

**Documento:**  
**Reflexiones, aportes y socialización de experiencias**  
**Contraloría General del Estado - Ecuador**

El presente documento contiene dos partes. La primera en que se reflexiona y aporta en relación al documento base: “La Participación Ciudadana en Rendición de Cuentas”; y la segunda, se comparte la situación del contexto Ecuatoriano en torno a los temas propuestos en el documento y la experiencia de la Contraloría General del Ecuador.

**Reflexiones y aportes al documento:**  
**La Participación Ciudadana en Rendición de Cuentas”;**

**Contexto**

El documento propuesto para el análisis, sin duda nos conduce a profundizar la reflexión en torno a temas de trascendental importancia para el contexto Latinoamericano, toda vez que en el mismo se han dinamizado nuevos escenarios políticos y jurídicos. De ahí que el texto ha recogido temas como el Control Social, Control Fiscal o Estatal, la Participación Ciudadana, entre otros, haciendo aproximaciones en cuanto a su significado y alcances.

El documento toma como eje central al 6to. Principio sobre rendición de cuentas: Participación Ciudadana Activa, elaborado por la XIX Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS en el 2009. El principio en mención, pone como eje central la importancia del desarrollo de un sistema de rendición de cuentas para el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos. Por otro lado, el mismo principio plantea los roles que tendrían tanto la sociedad civil como las Entidades Fiscalizadoras (EFS) dentro del sistema de rendición de cuentas. Es alrededor de este principio que se desarrollan algunos conceptos y estrategias que para la viabilidad y operatividad del principio en mención.

Ponemos a consideración los principales elementos que se plantea, ubicando las valoraciones respectivas, así como aportes que complementen al documento, los mismos que para su diferenciación se han escrito en letra cursiva.

#### ❖ **En relación a la rendición de cuentas y la participación ciudadana**

Un aporte importante del documento respecto a este aspecto, tienen que ver con una aproximación al significado de la rendición de cuentas en tanto vinculación con la misión institucional. Es decir, la misión institucional traza los objetivos de la institución pública para satisfacer necesidades de los ciudadanos. Así cada institución tiene una gestión, con herramientas y recursos para alcanzar esos objetivos. La rendición de cuentas entonces implica, por parte de las instituciones públicas, explicar, informar o justificar el grado de cumplimiento de la Misión de las mismas.

La gestión pública entonces, caracterizada en el documento por la efectividad, eficiencia y buena imagen hacia la ciudadanía, se constituye en el gran objeto social, en el que, según el documento, tanto las EFS como la ciudadanía tiene un rol en el cumplimiento de dichas caracterizadas orientadas como ya se ha planteado, a la satisfacción de necesidades. Roles que no reemplazan el uno al otro, sino que lo complementan, lo que resulta un enfoque que requiere ser tomado en cuenta.

*En este punto, abrimos un espacio para aportar con un elemento que intenta complementar a lo expuesto en el documento. Una gestión pública con eficiencia, eficacia y buena imagen, se constituye efectivamente en una condición para la satisfacción de necesidades, y por lo tanto, en una condición favorable para el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos, lo que para el caso ecuatoriano se enmarca en el Buen Vivir, como gran eje contenido en la Nueva Constitución.*

*En este contexto, la presencia de corrupción, falta de transparencia, ética, eficiencia y eficacia, configuran una condición desfavorable que pone en riesgo y vulneran la posibilidad del goce y ejercicio de los derechos.*

#### ❖ **Los roles de las EFS y la ciudadanía**

##### ***En cuanto al rol de las EFS (Control Horizontal)***

Continuando con lo que respecta a los roles en cuanto a la vigilancia del cumplimiento de las características de la Gestión Pública, el documento aporta con

un nivel importante de desagregación los quehaceres que tendrían las EFS en esta tarea de vigilancia, enmarcadas en las nuevas dinámicas y desarrollos sociales. Este rol de las EFS es identificado en el documento como Control Horizontal.

Sin embargo, uno de estos quehaceres en los que insiste el documento, y sobre el cual estamos de acuerdo, tiene que ver con la **promoción** que las EFS tienen que desplegar para alentar la participación ciudadana en torno a la Gestión Pública, lo que implica una revisión *casa adentro* que lleve a realizar los cambios necesarios para encarar esta tarea.

Consideramos que esta revisión institucional se constituye en una tarea que requiere ser profundamente reflexionada por las EFS, ya que dependiendo de las decisiones políticas que acompañen nuevos cambios y ordenamientos institucionales, la participación ciudadana dejará de ser una entelequia y quedar en un discurso práctica.

*Dimensionar la **promoción** de la participación, implica comprender que no se trata solamente de prácticas importantes como aperturar a la ciudadanía mecanismos para las denuncias o acceso a la información, entre otros, sino que implica acompañar procesos participativos más estructurados y generar de modo permanente, sistematizado y monitoreado, espacios de encuentros que permitan fortalecer el Control Fiscal de las EFS con el Control Ciudadano o Social desde la ciudadanía, controles a los que el documento identifica con claridad.*

### **En cuanto al rol de la ciudadanía (Control Vertical)**

En cuanto al rol de la ciudadanía, es decir el Control Social, el documento nos plantea algunas ventajas de la participación ciudadana, y algunas condiciones que dificultaría dicha participación, aunque en el texto estas condiciones están expresadas como desventajas de la participación, lo cual consideramos que las dificultades o ausencia de condiciones sociales para la participación no se constituyen en desventajas de la participación. La participación como tal, consideramos trae exclusivamente ventajas, en tanto en cuanto, se tenga la real intención de modificar las relaciones de poder para construir de modo corresponsable entre estado y ciudadanía una Gestión Pública eficiente y eficaz.

En este mismo aspecto, el documento menciona de modo general algunos canales de expresión ciudadana; la importancia de contar con un sistema integral de rendición de cuentas; y algunos criterios y condiciones para la participación ciudadana.

Estos aspectos, tal como están expresados en el documento, consideramos que ubica a las EFS miembros de OLACEFS, a avanzar en las reflexiones que orienten a dibujar de modo más claro y concreto tanto concepciones como estrategias de implementación en torno a la participación ciudadana. Compartimos algunas de estas reflexiones, en el ánimo de una construcción colectiva de las EFS de un piso común en torno a la rendición de cuentas y la participación ciudadana

### ❖ **Algunas reflexiones en torno a la Participación**

Si la Gestión Pública con efectividad, eficacia y buena imagen, se constituye en una condición de capital importancia para la satisfacción de necesidades, y con ello como lo hemos planteado para el ejercicio de los derechos, el rol de la ciudadanía debería cobrar un rol preponderante.

Es importante entonces pensar quién identifica las necesidades de bienestar para el ejercicio de derechos; quién construye los indicadores de bienestar; quién evalúa si la gestión pública logra la consecución de dichos indicadores. Son preguntas que a nuestro juicio nos conducen a reflexionar sobre un punto neurálgico a la hora de hablar de la participación.

Desde nuestro punto de vista, si bien las EFS tienen sin duda alguna autonomía e independencia en el control y fiscalización de la Gestión Pública, y las propias instituciones públicas tienen como rol el buen uso de los recursos y herramientas para cumplir sus objetivos; el rol y la participación de la ciudadanía tienen que cobrar un nivel importante de reciprocidad y complementación en esa gestión de lo público.

Será importante reflexionar en torno a los alcances de esta reciprocidad y complementación, para diseñar un sistema integral de rendición de cuentas como se plantea en el documento, que rebase acciones tales como acceso a la información, acceso a mecanismos de denuncia, que sin dejar de ser importantes,

quizá no tienen el alcance de la reciprocidad y complementación en la construcción de una Gestión Pública con eficiencia, eficacia y calidad. La ciudadanía tiene que pasar de modo genuino de ser mero receptor de información, a partícipe de procesos participativos pedagógicos, tarea que sin duda alguna requiere de procesos formativos sostenidos.

Proponemos de modo general algunos elementos que podría contener un Sistema de rendición de cuentas y participación ciudadana, con un enfoque eminentemente preventivo, de tal manera que se supere de modo sustancia, la visión de que la rendición de cuentas es un acto informativo de la gestión, a la que se invita a autoridades de las instituciones públicas, a gobiernos locales y a los servidores de la institución que desarrolla la rendición de cuentas. Por el contrario, la rendición de cuentas debe ser considerada como un proceso amplio, sostenido e integral. A continuación algunos elementos de este sistema:

- Procesos de formación ciudadana, ya que la participación es un proceso pedagógico tanto para la ciudadanía como para las instituciones públicas. Se requiere entonces que todos los actores aprendamos a construir procesos participativos coherentes.
- La definición de los objetivos alrededor de los cuales se desarrollen procesos participativos: por ejemplo, sobre la Gestión de Planes o Proyectos, el diseño, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas, entre otros.
- La identificación de mecanismos claros, concretos y reglamentados para promover la participación en torno a los distintos objetos identificados.
- La promoción del diseño de Planes de Control Social, que llevados con independencia por la ciudadanía, se constituyan en los puentes para la interlocución con las EFS. Estos planes están propuestos en el documento, no obstante consideramos que únicamente son mencionados de modo general
- Un sistema de información continuo, que dé cuenta del avance de los planes de control social así como los avances de las acciones de las EFS
- Mesas de diálogo permanentes entre actores de las EFS y la ciudadanía, dicho de otra manera, entre el control horizontal y vertical, con la finalidad de consolidar, sin perjuicio de la independencia de roles, acciones y estrategias para concretar la complementariedad entre los dos controles.

## ***El Contexto Ecuatoriano y la experiencia de la Contraloría General del Estado Ecuatoriano***

### **❖ *El contexto Ecuatoriano***

Ecuador en el año 2008 elaboró su nueva Constitución. Dos son, entre otros, los aspectos que queremos resaltar en este documento: El “Buen Vivir” y la Participación Ciudadana.

El “Buen Vivir” como un paradigma que requiere la corresponsabilidad del Estado y la sociedad para ser ejercido, se logra plasmar en la Constitución producto de las distintas demandas, movilizaciones y reivindicaciones históricas surgidas desde los movimientos sociales. Entre los principales aspectos que promueve el “Buen Vivir” podemos enunciar los siguientes:

- ✓ Mejores condiciones y oportunidades para los actores que han sido excluidos de un modelo economicista que ha privilegiado la competencia y la acumulación.
- ✓ Una relación más armoniosa y respetuosa entre el ser humano y la naturaleza, adscribiéndola a esta como un actor sujeta de derechos
- ✓ El respeto a la otredad, es decir, una convivencia armónica entre la diversidad de actores que conviven en el territorio ecuatoriano. La interculturalidad se constituye entonces en una apuesta para la convivencia.
- ✓ La construcción de condiciones sociales para el goce y ejercicio real de los derechos.

La consecución del “Buen Vivir” es una tarea del Estado, que se constituye en el principal garante y promotor. Para ello, se ha diseñado el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional del Buen Vivir, instrumento que permita la construcción de las condiciones antes mencionadas para el diseño y articulación de las políticas públicas con la gestión y la inversión pública. El mencionado Plan tiene 12 Estrategias Nacionales y 12 Objetivos Nacionales, cuyo cumplimiento permitirá el goce y ejercicio del Buen Vivir.

Las instituciones públicas así como de los distintos niveles de gobierno, tienen la obligación y gran tarea de orientar su Gestión hacia el aporte para la consolidación del Plan del Buen Vivir.

Pero también la corresponsabilidad en la construcción del Buen Vivir es la propia ciudadanía a través de su participación. El objetivo 10 del Plan del Buen Vivir, habla de garantizar el acceso a la Participación Pública y Política, en el que se alienta la participación a organizaciones, comunidades y nacionalidades en los distintos procesos públicos, políticos y económicos, que favorezcan el ejercicio de los derechos.

La Participación Ciudadana entonces, es otro de los aspectos de gran relevancia de la Constitución de 2008. Para efectivizarla, se ha constituido el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, organismo nacional que tiene como una de sus principales funciones la promoción de los procesos participativos en el país, normados a través de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Por otro lado, en la Constitución se contemplan los distintos mecanismos de participación ciudadana, los mismos que tienen un nivel importante de tratamiento en la Ley de Participación Ciudadana, en tanto su significado, alcances, funciones y procedimientos.

Estos mecanismos de Control Social del Buen Vivir se constituyen en un logro importante que permite dar un salto, desde una supuesta Ciudadanía pasiva otorgada tradicionalmente por el Estado, hacia una Ciudadanía activa en que el ciudadano es titular de derechos y deberes, es esencialmente creador de derechos para abrir nuevos espacios de participación. Por otro lado, abren la posibilidad para que los actores sociales y las instituciones públicas aprendan desde la práctica, desde el hacer, la participación y consolidación de la ciudadanía.

Entre los principales mecanismos tenemos: Audiencias Públicas, Cabildo Popular Silla Vacía, Observatorios y Consejos Consultivos, Veedurías Consulta Previa. Otros mecanismos como Comités pro-construcción o juntas de beneficiarios, Tribunales de consumidores o comités de usuarios, Comisiones de derechos humanos. Algunas de estos mecanismos ya se han puesto en marcha, con dificultades y aciertos, que sin duda irán enriqueciendo aprendizajes para su mejor viabilidad.

Para finalizar lo expuesto de modo general respecto a la situación de Ecuador, compartimos algunas reflexiones que nos parecen importantes para el propio país, así como para los vecinos de la región:

- Si bien es de trascendental importancia que estos mecanismos estén contemplados en las distintas normativas del país, hace falta complementar con procesos reales que favorezcan en la sociedad la confrontación de concepciones y prácticas culturales caracterizadas por la pasividad, conformismo, clientelismo, escepticismo, entre otras.
- La confrontación antes propuesta será posible cuando se efectivicen los mecanismos de participación expuestos, como prácticas concretas y pedagógicas a través de los cuales los ciudadanos construirán una cultura participativa de mejor calidad, que incida en el mejoramiento de la calidad de vida.
- El gran reto es que estos mecanismos nazcan desde los propios ciudadanos, desde la necesidad y motivación porque lo público cobre el interés que tienen los asuntos privados tanto a nivel personal como social. Esto permitirá evitar la apropiación de estos mecanismos, por intereses ajenos a los sentidos de la participación genuina, tales como fines políticos, revanchas personales, descalificación de iniciativas sociales, entre otros.

#### ❖ **La experiencia de la Contraloría General del Estado Ecuatoriano**

Dos son las experiencias que la Contraloría General del Estado, a través de la Dirección de Ética y Participación Ciudadana, ha impulsado en relación a la Participación Ciudadana, el Control Social y la Transparencia: (i) el desarrollo de procesos de Audiencias Públicas; (ii) eventos de capacitación.

##### ***Sobre las Audiencias Públicas***

La Contraloría Ecuatoriana por iniciativa propia ha promovido la realización de Audiencias Públicas en los distintos territorios donde se encuentran sus sedes (Direcciones Regionales), con la finalidad de fortalecer el vínculos con la



ciudadanía y construir condiciones para una cultura del Control Social y de esta manera converger con el Control Estatal que realiza la institución.

Se ha diseñado una metodología en la que se concibe a las Audiencias Públicas como un proceso que progresivamente apoye al desarrollo de capacidades y aprendizajes de los actores, las instituciones y la propia Contraloría, para alcanzar los objetivos propuestos anteriormente.

Esta metodología tiene una estructura de 3 fases:

#### ***Fase I***

- Identificación, selección y acercamiento a actores: organizaciones sociales, juntas parroquiales e instituciones públicas.
- Sensibilización con organizaciones sociales, juntas parroquiales y servidores públicos para la identificación de Planes o Programas susceptibles de Control Social

#### ***Fase II***

Desarrollo de la Audiencia Pública

#### ***Fase III***

- Planes de Seguimiento a los acuerdos de la Audiencia Pública y consolidación de procesos de Control Social por parte de las organizaciones sociales

Hasta el momento se han desarrollado 4 Audiencias Públicas en el período comprendido entre octubre 2010 hasta septiembre de 2011, cuyos territorios, fechas y participantes son los siguientes:

<b><i>Lugar</i></b>	<b><i>Num. Participantes</i></b>
Provincia Loja 2010-10-19	400
Provincia Cotopaxi 2011-03-07	500
Provincia Imbabura 2011-07-27	400
Provincia Chimborazo 2011-09-21	850
Provincia Napo 2011-10-13	Pendiente

Los participantes en las distintas Audiencias Públicas, han sido:

- Representantes de Organizaciones sociales: de mujeres, de jóvenes, indígenas, personas con capacidades especiales, tercera edad, gremios, artesanos, ambientalistas, entre otras.
- Representantes de las distintas Juntas Parroquiales
- Representantes de las instituciones públicas con representatividad local

Por otro lado, entre los principales acuerdos generados en estos espacios, han tenido que ver con:

- Acciones de control o seguimiento a distintos Planes o Proyectos planteados por los participantes
- Capacitación a actores sociales
- Contratación de personas con capacidades especiales
- Apertura de la institución para la recepción de denuncias que surjan desde la ciudadanía
- Continuación Mesas temáticas para consolidar el Control Social
- Incremento de personal de la Contraloría para mejorar la atención
- Asesoría en aspectos ambientales a propuestas ciudadanas

Finalmente plantear que en la actualidad, se han diseñado Planes de Acción de Seguimiento, con la finalidad de dar cumplimiento a los acuerdos surgidos en las distintas experiencias y apoyar a las organizaciones sociales en su tarea de ejercer Control Social sobre los distintos objetos de Control Social que se han identificado en los procesos.

Esto último planteado se constituye en el gran reto para la Contraloría Ecuatoriana, para alcanzar los grandes objetivos trazados para esta política institucional.

### ***Sobre los eventos de capacitación***

La Contraloría Ecuatoriana, a través de sus Dirección de Ética y Participación Ciudadana y de Capacitación, desarrolla eventos de capacitación a servidores públicos en temas relacionados con la buena Gestión Pública, la Ética, Participación Ciudadana y Control Social.