiliar o de género;	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
g. Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

(Adjuntar Copia de Cédula, copia de la papeleta de votación y Hoja de Vida; En el caso de representantes de personas jurídicas o de organizaciones sociales, el documento de representación o delegación, señalando además en el mismo que ninguno de sus miembros tiene conflicto de intereses con el objeto de la veeduría).

Declaro bajo juramento que la información proporcionada es cierta, y puede ser sujeta a revisión


Solicitante




Responsable del CPCCS

ANEXO 11

Primera comunicación del CPCCS al GAD X



Quito, 23 marzo 2012

ALCALDE DEL MUNICIPIO
Ciudad.-

Señor Alcalde:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha recibido la petición para conformar una veeduría ciudadana para "VIGILAR Y TRANSPARENTAR LA GESTIÓN DEL MUNICIPIO DE _____ EN EL PERÍODO DE 2009-2012", integrada por los siguientes ciudadanos: _____ y _____

Por tal motivo, mucho agradeceré a usted, nos certifique si los prenombrados ciudadanos han tenido algún tipo de conflicto de interés o ha sido funcionarios del Municipio _____

De conformidad al Reglamento General de Veedurías, los aspirantes a veedores no podrán ser acreditados si tuvieren algún conflicto de interés con la institución a la cual se va vigilar u observar. _____

Atentamente,

Director Nacional de Control Social
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social



26 MAR 2012

ANEXO 12
Primer oficio de la veeduría al GAD X

**VEEDURIA CIUDADANA AL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL**

Oficio N° 002 C-VC-GAD -2012
25 de abril de 2012

Señor:

**ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN
Ciudad.-**

25 ABR 2012

TRAMITE Nro. 33169

De nuestra consideración:

Por medio del presente, tengo el singular honor de dirigirme a usted, y de manera comedida manifestar lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador en los artículos 95 y 204 establece que "el pueblo es el mandante y primer fiscalizador de poder público en ejercicio de su derecho a la participación"; en este sentido la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su art. 86 contempla a las **veedurías ciudadanas** como un mecanismo de control social.

En tales circunstancias y habiendo cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y, el Reglamento General de Veedurías, hemos sido acreditados como **VEEDORES CIUDADANOS** con el objeto de **VIGILAR y TRANSPARENTAR** la gestión del GAD del _____ en el periodo 2009-2012.

Con fecha 18-04-2012 mediante oficio N°-1732-C.P.C.C.S.-2012, usted fue notificado por parte de la Soc. Marcela Miranda Pérez, Presidenta CPCCS, de la conformación de esta Veeduría Ciudadana.

SOLICITUD:

Amparado en lo dispuesto en el artículo 66, numeral 23 de la Constitución de la República y 28 de la Ley de Modernización del Estado, acudo a su autoridad para solicitarle de la manera más cordial y respetuosa se digne disponer y autorizar a quien corresponda nos entreguen la siguiente documentación:

1. Plan de desarrollo vigente de los años 2009-2010-2011-2012.
2. Metodología de distribución del presupuesto del GAD del Municipio _____ en el periodo 2009-2012.
3. Indicadores básicos: Ubicación, población y vivienda.
4. Tasa de crecimiento
5. Características por servicios y áreas del _____
6. Problemas por servicios y áreas del _____
7. Empleados, Trabajadores y Funcionarios municipales clasificados (nivel directivo, administrativo, técnico, obrero y trabajadores), de nombramiento y contratados, y los montos de gasto por año 2009, 2010, 2011 y 2012 hasta la fecha.
8. Análisis financieros de los años 2009, 2010, 2011 y en lo que va del 2012.
9. Estados financieros y sus anexos, y, liquidaciones presupuestarias desde 01-01 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011 y 01-01 hasta el _____

**VEEDURIA CIUDADANA AL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL**

10. Aspectos financieros: precios de tarifas, ordenanzas vigentes.
11. Ordeanza del Organigrama Estructural y Funcional vigente período 2009-2012.
12. POAS institucional, y por departamentos desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
13. Ordenanzas tributarias y no tributarias de acuerdo a la COOTAD desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
14. Ordenanza del sistema de participación ciudadana.
15. Copia de Actas de la aprobación por el cabildo de los Presupuestos participativos de 2009 al 2012.
16. Actas de aprobación por el cabildo de los presupuestos y de las reformas a los presupuestos desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
17. Proformas presupuestarias aprobadas del 2009, 2010, 2011, 2012; con la descripción del marco macroeconómico en que se sustentan las proformas, las políticas de ingresos, gastos, y endeudamiento correlativas y el déficit/superávit esperado:
 - 17.1. Justificativo de los Ingresos y financiamientos esperados.
 - 17.2. Justificativo de los gastos y aplicaciones en la Proforma.
 - 17.3. Plan anual de inversiones contenido en la Proforma.
 - 17.4. Detalle de los programas presupuestarios incorporados en la Proforma con sus correspondientes objetivos, metas e indicadores.
 - 17.5. Marco plurianual de la programación de la Proforma.
18. Análisis de adquisiciones de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios públicos 2009 al 2012 a la fecha.
19. Informes de la rendición de cuentas del Sr. Alcalde, Concejales, Directores, Jefes Departamentales. De los años 2009 al 2011
20. Asignaciones del Ministerio de Finanzas desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
21. Entrega de las Copias de los Convenios de Obra Pública; Alcantarillado, Agua Potable, Pavimentación, Adoquinado, del Cantón, Precios unitarios, presupuesto referenciales, Convenios, Contratos de Obra, Planilla final de las Obras, Acta de entrega- recepción provisional o final, de obra realizada desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
22. Copias de las Nominas y Roles de pago del Funcionarios municipales clasificados (nivel directivo, administrativo, asesorías, técnico, obrero y trabajadores), desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
23. Copia de la Nomina de Pago de Horas extras desde 01-01 hasta el 31-12 de 2009, 01-01 hasta el

**VEEDURÍA CIUDADANA AL GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE**

- 31-12 de 2010, 01-01 hasta el 31-12 de 2011, y, 01-01 hasta la fecha 2012.
24. Copias de los Análisis de los Precios unitarios, presupuesto referenciales, Convenios, Contratos de Obra, Planilla final de las Obras de los UPC del [redacted], realizadas en convenio con el GAD [redacted].
 25. Copias certificadas de las Auditorías financieras y recursos Humanos, internos; y, de las realizadas por la Contraloría General del Estado [redacted], que deben reposar en el GAD [redacted] 2009-2012.
 26. Copia de la rendición de cuentas presentada por usted en los periodos 10-08-2009 hasta 10-08-2010, 10-08-2010 hasta 10-08-2011, y, de tener de los 11 concejales, en los periodos 10-08-2005 hasta 10-08-2010, 10-08-2010 hasta 10-08-2011.
 27. Informe del Procurador Síndico Municipal de los juicios laborables, contenciosos administrativo, planteados en contra del I. Municipio y del [redacted], en el periodo 2009-2012.
 - 27.1. Copias de análisis, revisión y vigilancia de la defensa jurídica profesional realizada por las autoridades del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón de [redacted] desde el año 2000 hasta 2012, en los procesos planteados en contra del GAD. Municipal de [redacted] por parte de ex-funcionarios, ex trabajadores, actuales funcionarios y trabajadores, y de otros.

Indico a usted señor Alcalde, que en el transcurso de la presente Veeduría, iremos solicitando más información, de la que creamos pertinente, necesaria y/o importante.

Señor Alcalde, la presente información solicitada deberá ser entregada con su respectiva certificación que es fiel copia del documento original, y, así mismo le solicito que se nos entregue todo lo pedido en copia digital.

También solicitamos a su autoridad, se nos provea de un espacio físico debidamente equipado para cumplir con nuestra labor.

Aprovecho esta oportunidad, para expresar a usted señor Alcalde y a todos los miembros y colaboradores que conforman tan importante Institución Pública, mi especial sentimiento de consideración, aprecio y sobre todo de gratitud imperecedera por tan importante colaboración que se digno brindar a esta Veeduría Ciudadana, para el estudio, verificación, análisis de la información cuyo objetivo es el de transparentar su gestión como administrador del GAD.

Atentamente,



COORDINADOR VEEDURÍA CIUDADANA

Adjunto: copia del Of. N°-1732-C.P.C.C.S.-2012 de fecha 18-04-2012.

CC. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
Defensoría del Pueblo Delegación



ANEXO 13
Notificación de inicio de la veeduría al GAD X



Consejo de Participación
Ciudadana y Control Social
Ecuador Mamallaktapak Runa Tantaranakuyman
Ñawinchinamantapash Hatun Tantaranakuy
Uunt Inuntar,
Aentis Kawen Takatmainis imia

Quito, mié 18 abril 2012

OFICIO [REDACTED]

Ingeniero
[REDACTED]

ALCALDE DEL CANTON [REDACTED]
Ciudad.-
Ciudad

De mi consideración:

Por medio de la presente, me permito informarle que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cumplimiento con la Constitución, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, su propia Ley Orgánica y el Reglamento Orgánico por Procesos que regulan sus atribuciones y funcionamiento, desarrolla programas destinados al ejercicio del Control Social.

Frente al control social, el CPCCS tiene las siguientes atribuciones:

- 1.- Promover y estimular las iniciativas de Control Social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las Entidades del sector público y de las personas naturales ó jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos ó desarrollen actividades de interés público; y,
- 2.- Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social, que así lo demanden, para exigir cuentas de la gestión de lo público, en el marco de los derechos constitucionales.

Como parte de la ejecución de esta competencia institucional, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el marco del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, procedió al registro capacitación y acreditación de la veeduría para realizar el **VEEDURÍA PARA OBSERVAR Y VIGILAR EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE [REDACTED] EN EL PERIODO DE 2009-2012**, la cual funcionará por un período de 12 meses, contados a partir de la presente notificación.

[REDACTED]
[REDACTED] #1

0000



Los integrantes de esta veeduría son:

[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]

En aplicación del art. 9 del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, los integrantes de la veeduría han designado como **coordinador** al señor [Redacted]

Con estos antecedentes, solicito a usted señor alcalde se digno disponer a quien corresponda, facilite el libre acceso a la información y espacios de observación necesarios para que las/los veedoras/es ciudadanas/os, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, puedan realizar su derecho de control social sobre el objeto planteado y dentro del plazo establecido.

Así mismo, solicitamos a usted conceder una audiencia a los señores veedores para que, en compañía de un servidor del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se presenten, hagan conocer el alcance de la veeduría y puedan establecer una adecuada coordinación para que la solicitud y entrega de información se haga de la manera más adecuada posible, en beneficio de las dos partes.

Agradeciendo su apertura a abrir este espacio de participación ciudadana, presento a usted el sentimiento de mi consideración y estima

Para coordinar la audiencia, sírvase coordinar con el [Redacted] funcionario del CPCCS, Tl. 0983600 [Redacted] E-mail: [Redacted]@cpccs.gob.ec

Atentamente,

[Signature]
 Sra. Mercedes Pizarro-Pérez
 Presidenta
 Consejo de Participación Ciudadana y Control Social



Que facturas... copias que ingresen
 en el copia de su original. LE CIERRE
 El Supervisor [Redacted]

ANEXO 14
Impugnación a la veeduría al GAD X

I. MUNICIPIO DE

Of. No. 00634 / - 2012.

, abril 26 de 2012.

Sra. Soc. Dña.

**PRESIDENTA DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y
CONTROL SOCIAL,**
Quito.

De mi consideración:


Con fecha 24 de abril del presente año, he recibido el oficio 2012, de fecha 18 de abril de 2012, por el cual se hace conocer que como parte de la ejecución de la competencia institucional, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el marco del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, ha procedido al registro capacitación y acreditación de la veeduría para realizar la **VEEDURIA PARA OBSERVAR Y VIGILAR EL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL MUNICIPIO DE** en el periodo 2009 – 2012. Así mismo se me informa que la veeduría ciudadana ha sido conformada por los siguientes ciudadanos:

Las normas de participación ciudadana en el quehacer político de nuestro país, permiten entre otras, la opción de conformar veedurías ciudadanas para el control de la gestión pública. Conforme está establecida en la ley esta figura debería presentarse como acto en la cual la ciudadanía participa de manera espontánea, pero al final todos sabemos que está siendo propulsada por inescrupulosos adversarios políticos con el fin de crear problemas a las autoridades electas, ponerles zancadillas o como un mero hecho de antipatía.

Las Veedurías Ciudadanas, son una institución de democracia directa y por sí misma buena, sin embargo, el problema surge cuando es mal empleada por ciertas personas u organizaciones políticas que no necesariamente dan la cara desde un inicio, pues generalmente se camuflan tras una o un grupo de personas distintas. Lo dicho puede corroborarse fácilmente cuando otro mecanismo similar, como es la revocatoria del mandato, fue utilizado indiscriminadamente por sectores contrarios a los regímenes constitucionalmente elegidos, lo que causó un ambiente de inestabilidad a nivel nacional del cual el suscrito Alcalde, también fue víctima de esa fiebre de revocatorias.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como órgano vigía de estos derechos, previamente a conformar las veedurías ciudadanas debe verificar minuciosamente que las personas que las integren no deben estar inmersas en ninguna de las inhabilidades que establece el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, especialmente las enunciadas en los literales c y h, que establecen: **que los veedores no deben contener conflicto directo o indirecto de interés o cualquier tipo de vinculación con el objeto y ejecución de la veeduría; y, que no deben ser directivos de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría**, respectivamente.

Ahora bien, del listado de los integrantes de la veeduría que se me ha hecho llegar consta el nombre del señor **FERNANDO QUINTERO GONZALEZ**, quien fue ex funcionario de la Municipalidad de **...**, el cual laboró en calidad de Jefe de Saneamiento Ambiental y como Coordinador de Centros del Centro de Apoyo Social Municipal de **...**, cuyo desempeño laboral dejó mucho que desear para la Institución, toda vez que algunas de sus actuaciones se fueron en contra de los intereses de la municipalidad por la falta de planificación, principalmente en la ejecución de actividades relacionadas con el tema del saneamiento ambiental, razón por la cual se tuvo que prescindir de sus servicios. Cabe indicar que dicho ex funcionario municipal luego de su salida pasó a formar parte de un movimiento que alentaba la revocatoria del mandato del Alcalde, la cual por no existir méritos fue negada por dos ocasiones por el Consejo Nacional Electoral.



Otro asunto que llama la atención y que debe ser tomado muy en cuenta es que según se hace constar en el documento que motiva la presente, el objeto de la veeduría ciudadana es **"PARA OBSERVAR Y VIGILAR EL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL MUNICIPIO DE [REDACTED]"**, sin embargo, mediante oficio No. [REDACTED] del 2012, de fecha 25 de abril de 2012, el señor [REDACTED] a, Coordinador de la Veeduría Ciudadana al GAD [REDACTED], cuya copia adjunto al presente, solicita un sinnúmero de documentos que en su gran mayoría nada tienen que ver con el objeto de la Veeduría, lo cual deja entrever que mi aseveración de que existen intereses creados por parte de los integrantes de la veeduría, es correcta. Inclusive debo denunciar el hecho de que previo a que se dé inicio a la veeduría los integrantes, haciendo mal uso de su acreditación, han estado en algunas direcciones municipales, exigiendo información, lo cual desde todo punto de vista es reprochable.

Otro aspecto relevante, es que los veedores que han sido acreditados deben por lo menos tener alguna experticia en temas referente a planificación, especialmente relacionados con los municipios, que es el verdadero motivo de la veeduría y de lo que se puede establecer ninguno de los acreditados tiene conocimientos en esos temas, lo que la torna más oscura la intención de la veeduría.

Por tal razón, impugno la conformación de la veeduría **"PARA OBSERVAR Y VIGILAR EL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL MUNICIPIO DE [REDACTED]"** por considerar que la misma ha sido conformada incumpliendo expresas normas establecidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas, ya que no se ha observado las causales de inhabilidad prescritas en los literales: c y h, del Art. 16 del Reglamento ibidem, por lo que solicito que el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, suspenda de manera inmediata la veeduría conformada hasta que se analicen los argumentos esgrimidos en la presente impugnación, sin perjuicio de que el mismo Pleno, en su debido tiempo, proceda a la terminación de la veeduría por estar inmersa en la causal de la letra c., del Art. 14 del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas.

00631

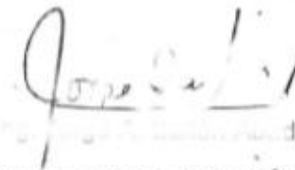
ALCALDIA


Mientras la presente impugnación sea resuelta me abstendré de brindar cualquier tipo de información a los integrantes de la veeduría así como también no procederé a convocarlos conforme se solicita en el oficio que motiva la presente impugnación.

Ofrezco probar lo manifestado cuando el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social así lo disponga.

Por la atención que se digne dar a la presente, le expreso mi agradecimiento.

De Ud., muy atentamente,


ALCALDE DEL CANTÓN

 Dr.
PROCURADOR SINDICO

Cc. 7: COORDINADOR DEL CONSEJO CANTONAL DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

Adj. Lo indicado

ANEXO 15

Oficio del GAD X sobre transparencia de la información

ALCALDIA

06 de junio de 2012
Oficio N° 00822

Señores

Ciudad.-

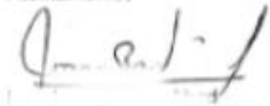
De mi consideración:

En respuesta a la comunicación suscrita por ustedes ingresada con trámite D34578, me permito informarles que la Municipalidad está presta a proporcionar la información requerida, debiendo indicar que los gastos que se ocasionen por concepto de reproducción de documentos correrá a cargo de los peticionarios, así como también he dispuesto que el personal que se designe para facilitar la distinta información actúe en la medida de las posibilidades, a fin de no retrasar las labores administrativas propias de cada una de las dependencias.

Cabe indicar que esta documentación se la facilitará en función a lo que establece la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y no como parte de su labor como veedores, toda vez que dicha veeduría para la que fueron designados se encuentra impugnada y hasta la presente fecha no ha sido resuelta por el pleno del Consejo Cantonal de Participación Ciudadana y Control Social, por lo que el uso inadecuado que se dé a dicha información será de vuestra absoluta responsabilidad.

Particular que informo a usted para los fines respectivos.

Atentamente,



ALCALDE



ANEXO 16

Oficio enviado por la veeduría al GAD a la Presidencia de la República

VEEDURÍA CIUDADANA AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL

Oficio N° 054 C-VC-GAD- 2012

11 de diciembre de 2012

Señor

142

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

En su despacho.-

De mi consideración:

Por medio del presente, tengo el singular honor de dirigirme a usted, para expresar respetuosamente lo siguiente:

Reciba usted y todos los distinguidos miembros que laboran en la Presidencia de la República, un cordial y efusivo saludo de quienes conformamos la **Veeduría Ciudadana al GAD**, con los mejores deseos de bienestar, y éxito personal e institucional.

La Constitución de la República del Ecuador en los artículos 95 y 204 establece que “**el pueblo es el mandante y primer fiscalizador de poder público en ejercicio de su derecho a la participación**”; en este sentido la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en su art. 86 contempla a las **veedurías ciudadanas** como un mecanismo de control social.

En tales circunstancias y habiendo cumplido con los requisitos establecidos en la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y, el Reglamento General de Veedurías, fuimos acreditados el día 24 de abril del presente año, como **VEEDORES CIUDADANOS** para VIGILAR y TRANSPARENTAR la gestión del GAD del **objetivo de la veeduría** aprobado por el CPCCS fue “**observar y vigilar el sistema de planificación del municipio en el periodo 2009-2012**”.

Señor Presidente debo hacer de su conocimiento que la **Veeduría Ciudadana al GAD**, que honrosamente Coordino, el día 27 de abril **Alcalde del GAD Municipal de** mediante **Oficio N° 00632 - 2012**, nos hizo conocer que con **Oficio N° 00634 - 2012** de fecha 26-04-2012, ha impugnado ante el pleno del CPCCS la **VEEDURÍA CIUDADANA AL GAD MUNICIPAL**, expresando además que hasta que no se resuelva dicha impugnación, no se nos facilitará ni se entregará la información solicitada mediante oficio N° **002 C-VC-GAD- 2012** de fecha 25-04-2012 por esta Coordinación, sabemos Señor Presidente Constitucional del Ecuador, que el Alcalde **como ciudadano y como autoridad, está en el derecho de solicitar al CPCCS lo que estimare pertinente; nosotros, como ciudadanos demócratas respetamos ese pedido, aunque para nuestro criterio no tiene fundamento ni asidero legal alguno.**

Con este antecedente, acudo a usted Compañero **Presidente Constitucional del Ecuador**, convencido de su vocación democrática y dentro de los cánones legales y jurídicos, para **solicitarle de la manera más cordial y respetuosa se nos conceda una Audiencia** para entrevistarnos con usted, a quienes conformamos la **Veeduría Ciudadana al GAD** en la fecha que usted estimare conveniente, con la finalidad de hacerle conocer algunos inconvenientes y contratiempos que se están dando en el Desarrollo de la Veeduría indicada, es más hasta la fecha no se puede desarrollar la misma, en vista que no se da paso a la impugnación hecha por el Alcalde de **la**, se han cursado diferentes comunicaciones al CPCCS, pero inexplicablemente no se contesta ni se nos explica norma legal alguna.

Dirección:

Teléfono de la Coordinación:

E-mail:

@hotmail.com

Ecuador

**VEEDURÍA CIUDADANA AL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DE**

para esa actitud, es decir que a mi criterio la Veeduría Ciudadana al GAD está en suspenso desde hace casi ocho meses, estamos dispuestos a viajar desde hacia Quito en la fecha que generosamente usted Compañero Presidente se digne concedernos.

Señor Presidente su actitud solidaria y socialista, con un pueblo que lucha como ejemplo de heroísmo, permitirá hacer factible y una realidad este honor dispensado a esta Veeduría Ciudadana y porque no decir a como ciudad, cantón y Provincia, estoy seguro y convencido que usted, estimado y apreciado compañero Presidente Constitucional de la República, salvando su adecuado e ilustrado criterio, dispondrá a quien corresponda nos comunique la hora y fecha para tener el honor de visitarle en su oficina, cualquier comunicación se puede hacer llegar al correo electrónico

La audiencia solicitada es para los cuatro veedores que a continuación detallo:

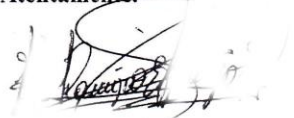
Veeduría Ciudadana al GAD Ing. Com. **COORDINADOR**
cédula de ciudadanía
Ing. Com. cédula de
ciudadanía y el Ing. Com.

Esta acción positiva, de su parte, será reconocida y recordada por todos nosotros, como una actitud de profunda y sentida muestra de apoyo y ayuda no solo con el pueblo lojano, sino también con quien creemos en sus propuestas en especial las plasmadas en la constitución del 2008 con lo referente entre otras cosas a la Participación Ciudadana y al Buen Vivir.

Aprovecho la oportunidad, para expresar a usted Compañero Presidente Constitucional del Ecuador, anticipadamente para usted, su digna familia, y por su intermedio a sus colaboradoras una Feliz navidad y un prospero Año Nuevo 2013 en el cual Dios les siga bendiciendo e iluminando para que la revolución Ciudadana conducida y dirigida por usted sigan en el camino del éxito.

Desde ya antelo mis profundos sentimientos de consideración, aprecio y sobre todo de gratitud imperecedera por tan importante colaboración, apoyo leal y sincera colaboración que se digne brindarnos a esta Veeduría Ciudadana.

Atentamente,



COORDINADOR VEEDURIA CIUDADANA AL GAD-

Adj. Hojas de vida de los Veedores.

CC. Archivo.

Dirección:

Teléfono de la Coordinación:

E-mail:

@hotmail.com

Ecuador

ANEXO 17

Oficio del CPCCS GAD X por el incumplimiento de las normas de acceso a la información



Quito, 20 febrero 2013
OFICIO: C.P.C.C.S.-2013

Señor:
ALCALDE DEL MUNICIPIO
Ciudad

De mi consideración:

Me dirijo a su digna autoridad para manifestarle nuestra preocupación por las dificultades en la entrega de información del Municipio de a la veeduría ciudadana para observar y vigilar el sistema de planificación del Municipio de en el periodo de 2009-2012.

Si bien es cierto, el señor ex funcionario del Municipio de de conformidad a la documentación remitida por el Municipio de Loja al CPCCS, sin embargo debo indicar, que este hecho, no le impide que el referido ciudadano se desempeñe como veedor.

Al no brindar la información a la veeduría el Municipio estaría incumpliendo el Art. 91 de la Constitución de la República, el Art. 19 y 21 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Art. 11 del Reglamento General de Veedurías.

Debo señalar señor Alcalde, que la veeduría esta facultada únicamente para recibir información sobre el sistema de planificación del Municipio de en el periodo 2009-2012.

Ruego a su autoridad, adoptar las medidas pertinentes a fin de lograr un entendimiento con la veeduría, a través del diálogo, como herramienta fundamental, para cumplir con las demandas ciudadanas.

Atentamente,

Director Nacional de Control Social
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social



CONSEJO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL
SECRETARÍA GENERAL

Recibido Por: _____
Fecha: 20/02/13 Hora: 09:16
Hojas Anexas: _____
Firma: _____

ANEXO 18
Oficio de petición de ampliación plazo veeduría

VEEDURÍA CIUDADANA AL GAD MUNICIPAL DE
VIGILAR EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO DEL GAD 2009-2012.

Oficio N° 0009 C-VC-GAD 2013
02 de abril de 2013

Señor Doctor

Funcionario del CPCCS.
Quito.-

De nuestra consideración:

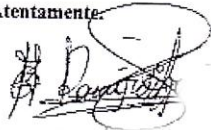
Por medio del presente, tengo el singular honor de dirigirme a usted, y de manera comedida manifestar lo siguiente:


Acudo a usted para solicitarle lo siguiente:

1. Se digne concedernos una audiencia de preferencia en _____ con la finalidad de esclarecer y aclarar de una vez por todas, la situación en la que usted tiene a la Veeduría Ciudadana que me honro en coordinar.
2. En vista a la tardanza de ustedes en resolver una espuria impugnación hecha por el alcalde _____ a esta veeduría, solicito se dignen en retomar el plazo de un año a partir de la fecha en que hagan llegar el nuevo oficio o comunicación al Alcalde _____ aclarando que la Veeduría esta en firme.
3. Rectificar en la comunicación u oficio que se dignen enviar al Alcalde de _____ que la información a entregar es de acuerdo al Objeto de la Veeduría "ANÁLISIS del SISTEMA de PLANIFICACIÓN y PRESUPUESTOS del GAD de la Municipalidad de _____ en el período 2009-2012".
4. Enviar Nuevas credenciales en las que se rectifica el objeto de la veeduría "ANÁLISIS del SISTEMA de PLANIFICACIÓN y PRESUPUESTOS del GAD de la Municipalidad de _____ en el período 2009-2012", y en especial la del coordinador en la que también se debe rectifica el N° de cédula.

La información solicitada puede ser enviada a la siguiente dirección _____
o comunicarme personalmente al _____
dentro del plazo previsto por la LOTAIP.

Atentamente:



 **CONSEJO DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL**

COORDINADOR VEEDURÍA CIUDADANA AL GAD

Recibido Por: C. Tapia
Fecha: 04/04/2013 Hora: 16:47
Hojas Anexas: _____
Firma: [Firma]

CC. Presidencia y Pleno del CPCCS.
Presidencia de la República.
Presidencia de la Asamblea Nacional.
Ministerio Coordinador de la Política, y Coordinación Zonal del MCP.
Archivo.

ANEXO 19

Oficio de concesión de nuevo plazo a la veeduría



Quito, 02 abril 2013
OFICIO - C.P.C.C.S.-2013

Señor
COORDINADOR VEEDURÍA GAD -
Ciudad.

De mi consideración:

En relación a la solicitud de la veeduría para observar y vigilar el sistema de planificación del Municipio de en el periodo de 2009- 2012, mediante comunicación de 2 de abril de 2013, me permito informar a usted, que de acuerdo al Art. 6 del Reglamento General de Veedurías, la Subcoordinación Nacional de Control Social del CPCS, autoriza la ampliación del plazo de la veeduría por un año.

Particular que pongo a su conocimiento para los fines pertinentes.

Atentamente,

Subcoordinador Nacional de Control Social
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

/s/
C.C. Alcalde del GAD



Recibido
08-04-2013
1237

ANEXO 20
Formulario entrevista a veedores



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

FORMULARIO N° 2

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Título de la investigación: “Más allá del *accountability*, el control social de la gestión pública en Ecuador”¹³⁴

OBJETIVO DE LA ENTREVISTA: Conocer el punto de vista de los veedores sobre el proceso de veeduría aplicado al GAD de (...) y en forma general sobre el mecanismo de veeduría ciudadana.

PERSONA ENTREVISTADA:.....

Fecha: Hora:.....

Banco de Preguntas:

1. ¿Cuál es su nombre y profesión?
2. ¿Cuál es su función dentro de la veeduría “Para observar y vigilar el sistema de planificación del municipio de (...) en el período de 2009-2012”?
3. ¿Conoce usted los contenidos de?:

	SÍ	NO
Los derechos de participación consagrados en la Constitución ecuatoriana del 2008		
Ley Orgánica de Participación Ciudadana		
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública		
Reglamento General de Veedurías		

¹³⁴ El título de la investigación sufrió un cambio en la edición final del trabajo, de ahí la diferencia con el que contiene este formato y el título actual

Funciones y atribuciones legales y constitucionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social		
---	--	--

4. ¿Qué lo impulso a participar como veedor?
5. ¿Cuál es el objeto de la veeduría “Para observar y vigilar el sistema de planificación del municipio de (...) en el período de 2009-2012”?
6. Según los objetivos de veeduría planteado en una primera etapa la veeduría planeaban vigilar dos aspectos de la gestión municipal, el sistema de RR.HH. y el sistema de planificación y presupuestos del GAD de (...), incluso su veeduría se denominaba en un primer momento “Vigilar y Transparentar la gestión del GAD de la Municipalidad de (...) en el período 2009-2012”, el CPCCS según oficio del director nacional de Control Social recomendaba replantear estos objetivos por considerarlos poco operativos. ¿Cuál es su opinión al respecto?
7. En esta misma línea, ¿Considera que usted y sus compañeros de veeduría dimensionaron de forma adecuada el período sujeto a vigilancia, tomando en cuenta que aún con su objeto de veeduría redimensionado la cantidad de información generada por el GAD de (...) en un período de cuatro años es considerable?
8. Dentro del formulario de inscripción de veeduría y en su plan de trabajo, se establece que el plazo de su veeduría es de seis meses. ¿Por qué razón en el oficio de notificación al GAD de (...), se indica un plazo de un año, ustedes solicitaron dicha ampliación?
9. Mediante oficio enviado el 26 de abril por parte del alcalde de (...), impugna su veeduría por “considerar que la misma no ha sido integrada conforme a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y el Reglamento General de Veedurías ¿Qué opina al respecto?
10. Una de los cuestionamientos del Sr. Alcalde incluido dentro del oficio de impugnación enviado al pleno del CPCCS, es la falta de experiencia en el tema de vigilancia de la veeduría, específicamente en “temas referentes a planificación”, ¿Cuál es opinión al respecto? ¿Los veedores deberían ser expertos en el tema sobre el que versara su veeduría?
11. ¿Qué opinión le merece la respuesta que reciben del Director de Recurso Humanos del GAD de (...) ante sus requerimientos de información, cuando en Oficio 753-DRH-

2012, textualmente dice “...con el mejor gusto atenderé su pedido...siempre y cuando tenga el **Visto Bueno del Sr. Alcalde**? ¿Utilizaron ustedes los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública?

12. ¿En forma general cuál ha sido la acogida que han recibido por parte de las autoridades y funcionarios públicos dentro del proceso de veeduría?
13. ¿Qué tipo de apoyo han recibido del CPCCS?
14. ¿Cómo veedor cuál es su opinión del mecanismo de veeduría ciudadana?
15. ¿Cuáles piensa que son las fortalezas y debilidades del mecanismo de veeduría desde su experiencia como veedor?
16. ¿Qué recomendaciones daría para mejorar el mecanismo de veeduría ciudadana?

PALABRA CLAVE Y TEMÁTICA ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA

- Responsabilización
- Constitución y derechos
- Relación Gobierno-Política-control social
- Medios de comunicación
- Administración pública y control social
- Información, transparencia y corrupción
- Participación-Estado-Ciudadanía-democracia

OBSERVACIONES:.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....

Firma del entrevistado
lemp/2013

.....

Firma del entrevistador

ANEXO 21

Cuadro resumen entrevistas a veedores - veeduría para observar y vigilar el sistema de planificación en el GAD X en el período de 2009-2012

VEEDORES	PREGUNTA			
	1	2	3	4
Robín	Licenciado en Administración Ingeniero Comercial	Veedor, detalla que la veeduría trata sobre la vigilancia a la Planificación y Presupuesto del GAD de (...), mutilación del objeto desde el CPCCS	Dice conocer los contenidos de la normatividad relacionada al proceso de veeduría y participación ciudadana	Retroceso de la provincia Quejas diarias en el ámbito de medios de comunicación, abandono de la ciudad Dos procesos revocatorios de mandato fallidos. La necesidad de hacer algo, no solo plantear quejas
Diego	Ingeniero Comercial Artesano	Secretario de la veeduría	Dice conocer los contenidos de la normatividad relacionados al proceso de veeduría y participación ciudadana, Reconoce tener un reducido conocimiento de la LOTAIP	En (...) había un reclamo social de la ciudadanía, de que no mejoraba la situación de los servicios prestados por el GAD de (...). Averiguar, investigar de qué forma se utilizaban, los dineros de la ciudadanía.
Coordinador- Veeduría	Licenciado en Administración Trabaja como ejecutivo de ventas en una empresa privada	Coordinar de la veeduría ciudadana al GAD de (...)	Dice conocer los contenidos de la normatividad relacionados al proceso de veeduría y participación ciudadana.	Primero, haber estado en contacto con la constitución que nos permite a los ciudadanos ser los que vigilemos, es decir, los primeros mandantes de las autoridades.
Wilman	Ingeniero Comercial	Veedor, análisis de la planificación y presupuestos 2009 a 2012	“Los contenidos se los conoce, pero el asunto es que no se da cumplimiento.”	Me impulso el crecimiento de mi ciudad, mi trabajo ha sido en el sector público, lo que me

				interesa es saber cómo se invierten los recursos
VEEDORES	PREGUNTA			
	5	6	7	8
Robín	<p>Reunión de rendición de cuentas del pleno del CPCCS en la ciudad de (...), en la que se enteraron del proceso de veedurías. En función de este conocimiento decidieron formar la veeduría con un carácter investigativo</p>	<p>La veeduría era “integral”, El CPCCS, planteo que los objetivos eran demasiado extensos Participación ciudadana no puede delimitar la posición de cualquier ciudadano No puede delimitar las capacidades de los ciudadanos, más aun cuando los ciudadanos cuentan con una formación. El proceso de calificación de veedores está restringido, no existen parámetros para elegir a un veedor, el reglamento no está bien estipulado Ninguna institución puede delimitar lo que puede hacer un ciudadano. La comunicación de esta objeción del Consejo de Participación, nunca llegó, solo se recibió una llamada telefónica La oficina del CPCCS en (...) es solo una oficina de trámites,</p>	<p>Si ustedes (el municipio) tiene un presupuesto de 60 millones y usted tiene su planificación, su POA, si se tiene las cuentas claras eso es fácil El período era de tres años, se hace de cuatro por los problemas surgidos. La formación académica de los veedores en administración de empresas y en forma específica la de uno de los veedores que tiene 17 años trabajando en la dirección financiera de municipios facilita el trabajo</p>	<p>Se planteaba hacer la veeduría en tres meses, Participación Ciudadana recomendó 6 meses, se acogió la sugerencia. En el momento de las acreditaciones el CP impuso el plazo de un año No fue pedido por los veedores</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	5	6	7	8
		<p>El personal del Consejo no contribuyo a agilizar el proceso Mutilación del proceso Decidieron luego de otro llamado de atención del Consejo reducir el objeto de la veeduría a planificación y presupuesto del municipio.</p> <p>El documento de aprobación final, fue emitido en este sentido, sin embargo, reciben nueva comunicación en la que les informan de que solo se aprobado la veeduría solo a la planificación del GAD.</p> <p>Desconoce si esto sucede por equivocación de mandos medios o por intereses políticos</p>		
Diego	<p>Conocía la experticia del compañero Gustavo en asuntos relacionados con el área financiera de gobiernos locales.</p> <p>Conversación previa con los demás compañeros, de que ya era hora de hacer algo frente a los reclamos de la ciudadanía Al conocer que el CPCCS da la asesoría y prevé la calificación, y la constitución</p>	<p>Debemos partir de que la planificación abarca todo, abarca presupuesto, talento humano, todo el quehacer dentro del GAD.</p> <p>De que se haya recortado los objetivos de la veeduría es cuestión del CPCCS</p> <p>Nosotros habíamos observado que no se limite la veeduría.</p>	<p>No, el planteamiento fue adecuado.</p> <p>El que debería contestarle es el CPCCS.</p> <p>El período que habíamos solicitado era de 6 meses, el Consejo nos dio un año.</p> <p>El mismo CPCCS, no brindo la información adecuada, por la impugnación del señor Alcalde.</p>	<p>Responde en la anterior pregunta</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	5	6	7	8
	<p>consagra derechos, consideramos conformar la veeduría.</p>	<p>La veeduría pretende vigilar, y posteriormente un correcto funcionamiento de los recursos. No somos jueces, la veeduría entrega la investigación al CPCCS, esté vera si entrega a quien considere. Considero que no es muy amplio, la planificación abarca todo lo que es el GAD, incluido el talento humano. En ese caso no solo en este período, sino en anteriores se dieron despidos, que deben investigarse</p>	<p>Tal impugnación no existe en la normativa legal, el CPCCS, no ha dado una razón sobre este asunto</p>	
<p>Coordinador-Veeduría</p>	<p>La idea surge de múltiples problemáticas que se vienen dando en la ciudad, de acuerdo con eso y al tener un poco conocimiento de la constitución y de la ley de participación ciudadana decidimos, los cuatro compañeros, y otras personas, pero que finalmente concretamos cuatro, en conformar este tipo de veeduría para vigilar y</p>	<p>“Cuando lanzamos la idea, y hacíamos un análisis de que tratar de controlar o vigilar para poder transparentar la administración pública decidimos enmarcar en ese objetivo”, Verbalmente, el Consejo Participación Ciudadana nos indicó que el objetivo era muy grande y que debíamos reducirlo. Nuestro interés, era conocer en sí, qué lo que está pasando</p>	<p>En ningún lado de la Ley de Participación Ciudadana habla sobre las dimensiones de los objetos de la veeduría, más bien dice que dependiendo del objeto de la veeduría, el plazo puede ser de hasta dos años. No creo que se sobredimensionó el objeto de la veeduría. Teníamos objetivos concretos, en el caso de recursos humanos, era el único que abarcaba los tres años.</p>	<p>Pensamos hacerlo en tres meses, eran puntuales los temas. Pero en el momento de aprobación, nos llegó un plazo de una año, es un criterio de Participación Ciudadana</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	5	6	7	8
	transparentar lo que es el accionar del municipio de (...)	dentro del municipio de (...), como se lo está manejando, hacia donde están yendo los recursos, Aceptamos las objeciones, entre comillas sugerencias para reducir el objetivo de la veeduría	Terminamos adaptándonos a lo pedido por Participación Ciudadana	
Wilman	Surgió la idea a través de un grupo de excompañeros de la Universidad Nacional de (...). De ahí nos reunimos y conversamos sobre cómo se están invirtiendo los recursos de (...).	Ver como se utilizan los recursos, tenemos un presupuesto de 50 millones y el 50% se gasta en personal, existe personal trabajando con el dinero de la inversión. Revisar planificación presupuesto y recursos humanos de forma integral, pero no nos dieron la oportunidad	Con la información subida en la página web, podíamos ver ciertos aspectos globales, pero también queríamos ver que están haciendo las personas que están trabajando con el dinero de inversión la idea no era decir que el alcalde no vale, sino dar sugerencias, creo que el mensaje de la Ley es dar sugerencias para que mejore la ciudad	El plazo se extendió, pero como es una actividad es gratuita uno se cansa

VEEDORES	PREGUNTA			
	9	10	11	12
Robín	<p>Cuando presentaron los documentos para ser veedores a PC, se entregaron los documentos de la vida profesional privada y pública, y fueron calificados.</p> <p>Antes de ser calificados, conocen la existencia de un documento de CPCCS al Municipio pidiendo información sobre la posible existencia de alguna vinculación de los veedores con la institución.</p> <p>El alcalde no responde de acuerdo con Edgar (Dirección Nacional Control Social CPCCS). Al no recibir la comunicación el CPCCS asume que no existe ninguna vinculación.</p> <p>El alcalde se burla de Participación Ciudadana y de los veedores.</p> <p>En el momento de ser acreditados y de pedir la información el alcalde se asustó de ver toda la información que se pedía</p> <p>En ese momento (el alcalde) “pasa una circular...impugnándonos nosotros, principalmente a Robín por haber sido empleado de la institución en el período de él”</p>	<p>El alcalde señala que no somos expertos y que ni siquiera él entiende.</p> <p>El reglamento de veedurías y la constitución señalan que todo ciudadano puede ser veedor, independientemente de su profesión sin distinción alguna.</p> <p>Participación Ciudadana debe dar el asesoramiento, con las personas técnicas sobre el objeto de veeduría.</p> <p>El Consejo (CPCCS) no lo hizo.</p>	<p>Con la acreditación se presentaron con los jefes departamentales.</p> <p>Solicitaron una cita con el alcalde, el Consejo de Participación debía hacer un enlace con la autoridad.</p> <p>Nunca se reunieron con el alcalde.</p> <p>Comenzaron enviando peticiones de información.</p> <p>En el plazo de 10 días de acuerdo con la LOTAIP se presentaron nuevamente pidiendo la información, sin embargo no tuvieron acceso, no han recibido respuesta.</p> <p>Pidieron a un juez la autorización de acceso a la información, misma que les fue negada.</p>	<p>Negativas de todo lado.</p> <p>No se ha podido luchar contra un sistema burocrático y politizado</p> <p>La participación ciudadana, y la ley, es letra muerta.</p> <p>Es un proceso, participación ciudadana es un ente burocrático, de acomodos personales,</p> <p>Se debería hacer una veeduría de participación ciudadana para conocer si han cumplido su misión</p> <p>Asusta a los funcionarios públicos, en especial el área financiera.</p> <p>Los funcionarios manejan los recursos financieros como si fueran de ellos.</p> <p>Temor de los funcionarios de que se descubra irregularidades</p> <p>El CPCCS debe trabajar mucho.</p> <p>Cuestionamiento incluso esa institución no cuenta con un</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	9	10	11	12
	<p>Fue Jefe de Saneamiento Ambiental (2010- 2011), cargo que ocupó por 11 meses, reemplazó al titular que se encontraba con comisión de servicios.</p> <p>También ocupó el cargo de Coordinador General del CASMUL (2011) (Patronato Municipal), por tres meses.</p> <p>Sus funciones las desempeño sin ningún problema.</p> <p>La impugnación incluye algunas afirmaciones en las que se le acuse de ser despedido.</p> <p>Edgar [Control social CPCCS] los notifica por ocultar información.</p> <p>No procede a acciones judiciales por ser parte de la veeduría.</p>			<p>proceso adecuado de rendición de cuentas.</p> <p>Desconocimiento de la ley por parte de las autoridades.</p>
Diego	<p>Es una impugnación ilegal, improcedente inconstitucional, no hay marco legal que prevea impugnación.</p> <p>El CPCCS para abalzar la veeduría solicito la hoja de vida, en la que está todo, absolutamente todo, no hemos ocultado información sobre nuestra experiencia laboral.</p>	<p>La situación de la veeduría, en la normativa o la ley no señala sobre la experiencia. Los cuatros integrantes de la veeduría tenemos títulos en administración y el Ing. Gustavo (...) tiene experiencia la situación financiera de los GAD.</p> <p>Existe un temor a lo mejor vamos a dar a la luz pública, pero lo que nosotros vamos hacer es</p>	<p>Si, el compañero coordinador tiene los documentos, que hemos hecho conforme a ley, las debidas peticiones.</p> <p>La situación, se tergiversa cuando se dice que se tiene que se debe paralizar el municipio, no creo que se deba paralizar, cualquier persona lo puede solicitar de acuerdo a la ley, además de</p>	<p>No hemos tenido ninguna información, la información a la que hemos tenido acceso es la de la página web del municipio, que es la que hemos investigado</p> <p>Se nos indica que tenemos que asumir el costo de los gastos de copias de las hojas y anillados, a pesar de que la veeduría es voluntaria no</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	9	10	11	12
	<p>Pero debería preguntarle al CPCCS en base a que impidieron la veeduría.</p>	<p>dar nuestro informe y nuestra sugerencia y opiniones al CPCCS, para que ellos hagan conocer o darán el trámite. Más bien la ley Participación Ciudadana y el Reglamento de Veedurías prevé que en caso de que desconozcamos algo, el Consejo nos apoyara con una persona que tenga experiencia, un abogado o contador. El consejo nos ha manifestado que nos apoyara en caso de que necesitemos. La ley prevé el acompañamiento, en nuestro caso tenemos nuestra experiencia y título profesional.</p>	<p>obligación del GAD de (...) de tener subida esa información. Hemos dado cumplimiento de acuerdo con la ley de transparencia de la información.</p>	<p>tenemos ingresos de nadie ni del CPPCS, no es moral ni ético, es una responsabilidad del CPCCS y del GAD de (...), debería existir un rubro dentro del presupuesto, para que la ciudadanía pueda informarse. No debería ocultarse la información.</p>
<p>Coordinador-Veeduría</p>	<p>Esta impugnación no tenía asidero legal, pero el Alcalde estaba en su derecho de dar su opinión. La esencia es el supuesto conflicto de intereses de uno de los compañeros de la veeduría que fue exfuncionario del municipio. Pero si se revisa los requisitos, no se dice nada de exfuncionarios El alcalde dice que no tenemos experiencia, pero en caso de</p>	<p>Esto es parte de la misma impugnación del señor Alcalde, el motivo era dar largas y evitar que obtengamos la información. No creo que eso no pueda ser motivo de impugnación. No se requiere ser experto para una veeduría. La ley dice que el CPCCS dará el asesoramiento o ayudara con profesionales, con la experiencia debida para guiar a la veeduría.</p>	<p>No solo la ley orgánica, sino también lo hicimos desde la constitución. En las peticiones realizadas al Alcalde de (...), a los concejales y a los diferentes directores departamentales se utilizaron los requerimientos legales previstos para estos casos. Nos apegamos al marco constitucional y las normas</p>	<p>Exceptuando las autoridades que le voy a nombrar, nulo. Las autoridades que cumplieron: el director del Consejo de la Judicatura, el CNE, el Gobierno Nacional. Participación Ciudadana, de Quito nos han cuestionado en vez de apoyarnos, hasta ahora no he recibido contestaciones (de las comunicaciones).</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	9	10	11	12
	necesitar el Consejo de Participación debe facilitar técnicos. La impugnación fue con el motivo de dar largas y evitar que la veeduría entre en el GAD de (...)		vigentes para este tipo de veedurías. Lo que sucede es que se pasó un memorándum interno en el municipio para negarnos cualquier tipo de información, por cuanto el alcalde procedió a impugnarnos la veeduría.	El gobierno municipal que no responde a nuestros requerimientos. Se pidió la intervención de la Defensoría del Pueblo, hasta ahora no recibo contestación También curse comunicaciones al Tribunal Contencioso Administrativo, hasta hoy me contestan.
Wilman	El alcalde nos dijo que no tenemos la capacidad para ser veedores, si hablamos de eso entonces ningún ciudadano puede ser veedor.	Mi persona ha trabajado en Planificación, he sido consultor, tengo la capacidad, mis compañeros tienen la misma capacidad es esa área. Ser veedor es ser ciudadano. Podrían ser técnicos, pero no obligatoriamente.	Claro, si hablamos que todo es público yo puede hacer en este momento hacer un oficio al municipio que me den copias sobre el contrato de una obra, pero no se cumple la información está guardada, solo sacan lo que les conviene.	No le dan mucho interés, no dan el apoyo y el respaldo, uno tiene su plazo, pero se alarga.

VEEDORES	PREGUNTA			
	13	14	15	16
Robín	<p>Nada, cero, ni técnico, ni económico, ni de asesoramiento. La capacitación del Consejo, no fue adecuada. Hemos (los veedores) tenido que aprender derecho, y administración pública. La capacitación del CPCCS fue una simple charla Se les indico entre otras cosas que no podían dar declaraciones. Personas sin perfiles dentro de Participación Ciudadana</p> <p>(Sobre el asunto de la prohibición de declaraciones)</p> <p>No generar falsas expectativas. No hay que dar un juicio de valor Los veedores son observadores Simplemente dar recomendaciones. La veeduría debe restringirse.</p>	<p>Le falta mucho, el reglamento debe mejorarse, los procesos de acreditación deben mejorarse. Se tiene que manejar estilos de veeduría Se debería manejar un equipo técnico de apoyo Se debería descentralizar las funciones del CPCCS.</p>	<p>Fortalezas, no tiene nada Han sido criticados como veedores La ciudadanía de (...) los ha tildado de incapaces Y de haberse vendido a las autoridades. No pueden dar declaraciones en contra de las autoridades porque perderían su calidad de veedores. Falta mucho que hacer en temas de participación. Los veedores se sienten incompetentes, un ciudadano común no puede enfrentar una autoridad. La ley no se cumple, antes se podía acudir a las movilizaciones ahora el gobierno no lo permite.</p>	<p>Nuevo Reglamento Veedores deberían tener garantías, pero no debe ser blindados deben responder sus acciones. Un ciudadano no puede irse en contra de una autoridad, si no cuenta con garantías. El veedor necesita tener ciertas garantías para poder enfrentarse al poder de las autoridades.</p>
Diego	<p>Lo único que se recibió fue la capacitación Falta información y coordinación del CPCCS. Ellos (el CPCCS) debían asesorarnos adecuadamente.</p>	<p>Las veedurías deberían ser más tecnicizadas, facilitarles recursos, Debería haber un mayor dialogo entre el CPCCS y las veedurías, Debería existir un presupuesto del CPCPS para cubrir ciertos gastos de la veeduría, son necesarios</p>	<p>La fortaleza, la ley prevé que el pueblo sea fiscalizador. Una debilidad es no utilizar adecuadamente ese hecho. Una debilidad es la falta de conocimiento de la ciudadanía</p>	<p>Tendría que hacer una reingeniería el Consejo de Participación Ciudadana, capacitar adecuadamente a los veedores. Que se capacite a toda la población en los mecanismos de participación ciudadana.</p>

VEEDORES	PREGUNTA			
	13	14	15	16
		espacios físicos para la cuestión de veedurías.		Debería tener facilidad de recursos, para el trabajo de las veedurías. Que exista una buena comunicación en el Consejo de Participación y los veedores
Coordinador-Veeduría	Exceptuando el curso de capacitación, más bien lo que hemos recibido de ellos es cuestionamientos, y la no contestación de prácticamente del 99% de comunicaciones enviadas.	El mecanismo es bueno, siempre y cuando los ciudadanos nos empoderemos, nos preparemos de acuerdo a lo que dicen las leyes, por primera vez la ciudadanía puede hacer un control, vigilar y saber en qué se están utilizando los recursos. Yo creo que es un muy bueno.	La fortaleza, la ley ayuda mucho a la ciudadanía, nosotros los ciudadanos debemos tener conciencia, y empezar a empoderarnos. Las debilidades, es la falta de conciencia de las autoridades, para cumplir y hacer cumplir las leyes. Las autoridades desconocen las leyes. La ley es muy permisiva, al no tener un articulado, en la cual diga que funcionario que no entregue información sea sancionado, la ley existe, pero está muerta.	Recibir mayor apoyo de Participación Ciudadana, Se debe contar con espacios físicos y los implementos necesarios para la veeduría. Se debería tener un presupuesto para correr con los gastos asociados a la veeduría. Se necesita un cambio de actitud en Participación Ciudadana. (Cuenta anécdota de acercamiento al presidente de la República, para conseguir apoyo frente a la inactividad de CPCCS).
Wilman	El apoyo al inicio no hubo ningún inconveniente, pero desde el día de la impugnación, los funcionarios de (...), nos decía hablen con Quito, como que se centralizó el asunto.	Todavía no funciona.	La fortaleza es la ciudadanía informada, La debilidad es que no hay apoyo de las instituciones gubernamentales.	La recomendación es el cumplimiento de la Ley. La necesidad de que las instituciones tengan sistemas de archivos que funcionen, incluso a nivel digital para facilitar el acceso a la información.

Análisis entrevista a veedores

Antes de iniciar el análisis de las entrevistas realizadas a los señores veedores, se debe aclarar algunos puntos. Con la utilización de esta técnica se buscó recabar información sobre el funcionamiento de las veedurías ciudadanas, como mecanismos de control social de la gestión pública. Las entrevistas reflejan este objetivo, sin embargo, como se aplicaron a una veeduría en particular también se obtuvieron las experiencias exclusivas del proceso en cuestión. La investigación no busca asumir un papel de juez de las diferentes circunstancias particulares presentes en el caso analizado, sino más bien conocer puntos relevantes que puedan plantear aspectos más generales vinculados a la veeduría ciudadana como instrumento de control social de la gestión pública en Ecuador.

Las entrevistas adoptaron la forma semiestructurada, con lo que se utilizó en parte un formulario (Anexo 20), se dejó abierta la posibilidad de profundizar el cuestionario de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso. Previo a las entrevistas se realizó un contacto con los veedores. Se entrevistaron a todos los integrantes de la veeduría “Para observar y vigilar el sistema de planificación del Municipio X en el período de 2009-2012”¹³⁵, a continuación se detalla sus funciones dentro de la veeduría: Coordinador de la veeduría, Diego (Secretario), Robín (Veedor), y Wilman (veedor). Los veedores, presentaron un gran interés por dar a conocer su experiencia, lo que facilitó en gran medida la aplicación de las entrevistas¹³⁶.

Con estas aclaraciones, se puede iniciar el respectivo análisis de las entrevistas aplicadas a los señores veedores.

Para realizar el análisis de las entrevistas, se han determinado cuatro áreas sobre las cuales trabajar:

1. Veedores-Normativa Legal: Recoge la opinión de los señores veedores, sobre aspectos relacionados con la función de veedor, el proceso legal mediante el cual se acredita veedores, y el conocimiento que tienen de la normativa aplicable a los procesos de veeduría.
2. Actuación del CPCCS: Analiza la visión de los señores veedores sobre la actuación que tiene el CPCCS dentro del proceso de veeduría, en este punto se hace hincapié en las situaciones particulares de la veeduría estudiada.
3. Actuación del Objeto de veeduría y otras instituciones públicas: Presenta la opinión de los veedores sobre la posición asumida por las instituciones públicas con respecto al proceso de veeduría.

¹³⁵ Se utiliza el nombre oficial de la veeduría según el CPCCS- Oficio-17XX-C.P.C.C.S.-2012, los veedores discrepan por no incluirse dentro de la vigilancia el sistema de presupuestos del GAD de (...).

¹³⁶ Las entrevistas se realizaron los días 4 y 5 de abril del 2013 en la ciudad de (...) y fueron grabadas con la autorización de los entrevistados.

4. Visión general del mecanismo de veeduría: Presenta un resumen de algunas de las apreciaciones de los veedores sobre el mecanismo de veeduría en forma general.

Dentro de área Veedores-normativa legal después de analizar las entrevistas se puede, detallar algunos puntos:

- Todos los entrevistados coinciden, en que la principal motivación para formar la veeduría es la de vigilar la gestión y el uso de los recursos principalmente financieros del GAD X. Hablan de una veeduría integral motivada por la supuesta falta de gestión del gobierno municipal.

Sobre este tema, se destaca las palabras del coordinador de la veeduría, quien dice que fue el contacto con la constitución la principal motivación (Entrevista código V1, 04-04-2013)

Robín, además agrega que, el malestar de ciudadanos con el alcalde es evidente, menciona dos procesos de revocatorias fallidas al alcalde de (...) (Entrevista Código V3, 04-04-2013).

También se menciona que la asistencia a una reunión informativa del CPCCS, les permitió el conocimiento de la existencia del mecanismo de veeduría, con este conocimiento y su interés por investigar ciertos aspectos del GAD, deciden formar la veeduría.

- Los veedores manifiestan conocer la normativa legal relacionada al proceso de veeduría, solo Diego acepta tener un conocimiento reducido de la LOTAIP, sin embargo, en varias partes de las entrevistas se observa que se alude de forma incorrecta a varios cuerpos legales, incluso en un claro desconocimiento del Art. 4 de la LOTAIP¹³⁷, se presentan contrarios a cubrir los costos de reproducción de los documentos que solicitan al GAD como parte del proceso de veeduría.
- Los veedores coinciden en el carácter investigativo de la veeduría. La veeduría busca plantear observaciones y recomendaciones, no buscan utilizarla para desprestigiar a la administración municipal.

Sobre la Actuación del CPCCS, los veedores manifiestan que:

- El acompañamiento institucional ha sido muy débil.
- La capacitación dada por el CPCCS, no lleno sus expectativas, de hecho, el Ing. Quezada, más bien destaca el hecho de que fueron advertidos por los funcionarios del CPCCS, con respecto hacer declaraciones públicas mientras desarrollaban la veeduría (Entrevista código V3, 04-04-2013).
- El CPCCS, a criterio de los entrevistados, les ha sugerido varios puntos, pero en realidad ellos (los veedores) consideran que son claras imposiciones, dos de ellas,

¹³⁷ La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), en su Art. 4 literal b), señala “El acceso a la información pública, será por regla general gratuito a excepción de los costos de reproducción y estará regulado por las normas de esta Ley”

bastante comentadas por los veedores, la primera la limitación del objeto de estudio y la imposición del plazo de veeduría.

- Sobre la delegación del CPPCS, consideran que no les ha ayudado gran cosa, en palabras del coordinador de la veeduría es solo “una oficina de trámites” (Entrevista código V1, 04-04-2013). Un punto importante de señalar es la informalidad con la que son tratados los veedores, de lo expresado por varios de ellos, algunas de comunicaciones que ha recibido del CPCSS, se ha hecho solo de forma verbal.
- Wilman manifiesta que no ha existido adecuados niveles de comunicación entre la veeduría y el CPCSS, considera que las actuaciones del CPCSS están muy centralizadas en la ciudad de Quito. (Entrevista código V4, 05-04-2013)
- En palabra del coordinador de la veeduría “(...) más bien lo que hemos recibido de ellos [CPCSS] es cuestionamientos, y la no contestación de prácticamente del 99% de comunicaciones (enviadas)” (Entrevista código V1, 04-04-2013).
- En forma general se puede decir que los veedores sienten que no han recibido el apoyo necesario de parte del CPCSS

Sobre la actuación de las instituciones pública y en forma específica del GAD X:

- Consideran que la actitud del alcalde, y de los funcionarios del GAD, es un intento de impedir el normal desarrollo de la veeduría, en especial señalan que la impugnación realizada por el señor alcalde es ilegal e improcedente.
- El coordinador de la veeduría considera que el apoyo de las instituciones públicas vinculadas al proceso de veeduría ha sido nulo, menciona que solo el Consejo de la Judicatura y el Consejo Nacional Electoral (CNE), han cumplido con los requerimientos ¹³⁸ que se han realizado en el marco del proceso de veeduría (Entrevista código V1 04-04-2013). Los demás veedores coinciden en manifestar que no han tenido el apoyo de las instituciones públicas involucradas y más bien se han encontrado con un sistema burocrático que demora en exceso la respuesta a los requerimientos de los veedores.
- En el caso específico del GAD X, el Wilman manifiesta que solo han tenido acceso a la información colgada en la página web del GAD¹³⁹, la misma que para ciertas áreas es incompleta. (Entrevista código V4, 05-04-2013). Sobre este mismo punto considera que “(...) toda la información está guardada (...) camuflada, solo sacan lo que les conviene” (Entrevista código V4, 05-04-2013).

Finalmente, en visión general del mecanismo de veeduría, se puede destacar lo siguiente:

¹³⁸ En estos casos se trató de certificar ciertas situaciones de los veedores en el marco de la revisión de cumplimiento de requisitos legales dentro del proceso de acreditación de la veeduría.

¹³⁹ La página web del GAD X estuvo hasta fechas recientes en mantenimiento, actualmente (abril 2013) presenta en la sección de Transparencia información de los años 2011 y 2012, en ciertos casos se incluye información del 2010 y el 2009. La LOTAIP está vigente desde el 2004

- Para dos de los cuatro veedores el mecanismo presenta una oportunidad para que la ciudadanía pueda ejercer un control de la administración pública, sin embargo, plantean que necesario mejorar ciertos aspectos del mecanismo, principalmente la capacitación a la ciudadanía y el fortalecer el apoyo del CPCCS. Para los otros dos veedores es un mecanismo que no sirve para ejercer control sobre social de la gestión pública, uno de ellos lo expresa así: “(...) los veedores nos sentimos tan incompetentes porque se nos cierran todas las puertas (...) es mejor decirle a la ciudadanía que este sistema no funciona, y busquemos otro sistema, antes era la movilización, hoy tampoco, no hay como hacerla a la movilización de acuerdo a los términos del gobierno...” (Entrevista V3, 04-04-2013).
- Los veedores son reiterativos en la falta de apoyo de la institucionalidad del Estado para realizar su trabajo como veedores, su principal reclamo se centra en la falta de respuesta a los requerimientos planteados a varias instituciones públicas. En el caso específico del CPCCS consideran que debería apoyarlos con espacios físicos y con el financiamiento de algunos de sus gastos.
- Como recomendaciones, plantean entre otras, otorgar un mayor apoyo a los veedores, la necesidad de que exista alguna forma de apoyo financiero para los gastos asociados a la veeduría. Wilman plantea la necesidad de que las instituciones públicas cuenten con sistemas de archivo eficiente que faciliten el acceso a la información, la misma que para más facilidad debería estar digitalizada (Entrevista código V4, 05-04-2013). Finalmente, todos coinciden en que es necesario capacitar a la ciudadanía y exigir a las autoridades y funcionarios públicos el cumplimiento de las leyes.

CONCLUSIONES FINALES

Los veedores entrevistados, coinciden en la mayor parte de aspectos, principalmente los relacionados con la falta de apoyo de las instituciones públicas a su tarea de veedores, existe una fuerte crítica al CPCCS por la actitud pasiva asumida durante todo el proceso de veeduría, en especial desde la presentación de la impugnación presentada por el señor alcalde, la misma que son enfáticos en calificar de ilegal y forjada para evitar su trabajo como veedores.

Desde el punto de vista de los entrevistados, la veeduría ciudadana como mecanismos de control social, tiene algunos inconvenientes, principalmente reflejados en la falta de apoyo material por parte de CPCCS. Otro punto importante es la existencia de ciertas deficiencias en el conocimiento de la normativa legal relacionada a un proceso de veeduría, con lo que se podría decir que las capacitaciones dadas por el CPCCS son insuficientes.

Finalmente, de lo narrado por los veedores, se puede concluir que los ciudadanos que ejercen tareas de control pueden quedar indefensos cuando la institucionalidad estatal en conjunto no presta oídos a sus requerimientos.

ANEXO 22

Formulario entrevista a funcionario Dirección Nacional de Control Social del CPCCS



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

FORMULARIO N°1

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Título de la investigación: “Más allá del *accountability*, el control social de la gestión pública en Ecuador”

OBJETIVO: Analizar la configuración de la Dirección Nacional de Control Social del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y su papel dentro de los mecanismos de control social aplicados en Ecuador, con énfasis en el mecanismo de veeduría ciudadana.

PERSONA

ENTREVISTADA:.....
.....

Fecha:	Hora:.....
--------------	------------

Banco de Preguntas:

1. ¿Cuál es la función de la Dirección Nacional de Control Social del CPCCS?
2. ¿Cuál es el perfil de los funcionarios que laboran dentro de este departamento del CPCCS?
3. ¿Cómo funciona el acompañamiento que da la institución a los mecanismos de control social, llámense veedurías, observatorios, entre otros?
4. ¿Con qué instrumentos cuenta el CPCCS para incentivar la participación de los ciudadanos dentro de mecanismos de control social?
5. De los mecanismos de control social previsto en la Constitución y la Ley de Participación, ¿cuál es que ha tenido un mayor desarrollo?
6. La falta de mecanismo de sanción directa de los mecanismos de control social, ¿afecta la efectividad de los mismos?
7. ¿Qué tratamiento recibe la información acumulada por el CPCCS sobre los procesos de veeduría?

8. ¿Cuál su opinión sobre los resultados de la aplicación de las veedurías ciudadanas como instrumentos de control social?
9. ¿Cuáles son las fortalezas de los mecanismos de control social en Ecuador? ¿Cuáles son sus debilidades?
10. ¿Cuál es según su opinión la misión principal de mecanismos de control social como las veedurías ciudadanas?
11. ¿Qué recomendaría para mejorar el modelo de veeduría ciudadana de Ecuador?

PALABRA CLAVE Y TEMÁTICA ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA

- Responsabilización
- Constitución y derechos
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción
- Relación Gobierno-Política-control social
- Medios de comunicación- organizaciones sociales
- Alarmas contra incendios
- Administración pública y control social
- Información, transparencia y corrupción
- Participación-Estado-Ciudadanía-democracia

OBSERVACIONES:.....

.....
 Firma del entrevistado

.....
 Firma del Entrevistador

ANEXO 23
Formulario entrevista a funcionarios delegación provincial del CPCCS



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

FORMULARIO N°3

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Título de la investigación: “Más allá del *accountability*, el control social de la gestión pública en Ecuador”

OBJETIVO: Conocer cómo funciona la delegación del Consejo de Participación en (...) y su papel dentro de los mecanismos de control social aplicados en su jurisdicción, en forma específica su interacción con los mecanismos de veeduría ciudadana aplicados en el GAD X.

PERSONA ENTREVISTADA:.....

Fecha:

..... Hora:.....

Banco de Preguntas:

1. ¿Cuál es la función de la delegación del CPCCS (...)?
2. ¿Con cuántos funcionarios cuenta esta delegación del CPCCS y cómo se estructuran sus funciones?
3. De los mecanismos de control social previsto en la Constitución y la Ley de Participación, ¿cuál es que ha tenido un mayor desarrollo en el área de responsabilidad de la sede (...) del CPCCS?
4. ¿Cómo funciona el acompañamiento que da la delegación del CPCCS a los mecanismos de control social, llámense veedurías, observatorios, entre otros?
5. ¿Qué tratamiento recibe la información acumulada por la delegación (...) del CPCCS sobre los procesos de veeduría?
6. ¿Cómo calificaría los resultados de la aplicación de las veedurías ciudadanas en la provincia de (...)?

7. ¿Cuál es según su opinión la misión principal de mecanismos de control social como las veedurías ciudadanas?
8. ¿Qué fortalezas y debilidades a nivel institucional tiene la delegación del CPCCS en (...)?
9. ¿Qué recomendaría para mejorar el modelo de veeduría ciudadana de Ecuador?

PALABRA CLAVE Y TEMÁTICA ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA

- Responsabilización
- Constitución y derechos
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Administración pública y control social
- Información, transparencia y corrupción
- Participación-Ciudadanía-democracia

OBSERVACIONES:.....

.....

Firma del entrevistado

lemp/2013

.....

Firma del Entrevistador

ANEXO 24

Sistematización de entrevistas a funcionarios de la Subcoordinación de Control Social- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Quito

ENTREVISTADO	PREGUNTAS			
	1	2	3	4
Funcionario Coordinador Procesos de Veedurías CPCCS	Competencias específicas, apoyar y articular espacios de control social, como son las veedurías ciudadanas, observatorios, comités de usuarios y las defensorías comunitarias.	Técnicos con diferentes perfiles, es un área de carácter interdisciplinario. Tenemos personas que manejan levantamiento de datos, personas en el área legal, personas vinculadas al área social.	Mayor énfasis a las veedurías ciudadanas, pero existen nuevos espacios como los observatorios. En el caso de las veedurías, nuestro papel es dar apoyo técnico metodológico. Primero definiendo el objeto de veeduría para que los resultados sean exitosos, sino se define bien se puede dispersar el trabajo de la veeduría. Nuestra responsabilidad es ser simplemente facilitadores de los procesos de control social	Instrumentos legales, el reglamento general de veedurías, que es el marco legal, que desarrolla los derechos y responsabilidades de los veedores, y nuestras funciones dentro de estos procesos de empoderamiento ciudadano.
Funcionaria CPCCS	Función en ámbitos de veeduría ciudadanas, defensorías comunitarias, comités de usuarios y observatorios. Función	Primero deben ser personas que tengan desarrollado un trabajo de campo, porque que debe estar en contacto con la	Primero, la gente puede hacerlo de forma individual o colectiva, lo primero es darle la información requerida,	Primero la Ley, los reglamento, luego o cuenta con funcionarios con ética profesional, tiene todos los

ENTREVISTADO	PREGUNTAS			
	1	2	3	4
	<p>controlar y vigilar los fondos públicos o las organizaciones sociales que manejen fondos públicos.</p>	<p>gente, que entienda el idioma del pueblo. También debe tener un perfil, una preparación, en mi caso soy abogado, en función de que hayan hecho un trabajo social.</p>	<p>les preparamos para orientarlos para que sepa escoger el mecanismo de control social, luego en el caso de las veeduría deben llenar el formulario, reciben acompañamiento, capacitación, estamos pendientes de lo que necesiten dentro del proceso de veeduría.</p>	<p>departamentos para poder ayudar a la ciudadanía a los GAD's, tenemos la capacidad de dar apoyo.</p>

ENTREVISTADO	PREGUNTAS			
	5	6	7	8
Funcionario CPCCS	Con la experiencia dentro del Consejo tenemos las veedurías ciudadana, las cuales han alcanzado una mayor proyección, sin embargo, existen otras modalidades de control social válidos.	Sería importante abrir un espacio de reflexión en torno al carácter vinculante o no de los informes que presentan las veedurías. Porque por un lado existen los organismos especializados, como es la Contraloría General de Estado, la Fiscalía y otras instancias pública que su trabajo es verificar si se han cometido actos irregulares. Más bien yo veo a las veedurías como espacios de presión social, inciden en el espectro público, puede ser un espacio de presión para generar espacios de reflexión para indicar que una gestión pública no está cumpliendo con su papel.	Básicamente existen los procesos informes parciales y finales. Los mismos deben ser expuestos y presentados (informe finales) al pleno del Consejo de Participación Ciudadana para que emita la resolución pertinente.	Es un mecanismo bastante bueno, perfectible, se puede hacer modificaciones al reglamento para darle mayor eficacia. Es un espacio que permite al ciudadano incidir en la gestión pública, para que puedan hacer recomendaciones a los actores públicos en lo que tiene que ver con la cosa pública.
Funcionaria CPCCS	Pienso que las veedurías, se están abriendo nuevos espacios como la rendición de cuentas.	No creo, porque si bien no es un ente sancionador, el Consejo de Participación Ciudadana, si es un ente	Darles seguimiento, los hallazgos se llevan al pleno del Consejo, se hace un análisis y	Pienso que se ha ido empoderando el Consejo de Participación

ENTREVISTADO	PREGUNTAS			
	5	6	7	8
		regulador, que también tiene sus disposiciones frente a los otros controles de gobierno, entonces le encaminamos ayudamos, capacitamos, le damos seguimiento en caso de una situación de presunción (irregularidades) con nuestros departamentos pero también hacia las autoridades respectivas.	evaluación, los veedores llevan los informes finales, nosotros en Control Social hacemos un informe técnico para el pleno, si hay actos de presunción igualmente las veedurías quedan abiertas para que este proceso se dé seguimiento.	Ciudadana en la ciudadanía para que vaya tomando conciencia, para construir el poder ciudadano, que da un trabajo de campo con la ciudadanía, pero también las autoridades. Las autoridades no han querido ayudar, pero ahora saben que hay leyes.

ENTREVISTADO	PREGUNTAS		
	9	10	11
Funcionario CPCCS	<p>Este mecanismo de vigilancia tiene algunas fortalezas, en el sentido de la toma de conciencia de la ciudadanía de su papel protagónico en la toma de decisiones de la gestión pública, las autoridades tienen que tomar en cuenta a la ciudadanía, la veeduría vigila que los servicios y obras se hagan en las mejores condiciones, con transparencia a fin que todos ganen tanto la entidad pública como la ciudadanía.</p> <p>Las veedurías deben tener mayores espacios de capacitación y un mayor seguimiento de los resultados, a los hallazgos.</p>	<p>La misión es ser un aliado de las instancias públicas, un vigilante, un veedor de la gestión pública.</p>	<p>Bueno creó que es necesaria una mayor capacitación, se podría implementar una reforma en el reglamento de veeduría para mejorar la eficacia en del trabajo de la veeduría.</p> <p>Y algo muy importante, difundir el mecanismo, que la gente conozca y no solamente conozca que es los mecanismos de control social, sino motivas que la gente participe.</p>
Funcionaria CPCCS	<p>Una fortaleza, haber avanzado en el trabajo de ciudadanía y autoridades, se ha mejorado la relación.</p> <p>Que se vaya fortaleciendo la ciudadanía en el conocimiento, también las autoridades, para que se vaya perdiendo la corrupción.</p> <p>Una debilidad, todavía tanto en las autoridades y la ciudadanía, al no ser el Consejo un ente sancionador, como que todavía hacen caso omiso de querer hacer las cosas.</p>	<p>Construir el poder ciudadano, como único poder.</p>	<p>Mayor capacitación de ciudadanos y autoridades.</p> <p>Mayor presencia institucional del CPCCS.</p>

ANEXO 25

Sistematización de diálogos no estructurados con funcionarios del CPCCS

Entrevistado	Ideas diálogo con los funcionarios
Funcionario Coordinador Procesos de Veedurías CPCCS	<p>Existe una corresponsabilidad entre la ciudadanía y las instituciones (el control social), tanto la autoridad como los ciudadanos ahora trabajan en coordinación.</p> <p>Existe una participación más activa de la ciudadanía.</p> <p>Se espera un rol más protagónico de la ciudadanía, tienen los instrumentos jurídicos, es gran desafío es que la ciudadanía tome conciencia y sea informada de estas herramientas.</p> <p>El Control social no solo lo hace el Consejo de Participación existen otras instancias, sin embargo, lo que buscamos como CPCCS es el empoderamiento de la ciudadanía, crear y articular acciones para que el ciudadano conozca y ejerza sus derechos.</p> <p>El Consejo de Participación de acuerdo a la constitución forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, y por ende trabaja en los temas de control social, en ese sentido, se ha desplegado los mejores esfuerzos para que en el Ecuador exista una cultura de participación.</p> <p>Sabemos que por ejemplo Secretaría de Pueblos trabaja temas de participación, y vemos con buenos ojos porque es un tema tan importante que debe desarrollarse por otras instancia, se busca articular espacios de empoderamiento ciudadano.</p> <p>Sobre actores estatales diferentes al CPCCS, el Consejo al ser parte de una función estatal, tiene un plus, tiene la responsabilidad de mantener la independencia con respecto a las demás funciones de la Estado.</p> <p>Los medios de comunicación juegan un rol fundamental para difundir los resultados de las veedurías, el Consejo también tiene sus propios espacios de difusión.</p>

Entrevistado	Ideas diálogo con los funcionarios
	<p>Los mecanismos control social son una alerta que permite monitorear y vigilar la cosa pública.</p> <p>El control social, es participación y control.</p> <p>El CPCCS busca incentivar la participación para logra la transparencia de la gestión pública.</p> <p>Se busca hacer más ciudadanía y hacer más Estado, es una relación de doble vía, no extremos, son dos elementos que deben dialogar.</p> <p>El (CPCCS), busca articular espacios para que la ciudadanía de forma voluntaria participe se involucre en la gestión pública, lograr el empoderamiento ciudadano, un Estado democrático se lo construye con la participación ciudadana</p> <p>El reglamento de veedurías solo se aplica a las veedurías inscritas en el CPCCS.</p>
Funcionaria CPCCS	<p>Las autoridades deben dar información a los veedores, si es transparente no hay porque es esconder.</p> <p>Ser parte del Consejo de Participación, se confunde como parte de ser parte del gobierno, pero es una actuación institucional delegada por la constitución.</p>

ANEXO 26

Sistematización entrevista a funcionarios de la delegación del CPCCS¹⁴⁰

ENTREVISTADO	PREGUNTA			
	1 ¹⁴¹	2	3	4
Coordinador CPCCS-Delegación Provincial	Especialista de Transparencia, lucha contra la corrupción y control social.	Tres personas, una técnica, una secretaria y el coordinador provincial.	La que más ha surgido, y las veedurías ciudadanas los mecanismos solicitados.	El Consejo canaliza a través del seguimiento y capacitación.
Funcionaria CPCCS-Delegación Provincial	El Consejo de Participación Ciudadana, solo está funcionando en Quito y Guayaquil, las delegaciones solo funcionan como receptoras de documentos. Las funciones del Consejo de Participación no están asentadas (...)	Somos solamente tres funcionarios.		A menos en (...) hemos tratado de hacer lo mejor posible, pero solamente somos tres funcionarios, es imposible abarcar todas las solicitudes, se necesita la desconcentración, sobre todo técnicos para el acompañamiento y capacitación.

¹⁴⁰ En el caso de la funcionaria de la delegación CPCCS, el cuestionario se redujo, por cuanto la persona mostró cierto temor a la entrevista, al considerarla parte de un proceso de evaluación de personal del CPCCS.

¹⁴¹ Para el caso del coordinador la pregunta se refiere a su función dentro de la delegación del CPCCS, para la funcionaria la pregunta se centra en cuál es la función de la delegación del CPCCS

ENTREVISTADO	PREGUNTA				
	5	6	7	8	9
Coordinador CPCCS- Delegación Provincial	Bueno, el Consejo de Participación Ciudadana es una institución en desarrollo, nosotros como delegación recepta y envía a la ciudad de Quito los documentos que envían los veedores o a las instituciones.	Desde de mi punto de vista no son factibles, porque las autoridades no dan paso, los ciudadanos se sienten desmotivados.	Considera que antes de veedurías de deben fortalecer la participación ciudadana en las instituciones.	Como institución en crecimiento, la delegación no cuenta con muchas fortalezas, desde el espacio físico, pero se espera mejorar con la futura descentralización.	El Consejo debe dar respuesta inmediata a los requerimientos de los veedores.
Funcionaria delegación CPCCS	Aquí, solo somos receptores, no se procesa absolutamente nada, solo revisamos que la documentación este completa, desde de Quito se hace todo. Ahora estamos capacitando, porque antes eso también era potestad de Quito.	La ciudadanía todavía no está convencida del poder que tiene en sus manos, existen ciertos temores. Existe cierto miedo a las represalias, no es fácil conformar una veeduría no es fácil, mantener a los veedores como veedores no es fácil, al tener problemas dejan el proceso, por poner		Oficina de trámites.	Primero la desconcentración, es necesario fortalecer con un mejor equipo técnico.

ENTREVISTADO	PREGUNTA				
	5	6	7	8	9
		un ejemplo tenemos un 90% veedurías que no han entregado los informes finales.			

Análisis de las entrevistas a los funcionarios del CCPCCS

Quito y delegación provincial

Para el caso de las entrevistas a los funcionarios del CPCCS, se optó por dos formularios distintos (ver Anexos 22 y 23), dado que las entrevistas se aplicaron en él un caso a los funcionarios de las oficinas centrales del CPCCS en Quito, y en el otro a los funcionarios de la delegación del CPCCS, provincia en donde se desarrolla el caso de estudio de esta investigación. Las entrevistas se realizaron los días, 21 de Marzo del 2013 para los funcionarios de Quito y 5 de Abril del 2013 en el caso de los funcionarios de la delegación provincial, fueron grabadas previa autorización de los entrevistados.

La técnica utilizada es la entrevista no estructurada, que en el caso de los funcionarios del CPCCS de Quito, se incluyen también ciertas ideas surgidas dentro de diálogos informales surgidos mientras se desarrollaba tareas de recolección de datos dentro del CPCCS, dada su relevancia se los incluye dentro de un cuadro aparte (Ver anexos). Para el análisis sin embargo no se utilizara la división aplicada en las entrevistas, sino más bien se integrará toda la información recolectada en un solo cuerpo, que permite mostrar la percepción institucional del CPCCS de los mecanismos de control social, y en forma específica de los procesos de veeduría ciudadana.

Para realizar el análisis se ha determinado tres áreas temáticas:

1. Área institucional
 2. Relación CPCCS-Mecanismos control Social (Veedurías)
 3. Propuestas de Perfeccionamiento de los mecanismos de control social desde el CPCCS.
- a) Área institucional
- Los entrevistados coinciden en señalar que el accionar del CPCCS es el de apoyar los procesos de control social, en el caso de los funcionarios de la delegación del CPCCS, manifiestan que su accionar está limitado, uno de los funcionarios de la delegación cataloga de “oficina de trámites” (Entrevista código, FL2, 05-04-2013) a la delegación del CPCCS
 - Un punto importante es lo manifestado por uno de los entrevistados en el sentido, de que todavía el CPCCS todavía no tiene el reconocimiento¹⁴² de las autoridades, “(...) al no ser el Consejo un ente sancionador, como que todavía hacen caso omiso de querer hacer las cosas” (Entrevista código FQ2-21-03-2013). Este es un punto significativo que nos indica que cultural y socialmente, las instituciones de participación todavía no se integran dentro de la realidad

¹⁴² El reconocimiento legal existe, sin embargo, la institucionalidad del CPCCS aún no se ha afianzado en el imaginario de las autoridades y funcionarios públicos

ecuatoriana, este problema surge como consecuencia de que los ciudadanos aún no se sienten parte de la institucionalidad creada dentro del área de la participación y el control social, al no darse este empoderamiento ciudadano las autoridades le restan legitimidad a las acciones emprendidas tanto desde el CPCCS como desde los mecanismos de participación, como las veedurías ciudadanas

- Los funcionarios de Quito manifiestan que el área de control social cuenta con profesionales en diferentes áreas, especialmente en el área de derecho. Así mismo uno de ellos manifiesta que además de la formación profesional es indispensable que los funcionarios entiendan “el idioma del pueblo” (Entrevista código FQ2, 21-03-2013).
- En el caso de la delegación del CPCCS, se manifiesta que se cuenta con tres funcionarios, dos técnicos y un servidor de apoyo, sin embargo, como ya se indicó en líneas anteriores, la oficina no cuenta con las competencias necesarias, su papel es de menor receptor de documentos. Uno de los funcionarios entrevistados manifiesta que en fechas recientes ha recibido la autorización para dar capacitaciones.

b) Relación CPCCS-Mecanismos control Social (Veedurías)

- El CPCCS da apoyo técnico-metodológico a los mecanismos de control social (Entrevista código FQ1, 21-03-2013)
- Los funcionarios coinciden en destacar a la normativa legal relacionada con la participación ciudadana y el control social como el principal instrumento con el que cuenta el CPCCS para incentivar la participación ciudadana en los mecanismos de control social, también uno de ellos manifiesta que la existencia de talento humano preparado en el CPCCS también incentiva a los ciudadanos.
- Se tiene un acuerdo en identificar a las veedurías ciudadanas como los mecanismos de control social con más desarrollo y el que cuenta con más procesos ejecutados, aunque se menciona que actualmente los observatorios y los comités de usuarios también han comenzado a desarrollarse. En el caso de la delegación del CPCCS esta situación es mucho marcada, las veedurías ciudadanas representan la mayor parte de los mecanismos ejecutados.
- Sobre la capacidad de sanción del mecanismos de veeduría, aunque uno de los entrevistados manifiesta que “sería importante abrir un espacio de reflexión en torno al carácter vinculante o no de los informes que presentan las veedurías”(Entrevista código FQ1,21-03-2013), existe una posición común de los funcionarios de que las sanciones deben estar en manos de las instituciones de control y del sistema judicial, el papel del CPCCS es llevar los casos en los que se detecte irregularidades antes las instituciones pertinentes.

- Sobre las fortalezas del mecanismo, se manifiesta que es una oportunidad para el empoderamiento ciudadano, las debilidades se relacionan con los procesos de seguimiento y capacitación, uno de los entrevistados también manifiesta, la falta de cooperación de las autoridades.
- Al ser interrogados los resultados del mecanismo de veeduría ciudadana y su opinión sobre este mecanismo, existe una diferencia importante entre los funcionarios de Quito y de la delegación provincial. Los funcionarios de Quito coinciden en que el mecanismo permite un mayor empoderamiento ciudadano, aunque aceptan ciertas resistencias de parte de las autoridades públicas, consideran que en el futuro estos problemas son solucionables.

Los funcionarios de la delegación son más pesimistas, para ellos los procesos de control social no son factibles, en sus palabras “las autoridades no dan paso, los ciudadanos se sienten desmotivados.” (Entrevista código FL1, 05-04-2013), “la ciudadanía todavía no está convencida del poder que tiene en sus manos, existen” (Entrevista código FL2, 05-04-2013).

Esta situación podría deberse posiblemente a dos causas, la primera la situación institucional, en el caso de los funcionarios de Quito, al ser la sede del CPCCS tienen por decirlo ciertas “ventajas” –mejores recursos tecnológicos, financieros, institucionales”-, esta situación puede darles una posición más optimista.

Sin embargo, la causa que podría tener más peso, se refiere al hecho que los funcionarios de las delegaciones, tienen una mayor cercanía con los ciudadanos y la realidad de los procesos, aunque las delegaciones no pueden resolver casi ningún asunto, son las que reciben los pedidos, quejas y consultas de los ciudadanos, en el caso de los funcionarios de Quito esa conexión directa con la ciudadanía es más bien reducida, su labor es más de carácter administrativo, aunque no se niega que en algunos casos tienen contacto con ciudadanos, pero son específicos y esporádicos (capacitaciones, por ejemplo), se podría decir que los funcionarios de la sede del CPCCS tienen una visión más idealizada de los procesos de control social, mientras que los funcionarios en este caso de la delegación del CPCCS, reflejan una posición más real de acuerdo con su experiencia, me atrevería a decir que es también una forma de exteriorizar su frustración al no disponer de mayores capacidades de decisión (como delegación) y depender en casi todo de la sede del CPCCS en Quito.

c) Propuesta de perfeccionamiento del mecanismo de veeduría ciudadana

- Los funcionarios entrevistados, consideran que se puede mejorar el mecanismo de veeduría, una de las propuestas es la de reformar el reglamento de veedurías.
- Promover el conocimiento de las leyes relacionadas a participación, tanto en el ámbito de ciudadanía como entre las autoridades.

- Se hace énfasis en los procesos de capacitación, los entrevistados son unánimes en resaltar que la ciudadanía necesita recibir mayor capacitación en temas relacionados con la participación y el control social.
- Si bien no es una propuesta de mejora, es importante resaltar que al preguntarles a los funcionarios cual creían que era el fin de mecanismos de control social se tiene dos puntos de vista, por un lado se considera que deben actuar como entes de apoyo y vigilancia, pero una de las personas entrevistada manifestó que el fin era “Construir el poder ciudadano, como único poder” (Entrevista código FQ2, 0504-2013).

Podemos decir que la posición que le asigna un papel de apoyo y vigilancia, reduce a los mecanismos de control social a una visión instrumental, mientras que la idea de que sirven para construir el poder ciudadano, está más cercana a la de ejercicio de un derecho, que es la visión con la que actualmente se alinea tanto la Constitución ecuatoriana como la normativa vigente.

- En el caso específico de la delegación del CPCCS, las recomendaciones no son para el mecanismo, sino más bien hacia al CPCCS como institución, básicamente se pide una mayor agilidad en los procesos administrativos que se llevan a cabo en la ciudad de Quito, y un mayor nivel de desconcentración de funciones hacia las delegaciones del CPCCS.

CONCLUSIONES FINALES

En forma general se puede concluir que los funcionarios del CPCCS tanto de la ciudad de Quito como en la delegación provincial, presentan algunos puntos en común dentro de sus apreciaciones, pero también se exteriorizan ciertas divergencias.

El mayor punto en común, se refiere a la conclusión de que la ciudadanía necesita mayor capacitación sobre temas de participación.

Los funcionarios de la ciudad de Quito muestran una visión un poco más optimista de los procesos de participación y control social, aunque reconocen que existen problemas. En una de las conversaciones informales con un de los funcionarios, se manifestaba que a ninguna autoridad le gusta ser vigilada, por procesos como las veedurías, incluso se decía que estos mecanismos al depender los medios de comunicación para lograr cierto nivel de presión, solo eran exitosos si el caso de la veeduría tenía “*sangre*”, refiriéndose a que debían ser casos que tuvieran algún tipo de situación interesante para los medios de comunicación.

Los funcionarios de la delegación del CPCCS, se revelan más escépticos sobre los procesos de control social, especialmente por ser ellos los que recogen todas las inquietudes de los ciudadanos pero que a su vez se ven incapacitados para poder responder por el limitado poder de decisión de la delegación del CPCCS.

El mecanismo de veeduría se define como una herramienta de apoyo a los procesos de vigilancia de las demás entidades de control, en ninguna de las entrevistas se hizo mención

al control social desde una perspectiva de derechos, aunque se menciona las normas constitucionales y legales, como instrumentos que incentivan el control social.

Los funcionarios consideran que la misión del CPCCS es de acompañamiento a los procesos de control social, señalan que la institución brinda de apoyo a los ciudadanos involucrados en los procesos de veeduría ciudadana o cualquier otro mecanismo de control social, en el caso de estudiado, este apoyo es reducido por las escasas competencias de la delegación, y por la poca visibilidad institucional.

En conclusión los funcionarios del CPCCS expresan un gran compromiso con la promoción y apoyo a los procesos de control social, sin embargo, ven limitados sus esfuerzos por la dinámica administrativa de la institución, y por la falta de una definición clara de la misión y objetivos institucionales justificado en gran parte por la reciente creación del CPCCS.

ANEXO 27

Análisis entrevista autoridad GAD X

La entrevista al señor alcalde del cantón X se realizó el día 4 de abril del 2013, a las 16:55 en el despacho de dicha autoridad, inicialmente se planteaba realizar una entrevistas semiestructurada, pero dado las circunstancias, en la que el entrevistado realizaba apreciaciones bastantes extensas y sobre muchos temas, se optó, por encuadrar la entrevista de forma no estructurada, ya que incluso el señor alcalde solicitó la presencia del Secretario del Municipio, para que contribuya con cierta información, dado que era la persona que más cercanamente conocía el tema, la entrevista se interrumpía por dos ocasiones en la cuales el señor alcalde tuvo que atender situaciones inherentes a su cargo, sin embargo, el diálogo con la autoridad contribuyó a conocer su opinión sobre el mecanismo de veeduría ciudadana y en particular sobre la veeduría aplicada a su GAD, situación sobre la que realizo amplios comentarios, a continuación se resumen algunas de las ideas vertidas por el señor alcalde y el secretario del Municipio X:

Sobre la veeduría al GAD y veedurías en general:

- Tengo enemigos gratuitos, tres revocatorias, persecución, utilizan la constitución como medio de persecución
- No sé ni siquiera de qué quieren hacer la veeduría
- Otros me piden cien mil papeles, tendría que cerrar la alcaldía para entregar los papeles
- No veo con claridad qué tipo de veeduría específicamente
- Yo creo que todo lo nuevo que se aprobó en la constitución del 2008, es digno de aplaudir, esos eran los espacios, esos eran los vacíos que había dentro del supuesto ámbito democrático que tenía la ciudadanía
- De repente asomaba no más un decreto tal, una cuestión, nos quedamos viendo la cara, quienes detentan el poder lo generaban, de un tiempo acá ya no es así pues, ahora todo tiene que socializarse, tiene que hacerse conocer.
- Infórmese la cantidad de documentos que me piden, “para que voy a sacar acaso soy desocupado”
 - **Secretario**, es solo un pedido (muestra una pila de documentos, haciendo referencia al exceso de información solicitada por los veedores).
- Es una ridiculez, usted que haciendo un trabajo investigación diga esas cosas
- No hay normativa, es como le digo de la revocatoria
 - **Secretario**: Hay un tema muy importante con la veeduría si usted analiza la veeduría es demasiado general. No tienen objetivos, no tienen esquema de trabajo. Si me cae bien el administrador está bien sino está mal es así, no tienen una programación.

- Mire como algunos logros de pronto la constitución 2008, nos da la oportunidad de hacer seguimiento, de hacer veedurías... todo está bien pero falta normar
- Otra de las conquistas el Plan de Desarrollo (Plan de Ordenamiento Territorial Urbano-Interviene el secretario), que decía que tiene que ser socializado, invitamos a buen grupo, creo que unas trescientas personas llegaron de pronto dos, tres cuatro barrios que no hemos sabido que eso no vale, oiga discúlpeme ¡qué somos muchachos aquí!
- Además, es primera vez que se presentan esas situaciones, yo entiendo que otro año abra más participación, esto siempre abierto no es cerrado, además de un rato al otro se trastoca la planificación, no está cerrado, hay que ir en forma dinámica trabajando.
- Los veedores tienen que tener conocimientos sobre el tema de la veeduría, “tienen que tener conocimiento, es como ser fiscalizadores, pero la fiscalización bien entendida a donde va, a que usted va a ayudar con su fiscalización, con su veeduría, con su observación, va a ayudar a que tal obra o tal proyecto se haga realidad, no va a ir a fastidiar la paciencia para que no se haga, esa era el concepto antiguo de fiscalización...” (entrevista código A1, 04-04-2013).
- El fiscalizador tiene que hacer, sin que se pase la normatividad, ayudar a que la obra termine porque el beneficiario final es la ciudad, un gremio, un sector ciudadano
- Las veedurías no son para ir a molestar a la autoridad, sino para ayudar encontrar algo” por decir algo se paralizó la obra, algo pasa, ir a ver, no me mandan plata, entonces a Quito también llamar, al ministerio correspondiente, que pasa porque no manda los recursos eso es ser veedor” (entrevista código A1, 04-04-2013)..
 - Secretario: “Más que todo no tienen que ser a título personal” (las veedurías), la persona que encabeza esa veeduría en una ocasión expresó que su planteamiento lo hace “porque se ha convertido en la piedra en el zapato de esta administración”, porque una vez el alcalde lo tildo de incapaz, eso se lo tomo a mal, eso trastoca cual quiere buena acción que tenga la veeduría, hay intereses creados.
- El propio de la veeduría, era un funcionario de la aquí que lo saque por incapaz, Robín Quezada por eso lo saque, por eso se comienza a desquitar.

Sobre la ley de transparencia de información y peticiones de acceso a la información:

- Bueno algo estaba haciendo (...) (entrevista código A1, 04-04-2013)
 - Secretario, se está trabajando para subir la información a la página web, en el caso de los pedidos de los ciudadanos de la veeduría hemos explicado que se necesita tiempo para atender sus requerimientos, y que la ley (la LOTAIP) establece el cobro del costo de reproducción de la información,

particular que se le ha comunicado al señor Barraqueta (coordinador de la veeduría), si no se hiciera eso sería 40 dólares de costo al pueblo de (...) (señala un grupo de documentos que ha solicitado los veedores).

- **¿Qué se debería mejorar en el mecanismo de veeduría ciudadana?** “Bueno, mire de yo que estoy viendo y palpando, algo tiene que normarse”, se debe normar que los veedores tengan conocimiento del objeto de veeduría. Un ejemplo se formó una veeduría en un barrio que intenta fiscalizar una obra para pavimentación que se realiza en el marco de un convenio, en el cual la ciudadanía se comprometía a pagar a través de la contribución especial de mejoras para financiar la obra, pero los ciudadanos no pagan, pero se hace una veeduría para decir que el Municipio no hace la obra, nosotros contestamos que primero paguen. “...Una buena cosa... que nos hacía falta, nos ponen en la constitución, no está normado, no está reglado y queremos hacer lo que a bien queremos, lo que se nos pone en la cabeza, para mi concepto tienen que ser normado, hay muchas conquistas democráticas que deben ser normadas todavía” (entrevista código A1, 04-04-2013).

Recomendaciones para mejorar los procesos de veeduría ciudadana y control social en general:

- El Consejo de Participación Ciudadana debería calificar más estrictamente a los veedores, con mejores criterios.
 - Secretario: Aún no se logra una cultura de participación, no se logra conciliar criterios La existencia de criterios antagónicos en (...) no nos deja avanzar, ciertos grupos utilizan los medios de comunicación para atacar a la administración, un ejemplo de esto fue la revocatoria del alcalde, solo se logra dividir a los ciudadanos.

CONCLUSIONES FINALES

El alcalde manifiesto una posición bastante contraria a la aplicación de la veeduría aplicada a su institución, considera que en ese caso en particular, el mecanismo de veeduría ciudadana es utilizado como arma política, menciona que no es la primera vez que ciertos grupos contrarios a su administración utilizan los recursos constitucionales para entorpecer su trabajo, menciona los intentos de revocatoria de mandato a los que tuvo que hacer frente.

Aunque con evidente rechazo a todo lo concerniente al proceso de veeduría ciudadana aplicado a su administración, no duda de calificar de positivos los mecanismos de participación y control social previstos en la Constitución del Ecuador de 2008, habla de su experiencia de la participación en la planificación, pone como ejemplo la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, sobre este punto considera que como son mecanismos nuevos la ciudadanía no conoce, pero con los años espera que esto cambié.

Resumiendo su apreciación sobre la veeduría al GAD, podría decirse que no le otorga mayor importancia, expresa textualmente que no sabe lo que quieren los ciudadanos, que le piden cosas imposibles de solventar y que en particular un de los veedores participa de la misma como una forma de desquitarse por ser despedido de la institución “por incapaz” (entrevista código A1, 04-04-2013).

Sobre los procesos de veeduría y control social, su principal recomendación es que el Consejo de Participación Ciudadana realice un proceso de calificación más riguroso, considera indispensable que los veedores tengan conocimientos sobre el objeto de la veeduría, y piensa que debe mejorarse la normatividad aplicado a este tipo de mecanismos. Es resaltable su opinión de que la misión de estos mecanismos es de apoyo a la institucionalidad pública y no de fiscalizadores que obstaculicen la buena marcha de la gestión institucional.

Las intervenciones del secretario del municipio, fueron más para apoyar las afirmaciones del alcalde y en ciertos casos para explicar situaciones con mayor profundidad, dado su conocimiento más cercano de ciertos hechos, sus opiniones en todo momento fueron de apoyo a lo expresado por la autoridad, en el resumen previo se puede leer algunas de sus observaciones.

Concluyendo, el proceso de veeduría ciudadana aplicado al GAD, para la máxima autoridad del Municipio X no tiene mayor relevancia, y es solo uno más de los intentos de los sectores contrarios de entorpecer su administración. En general tiene una visión del control social como apoyo de la gestión pública, considera que debe mejorarse la normatividad y la evaluación de la cualificación de las personas que los ejercen.

ANEXO 28
Formulario entrevista concejales GAD X



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

FORMULARIO N° 5

ENTREVISTA ESTRUCTURADA

Título de la investigación: “Más allá del *accountability*, el control social de la gestión pública en Ecuador”. Análisis de la veeduría ciudadana aplicada al GAD de (...)

OBJETIVO DE LA ENTREVISTA: Conocer el punto de vista de los concejales sobre la veeduría aplicada al GAD, y en general sobre el mecanismo de veeduría ciudadana.

PERSONA ENTREVISTADA:.....

Fecha:	Hora:...
--------------	----------

Banco de preguntas:

1. ¿Cuál es su opinión sobre la aplicación de mecanismos de control social de la gestión pública en gobiernos autónomos, como el GAD de (...)?
2. ¿Dentro de sus funciones ha recibido usted, capacitación sobre temas de participación ciudadana, control social y otros similares, de parte del CPCCS?
3. ¿Conoce usted los contenidos de las siguientes normas legales? :

	SÍ	NO
Los derechos de participación consagrados en la Constitución ecuatoriana del 2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reglamento General de Veedurías	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Funciones y atribuciones legales y constitucionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4. ¿Conoce usted el proceso de veeduría ciudadana que actualmente llevan adelante un grupo de ciudadanos al GAD de 8(...)?

5. La veeduría ciudadana aplicada al GAD de (...). ¿Le ha solicitado información o cualquier otro requerimiento?
6. ¿Puede mencionar además de las normas legales señaladas en la pregunta tres, alguna específica que pueda aplicarse a la veeduría al GAD de (...)? ¿Cuál?
7. ¿Considera usted que los ciudadanos ecuatorianos, y (...) en particular se encuentran preparados para ejercer el control social de la gestión de GAD's a través de mecanismos, como la veeduría ciudadana?
8. ¿Qué recomendaciones podría hacer, para incentivar la participación ciudadana y el control social, dentro de los GAD's?

GRACIAS POR SU GENTIL COLABORACIÓN

Lemp/2013

.....
.....

Firma Persona Entrevistada

Firma Entrevistador

ANEXO 29

Cuadro resumen entrevistas a concejales del GAD X

Entrevistado	Pregunta		
	1	2	3
Patricio	<p>El control social y la participación no es una mera institución, se trata de una gran función, considerada dentro de la cinco que maneja el estado constitucional de derechos y justicia en el Ecuador, ha esto se suma en los gobiernos autónomos que se adiciona a las funciones ejecutiva y la legislativa, una nueva función de control social y participación ciudadana, lastimosamente no se ve a ciencia cierta una profundización de este tema, muchos de sectores los ciudadanos desconocen que existe la gran posibilidad de formar parte de la toma de decisiones en cada uno de los gobiernos, las facultades están dadas no solo en la constitución y en el COOTAD, sino también en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, la cual no se la aplica en su gran mayoría, lo que ha hecho, es quedar un gran porcentaje en letra muerta.</p>	<p>En algún momento hubo un conversatorio al respecto, pero no hemos tenido una capacitación dentro de la magnitud del tema. Lo hemos hecho por asunto profesional, lo hemos hecho en forma directa, hemos tenido la posibilidad de leer e interpretar las normas correspondientes a título personal, y no por ninguna capacitación como debería ser.</p>	<p>Dice conocer todas las normas señaladas en el formulario, excepto el reglamento general de vedurías.</p>

Entrevistado	Pregunta		
	1	2	3
Johana	<p>Los mecanismos están establecidos en la Ley, debemos indicar que esto es algo nuevo, lo encontramos recién en la Constitución aprobada en Montecristi en el año 2008, y lógicamente hasta que podamos ver un funcionamiento que rinda resultados tomara posiblemente su tiempo, debemos decir en ese contexto que en ese tema al menos en un régimen de transición.</p>	<p>Cuando se hacía público el tema de los mecanismos de participación ciudadana, en alguna ocasión tuve inclusive la oportunidad de participar en un evento como panelista, respecto precisamente de cómo hacer uso de esos mecanismos de gestión, porque recordemos que son nuevos.</p> <p>La ciudadanía puede ejercer este mecanismo de control y participación ciudadana, vemos que en la práctica aun todavía no ha resultado o surtido los efectos esperados, yo creo que de parte la entidad correspondiente falta mucha más coordinación y acercamiento con los ciudadanos. Al fin de cuentas (los ciudadanos) son los que tienen los requerimientos, ellos son los encargados de la toma de decisiones, si el ciudadano no está capacitado, puede implicar ciertas responsabilidades de carácter civil o penal (pone de ejemplo la toma de decisiones en el mecanismo de silla vacía). Como abogada y como autoridad he tenido que leer las leyes para poder aplicarlas, pero más allá</p>	<p>Afirma conocer todas las normas detalladas en el formulario.</p>

Entrevistado	Pregunta		
	1	2	3
		de aquello la ciudadanía debería tener una mayor capacitación para que exija sus derechos.	
Darío	Para mí, el hecho de que tengamos mecanismos de control social es muy positivo, porque recordemos que nosotros somos dignatarios de elección popular, pero finalmente oca hay un alcalde, hay 11 concejales que representamos a una ciudad de doscientos cuarenta mil habitantes, el control y la participación es importante en la perspectiva de compartir el poder con la ciudadanía, controlar el uso de recursos públicos.	No hemos recibido una capacitación directa de parte de ellos, hemos recibido más bien algunos instructivos y documentos, inclusive reuniones no eventos de capacitación, en el caso de la construcción de la ordenanza de participación ciudadana y control social los invitamos para que nos den su aporte, pero no hemos recibido capacitación.	Dice conocer todos los instrumentos legales mencionados. Reconoce no conocer con profundidad el reglamento de veedurías.
María Cristina	Pese a existir la normativa nacional y legal vigente, referente a participación ciudadana y control social, esta no se cristaliza por dos causas: 1) Poco interés de los ciudadanos y desconfianza en los Gobiernos autónomos descentralizados; 2) Falta de decisión en las administraciones para implementar verdaderamente gobiernos participativos	No	Afirma conocer todas las normas legales enumeradas en el formulario de entrevista.

Entrevistado	Pregunta		
	4	5	6
Patricio	<p>Hubo un proceso de veeduría , pero ese mismo proceso dejó sin efecto porque hubo una impugnación por parte del alcalde, al sostener que uno de los integrantes de la veeduría estaba personalizando el tema, toda vez que fue empleado de su misma administración, quedo prácticamente en nada, y hasta el momento no hemos visto mayor situación, hay otra veeduría que estaba intentado hacer ciertas representaciones barriales pero no hemos visto ningún resultado positivo, es más cuando se les quiso explicar un sinnúmero de actividades que estábamos realizando (a la veeduría barrial) se nos dijo que lo harían en otro momento, porque en ese momento no tenían tiempo</p>	<p>Solicitaron un sin número de informaciones, los informes de actividades que hemos presentado cada año, algunas ordenanzas relacionadas a la planificación, especialmente al plan de desarrollo cantonal, al plan de desarrollo urbano, se entregó toda esa documentación.</p>	<p>Hay una ordenanza que tenemos aprobada en el Municipio que regula las formas de participación ciudadana correlacionada con la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana.</p>
Johana	<p>Si, en algún momento se nos hizo llegar la comunicación de que se estaba realizando una veeduría , así</p>	<p>Se nos solicitó información respecto precisamente el tema de presupuesto</p>	<p>Más allá de lo establecido en las leyes, creo que es una obligación moral y ética el poder rendir cuentas</p>

Entrevistado	Pregunta		
	4	5	6
	<p>mismo también se nos hizo llegar la documentación de la impugnación presentada por el señor alcalde, sin embargo, de aquello siendo nuestra obligación porque se nos pedía algún tipo de información como concejales, algunos como el concejal Patricio, Darío y a lo mejor María Cristina, presentamos y enviamos esa información requerida Entendemos que mientras no haya exista una respuesta sobre si se acepta o no el planteamiento presentado por el alcalde, prácticamente estaría paralizada esta veeduría ciudadana, pero esto no implica que otros ciudadanos puedan hacer algo similar.</p>	<p>y panificación, se le proporciono la información que pidieron.</p>	<p>como autoridades a la ciudadanía y así mismo colaborar entregar la información que soliciten. Existe una ordenanza municipal que regula la participación, pero lamentablemente no es aplicada, la veeduría no necesita un procedimiento a lo mejor tan propio del municipio, las veedurías es muy claro (detalla el procedimiento del CPCCS). El derecho es directamente aplicable.</p>
Darío	Sí	<p>Si, nos solicitó que entreguemos los documentos de rendición de cuentas de los años en los que hemos estado el cabildo, nos solicitó que justifiquemos la acción de fiscalización y la acción de legislación, para tal efecto entreguemos los documentos necesarios, en mi caso también entregue el plan de trabajo con el</p>	<p>Creo que es necesario revisar el Código de Planificación y Finanza Públicas, y segundo deberían revisar (los veedores) la Ley Orgánica de Empresas Públicas, rápidamente creo que esas dos. En el cantón existe la ordenanza de participación, tiene algunos componentes, entre los que se incluye el control social, esta</p>

Entrevistado	Pregunta		
	4	5	6
		que fui elegido y los documentos de rendición de cuentas.	ordenanza está en concordancia con la Ley Orgánica de Participación.
María Cristina	Sí	SI, misma que oportunamente ha sido atendida. Es más, se nos hizo conocer respecto a la negativa del señor alcalde para permitir dicha veeduría y entregar documentación, ante lo cual adjuntando la petición referida solicitamos al alcalde, de una forma muy comedida, se atienda esa solicitud ciudadana.	ORDENANZA QUE CONFORMA Y REGULA EL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN

Entrevistado	Pregunta	
	7	8
Patricio	No están, no están en conocimiento de esto, más allá de un mínimo grupo de los que están en el asunto de carácter barrial, pero los ciudadanos en términos generales desconocen, es decir desconocen hasta que sus barrios deben ser considerados como unidades de participación y que son ellos, aquellos que tienen que ser preponderantes en el tema de la planificación, en el tema del control social, y así como la ejecución de todas las obras que ejerce el estado, entiéndase en este caso el municipio.	Aplicar las leyes, aplicar en este caso que los administradores entiendan lo que es la participación ciudadana, que permitan que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones, y que todos los sectores sociales, especialmente los barrios y las parroquias se adentren en este conocimiento con la finalidad que puedan formar parte de las decisiones de su Estado.
Johana	Aún no, como le dije en un principio falta mucha información, falta mucha capacitación, es más yo me atrevo a decir que a nivel nacional no solo aquí en (...), las misma personas que ocupan esas dignidades de control social (se refiere a los consejeros del CPCCS) no tienen a lo mejor ni siquiera las directrices a nivel nacional para poder ellos comunicar a los ciudadanos, es importante resolver ese problema, es necesario una fuerte campaña comunicacional, si a lo mejor al inicio hubo algún tipo de información y de ahí pare de contar, es muy importante que la información sea permanente.	Todos estamos abocados como ciudadanos, en este caso al municipio debemos vigilar la marcha institucional, los ciudadanos no poder ser tan permisivos, tenemos que hacer conciencia de nuestro rol como ciudadano y conocer las leyes para poder hacer uso y exigir los derechos ciudadanos.

Entrevistado	Pregunta	
	7	8
Darío	La herramienta de veeduría ciudadana es muy positiva, pero no creo que todavía no conocemos la magnitud, ni la importancia que tiene, específicamente creo que no.	Se debe llamar la atención fuertemente al Consejo de Participación Ciudadana, en la perspectiva de jugar el rol de formadores de la ciudadanía, de educadores de los ciudadanos respecto de este derecho constitucional que tienen, de poder dar seguimiento, y tener el control de la cosa pública El propio alcalde debería respetar la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y todo lo que derive en función de esta ley, incluidas las ordenanzas relacionadas, segundo deben abrirse espacios de capacitación para la ciudadanía, para que pueda utilizar de forma adecuada las herramientas de control social y tercero se debería cambiar el modelo de gestión centrado en el cabildo y el alcalde como únicos tomadores de decisiones, sino más bien que ellos sean intermediarios de los pedidos ciudadanos. Es necesario confiar en que la ciudadanía puede tomar decisiones
María Cristina	La normativa existe, la capacidad de los (...) es indudable... solamente falta la voluntad de decidir, intervenir y controlar las decisiones de nuestras autoridades, lógicamente, a través de una participación cívica, propositiva, constructiva.	Difusión de la normativa legal nacional y cantonal, impartir talleres motivacionales de participación para: autoridades, funcionarios - empleados de los GAD'S y ciudadanos, a fin de alcanzar una cultura de respeto al derecho de participación ciudadana

Análisis de las entrevistas a los concejales del cantón X

Las entrevistas a las señoras y señores concejales se realizaron el día 2 de Mayo del 2013 en las dependencias del Municipio, en el caso de concejala María Cristina, por asuntos de agenda se acordó que la entrevista sería realizada vía correo electrónico, la misma fue llenada y enviada el 6 de Mayo del 2013, en el resto de casos las entrevistas fueron grabadas previa autorización de los entrevistados. Para la entrevista se utilizó un formulario (Anexo 14) de entrevista estructurado, se optó por esta modalidad, por el escaso tiempo que los entrevistados podían conceder para la realización de las mismas, en el cuadro precedente se incluyen las principales ideas vertidas por los concejales en esas entrevistas.

Se realizaron entrevistas a cuatro concejales de los once del Cantón, se optó por utilizar esta muestra por dos razones, la primera se quería conocer la opinión de los integrantes del cabildo sobre el proceso de veeduría¹⁴³ llevado a cabo al GAD, pero al mismo tiempo se quería conservar un equilibrio entre las opiniones vertidas por los diferentes actores, ya que con estas entrevistas y la realizada al señor alcalde son cinco entrevistas a personas vinculadas al GAD (el alcalde y cuatro concejales), además los señores concejales manifestaron en diálogos previos, su escaso conocimiento de la veeduría en cuestión, pues según se indicó las cuestiones relacionadas con el proceso de veeduría al GAD estuvieron en su mayor parte en manos del alcalde.

Como se indicó en anteriormente, se utilizó un formato de entrevista (ANEXO 28) estructurado, aunque en ciertos casos los entrevistados se explayaron sobre ciertas cuestiones que ellos consideraban importantes. Con estas aclaraciones, se puede iniciar el análisis de las entrevistas a los concejales, se ha identificado tres áreas que resumen las ideas principales de la entrevista:

1. Mecanismos de control social en los GAD y ciudadanía

En esta área los cuatro concejales entrevistados, en líneas generales considera que los cambios introducidos por la Constitución ecuatoriana de 2008 son positivos y abren nuevas posibilidades para la participación ciudadana y el control social, sin embargo, todos coinciden en manifestar que la ciudadanía no está preparada para ejercer sus derechos o utilizar mecanismos con la veeduría ciudadana, en palabras de uno de ellos existe “Poco interés de los ciudadanos y desconfianza en los Gobiernos autónomos descentralizados”(Entrevistas código CL1, 09-05-2013) y “...no se ve a ciencia cierta una profundización de este tema (participación y control social), muchos de sectores los ciudadanos desconocen que existe la gran posibilidad de formar parte de la toma de decisiones en cada uno de los gobiernos”(Entrevista Código CL4,02-05-2013).

¹⁴³ Se refiere a la veeduría ciudadana para “Observar y Vigilar el Sistema de Planificación del Municipio X en el Período de 2009-2012”

Igualmente se manifiesta que este tipo de mecanismos y su aplicación atraviesan una etapa de transición.

Un punto sobre el que los entrevistados hacen hincapié es la necesidad de mejorar los procesos de capacitación ciudadana, así para uno de los entrevistados “Se debe llamar la atención fuertemente al Consejo de Participación Ciudadana, en la perspectiva de jugar el rol de formadores de la ciudadanía...” (Entrevista Código CL2, 02-05-2013), también llama la atención el hecho narrado por uno de los concejales en el sentido que en una veeduría promovida por dirigentes barriales, los veedores no quisieron que el concejal explicara ciertos asuntos vinculados a la veeduría en sus palabras “...cuando se les quiso explicar un sinnúmero de actividades que estábamos realizando (a la veeduría barrial) se nos dijo que lo harían en otro momento, porque en ese momento no tenían tiempo...”(Entrevista código CL4, 0205-2013), un hecho curioso cuando en el caso de la veeduría al GAD son los veedores los que se reclaman la atención de las autoridades.

2. Veeduría GAD¹⁴⁴ -Normativa Legal Aplicable

Todos los entrevistados afirman conocer del proceso de veeduría al GAD, sin embargo, prefieren mantener una actitud distante con respecto al tema, para uno de ellos ese proceso quedó en nada por la impugnación del señor alcalde “Hubo un proceso de veeduría, pero ese mismo proceso se lo dejo sin efecto porque hubo una impugnación por parte del alcalde...” (Entrevista código CL4, 02-05-2013), otro de los entrevistados asume una actitud parecida aunque dice haber hecho llegar una comunicación pidiendo que la solicitud de información de los veedores fuera atendida “...se nos hizo conocer respecto a la negativa del señor alcalde para permitir dicha veeduría y entregar documentación, ante lo cual adjuntando la petición referida solicitamos al alcalde, de una forma muy comedida, se atiende esa solicitud ciudadana...” (Entrevista código CL1, 06-05-2013).

En lo que respecta a los requerimientos hechos por los veedores de la veeduría al GAD, todos los entrevistados manifiestan que se entregó la información pedida, de lo explicado por los concejales de trato en su mayor parte de la entrega de informes de rendición de cuentas y de copias de ordenanzas municipales, sin embargo, ninguno de los entrevistados manifestó haber tenido ninguna otra actividad de acercamiento con la veeduría al GAD.

Sobre su conocimiento sobre la normatividad vinculada a los procesos de participación ciudadana manifiestan conocerla toda, excepto dos entrevistados que dicen tener un conocimiento marginal del Reglamento General de Veedurías, sobre este punto es destacable que de acuerdo con lo indicado por los entrevistados el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social no los ha capacitado en temas

¹⁴⁴ “Veeduría ciudadana para observar y vigilar el sistema de planificación del municipio X en el Período de 2009-2012”

relacionados con participación y control social, la mayor parte de sus conocimientos han sido adquiridos de forma autodidacta, este es un punto a resaltar, dado que si las autoridades no conocen las leyes no podrán hacerlas cumplir.

Dentro de la normativa legal también se indica que existe una ordenanza municipal referida al sistema de participación ciudadana, que reglamenta los procesos de veeduría ciudadana en el cantón. En general catalogan la existencia de esta normatividad como positiva, incluso uno de las entrevistadas manifestó que “Más allá de lo establecido en las leyes, creo que es una obligación moral y ético el poder rendir cuentas como autoridades a la ciudadanía...” (Entrevista código CL3, 02-05-2013), por otro lado, para uno de los entrevistados la Ley Orgánica de Participación Ciudadana “... no se la aplica en su gran mayoría, lo que ha hecho, es quedar un gran porcentaje en letra muerta” (Entrevista código CL4, 02-05-2013).

3. Recomendaciones e ideas generales sobre el control social en los GAD's

La principal recomendación se centra en mejorar los procesos de capacitación ciudadana, incluso se habló de la necesidad de que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social diseñe campañas comunicacionales mucho más agresivas, la exigencia del cumplimiento de la normatividad relacionada a participación ciudadana y control social.

Y también se señaló la necesidad de generar una cultura de respeto al derecho de participación ciudadana, y la necesidad de que las autoridades públicas confíen en la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos.

CONCLUSIONES GENERALES

En general los concejales del cantón X, tienen una apreciación positiva de la existencia de los mecanismos de control social de la gestión pública, sin embargo, son cautelosos sobre su efectividad, ya que para su criterio la ciudadanía no conoce cómo utilizarlos y las normas legales en su mayor parte no se aplican.

Son unánimes al pedir capacitación para la ciudadanía, y aunque en las entrevistas dicen no haber recibido capacitaciones de parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la mayor parte de ellos no parecen creer que sea necesario que ellos reciban capacitaciones de este tipo.

Sobre la veeduría al GAD, todos los entrevistados conocen de su existencia, de la misma manera todos dicen haber respondidos a los requerimientos que lo veedores les han realizado, pero en general se observa una cierta actitud de distanciamiento con este tema, especialmente se menciona que la impugnación del alcalde invalida la veeduría, en resumen, su papel en el proceso de veeduría ha sido prácticamente marginal por no decir nulo.

Cerrando, podemos indicar que las entrevistas a los concejales muestran que las autoridades del GAD asumen una posición común frente a la veeduría al GAD, en el sentido de no darle mayor importancia, posición en la que incluso los concejales de oposición de incluyen. Esta

situación es contraria a su discurso de apoyo total a los procesos de control social previstos en la Constitución del 2008, lo que no deja de ser interesante.