



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

MAESTRÍA EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:
MAGÍSTER EN GOBERNABILIDAD Y GERENCIA POLÍTICA**

TÍTULO DE LA DISERTACIÓN:

**“LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS COMO MECANISMO DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DEL CONSEJO DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL”**

VLADIMIR RAFAEL MORENO NEGRETE

DIRECTOR: WERNER VÁSQUEZ VON

SCHOETTLER Ph.D.

QUITO, 2012.

AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA

A mis historias y a las que no fueron,
a las culturas y a mi cultura,
a los muertos y a mis muertos
porque me empujan;
a mis sueños,
a los que yacen plácidos en mis bolsillos
junto a mis canicas y a mi lodo,
porque me recuerdan que ya pude;
a los que arden en el horizonte
porque me jalan todos los días;
a mis adversarios,
porque queriendo derrumbarme
me redescubren y fortalecen;
a todas las vidas
que son parte de mi vida y de mi camino,
a las eventuales, a las cotidianas y más próximas,
a las que me abrigan con sus miradas,
que me guardan en sus pensamientos,
porque me empujan, me jalan y me reconstruyen...
a esos dioses y demonios, y sus mensajeros,
que aún tocan a mi puerta...

ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
RESUMEN/ABSTRACT	IX-X
INTRODUCCIÓN	01

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD.

1.1. Antecedente histórico y aproximación conceptual.	06
1.2. Democracia representativa.	14
1.3. Democracia participativa.	19
1.4. Gobernabilidad democrática.	22

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD.

2.1. Participación comunitaria o popular.	27
2.2. Participación social.	29
2.3. Participación política.	30
2.4. Participación ciudadana.	33
2.5. Niveles de participación.	38
2.6. Mecanismos de participación ciudadana institucional.	39
La veeduría ciudadana.	
2.7. Participación, legitimidad del ejercicio del poder y gobernabilidad democrática.	41

CAPÍTULO III

LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN LA NORMATIVA: INSTITUCIONES, ESTRUCTURA, MECANISMOS.

TEMA	PÁGINA
3.1. La Constitución de la República del Ecuador del 2008.	44
3.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.	48
3.2.1. Mecanismos de democracia directa.	51
3.2.2. Mecanismos de participación a nivel nacional.	54
3.2.3. Mecanismos de participación a nivel local.	55
3.2.4. Mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública.	56
3.3. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Estructura, funciones, las veedurías ciudadanas.	64
3.4. Reglamento General de Veedurías Ciudadanas.	69
3.5. Reglamento de Veedurías para los procesos de selección de los miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la designación de autoridades.	75

CAPÍTULO IV

LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS (VC) AL INTERIOR DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.

4.1. Primer periodo: 28 de septiembre de 2008 hasta el 8 de septiembre de 2009.	79
--	----

TEMA	PÁGINA
4.1.1. Veedurías en Control social.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	80
4.1.1.1. Componente cuantitativo de la participación ciudadana.	80
4.1.1.2. Representación.	84
4.1.1.3. Incidencia de las observaciones de las veedurías en las decisiones institucionales; conformidad o inconformidad de los veedores(as).	84
4.1.1.4. Autonomía de las veedurías ciudadanas.	86
4.1.1.5. Información, promoción y difusión.	87
4.1.1.6. Gobierno, CPCCS, Participación Ciudadana y Veedurías Ciudadanas. Debilidades y fortalezas.	90
4.1.2. Veedurías en Rendición de cuentas.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	95
4.1.3. Veedurías en la transparencia y lucha contra la corrupción. actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	96
4.1.4. Veedurías en Comisiones Ciudadanas de Selección para designación de autoridades de control.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	98
4.2. Segundo periodo: desde el 9 de septiembre de 2009 hasta diciembre de 2011.	98

TEMA	PÁGINA
4.2.1. Veedurías en Control social.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	98
4.2.1.1. Componente cuantitativo de la participación ciudadana.	98
4.2.1.2. Representación.	102
4.2.1.3. Incidencia de las observaciones de las veedurías en las decisiones institucionales; conformidad o inconformidad de los veedores(as).	105
4.2.1.4. Autonomía de las veedurías ciudadanas.	109
4.2.1.5. Información, promoción y difusión.	114
4.2.1.6 Gobierno, CPCCS, Participación Ciudadana y Veedurías Ciudadanas. Debilidades y fortalezas.	121
4.2.2. Veedurías en Rendición de cuentas.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	129
4.2.3. Veedurías en la transparencia y lucha contra la corrupción. actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	132
4.2.4. Veedurías en Comisiones Ciudadanas de Selección para designación de autoridades de control.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.	135

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PROPUESTA Y PRÁCTICA POLÍTICA.

TEMA	PÁGINA
5.1. Fortalezas, debilidades y nudos críticos.	147
5.1.1. Fortalezas.	147
5.1.2. Debilidades y nudos críticos.	148
5.2. La burocratización de la participación: ¿control o construcción ciudadana?	154
VI CONCLUSIONES	158
VII RECOMENDACIONES	162
VIII BIBLIOGRAFÍA	166
XIX BIBLIONET	169
X NORMAS LEGALES	174
XI REVISTAS	174
XII OTROS DOCUMENTOS	175
XIII ANEXOS	176
13.1. Matrices, sistematizaciones, formatos, actas, otros.	
13.1.1. Propuesta de niveles de participación según 6 autores.	
13.1.2. Matriz comparativa de las opiniones de los entrevistados.	
13.1.3. Sistematización de encuestas para veedores(as) ciudadanos(as).	
13.1.4. Sistematización de encuestas para comunicadores sociales.	
13.1.5. Matriz resoluciones del CPCCS 2009.	
13.1.6. Actas de resoluciones del CPCCS definitivo 2010-2011.	

- 13.1.7. Oficio del CPCCS 262-C.P.C.C.S.- 2012 con cuadro informativo.
- 13.1.8. Oficio del CPCCS 115-C.P.C.C.S.-2012 con cuadro informativo.
- 13.1.9. Formato de la entrevista base utilizada.
- 13.1.10. Formato de la encuesta para veedores(as) ciudadanas.
- 13.1.11. Formato de la encuesta para comunicadores sociales.
- 13.2. Trece entrevistas que se incluyen en digital; tanto audio como texto.
- 13.3. Encuestas que se incluye en digital.
 - 13.3.1. Encuestas aplicadas a veedores y veedoras ciudadanas.
 - 13.3.2. Encuestas aplicadas a comunicadores sociales.
- 13.4. Hemeroteca del CPCCS que se incluye en digital.
 - 13.4.1. Año 2009
 - 13.4.2. Año 2010
 - 13.4.3. Año 2011

RESUMEN

Al hablar de democracia difícilmente se puede llegar a un consenso de lo que esta significa, sin embargo en las nociones en disputa siempre están presentes en mayor o menor grado los elementos de la representación y de la participación.

De las múltiples formas de participación que se puedan apuntar, nos centraremos en la ciudadana desarrollada a través de la institucionalidad pública, que para nuestro caso es El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargada de garantizar que los derechos de participación de la ciudadanía se cumplan.

En dependencia de la calidad de la participación ciudadana practicada, se produciría la gobernabilidad democrática, ampliando y profundizando a su vez la democracia y otorgándole legitimidad en la acción política a quienes están en el ejercicio de la dirección del Estado y del gobierno.

No obstante existen los primeros indicios de que la participación de la ciudadanía gestionada desde la institucionalidad pública se estaría convirtiendo en un instrumento al servicio del poder que no necesariamente tenga como finalidad la consolidación de la democracia, en tal virtud la burocratización de la administración pública puede ser un instrumento eficaz de control y manipulación social y política, por lo que se hace necesario trabajar en la construcción de redes sociales y en su fortalecimiento por fuera de la institucionalidad pública, que permita la incorporación de las decisiones de la sociedad en el diseño, planificación, gestión, evaluación y control de las todas las acciones desarrolladas por los diferentes niveles de gobierno, si se quiere garantizar la autonomía de la acción social, sin significar esto que se tengan que desaprovechar los espacios de participación institucional creados.

ABSTRACT

When we speak of democracy, we can hardly arrive at a consensus of what this concept entails. However, within the notions under dispute, the elements of representation and participation are always present to a greater or lesser degree.

Of the multiple form of participation that can be addressed, we will concentrate on that of citizenship developed through public institutional framework, which in our case is represented by the Citizenship Participation and Social Control Council, in charge of safeguarding that the rights of participation of the citizenry are observed.

Dependent upon the quality of the citizen's participation practiced, the democratic governability would be produced, while expanding and deepening democracy and granting legitimacy within political actions to those who are at the helm of the State and the government.

Nonetheless, there are first indications that the participation of the citizenry managed from the public institutional framework perspective would turn into an instrument serving the powers that be that do not necessarily have as its purpose the consolidation of democracy. As such, the bureaucratization of public administration may become an effective control and social and political instrument, which merits working in the construction of social networks and in its strengthening outside of the public institutional framework, which would allow the incorporation of the decisions of society in the design, planning, management, evaluation and control of all actions developed by the various levels of government if we are to guarantee the autonomy of the incorporation of social action, without this implying that we must leave aside benefitting from the spaces of institutional participation already created.

INTRODUCCIÓN

No es un tema de debate actual el aparente antagonismo entre democracia representativa y democracia participativa, así como tampoco el debate es exclusividad de una determinada región geográfica del planeta o de una determinada corriente política según la ya sabida clasificación que toma como puntos de referencia extremos la izquierda y la derecha.

Este tema se instala con fuerza en el país a partir de la emergencia de Movimiento PAÍS en el escenario político-social nacional, que cuestiona a actores políticos y sociales y a las prácticas que estos ejercen.

Una de las propuestas fundantes y que además atraviesa de manera transversal los cinco ejes (hoy siete) de la autodenominada Revolución Ciudadana, es el de la participación ciudadana, para lo cual el gobierno liderado por el Ec. Rafael Correa, dentro de la nueva arquitectura del Estado crea normativa, instituciones y mecanismos de participación ciudadana institucionalizada con la finalidad de materializar esta promesa de campaña.

Con la aprobación de la nueva Constitución de la República el 28 de septiembre de 2008, se crea la base constitucional y legal que da origen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como parte de la función de Transparencia y Control Social.

Con fecha 20 de abril de 2010 se promulga la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, y con fecha 9 de septiembre de 2010 se promulga la ley que orienta y regula el accionar del CPCCS, pasando casi dos años desde su creación.

En las leyes y reglamentos se establece la manera como han de funcionar los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y los requisitos para su accionar, dentro de los cuales se cuentan las Veedurías Ciudadanas.

En este contexto se inscribe el desarrollo del presente trabajo, cuyo objetivo es analizar si las Veedurías Ciudadanas son un mecanismo efectivo de participación ciudadana a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, dado que existen voces a favor y en contra de este mecanismo de participación, que ha sido puesto en duda tanto en su diseño cuanto en su ejecución. Partiré de la hipótesis de trabajo de que las veedurías ciudadanas son

mecanismos efectivos de participación ciudadana institucionalizada, misma que se confirmará o negará una vez concluido el presente trabajo.

Siendo la participación ciudadana uno de los pilares para la consolidación de la democracia y para la cimentación de la gobernabilidad, resulta de mi interés su análisis, con el mismo que además pretendo aportar con nuevos elementos que sirvan de insumos de reflexión y acción para actores sociales, políticos, académicos, institucionales y ciudadanía en general, en la línea que de manera colectiva sumemos esfuerzos en la construcción de una sociedad más justa.

En este contexto al hacer referencia a la participación ciudadana institucionalizada esta se circunscribirá a la que se promueve y ejecuta legalmente desde una institución pública, en el caso que nos ocupa desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

A pesar de que el período de análisis estaba fijado entre el 28 de septiembre de 2008 y el 30 de abril de 2011, he incorporado datos para el análisis hasta febrero de 2012, pensando siempre en presentar un trabajo más consistente y actualizado, por un lado, y por otro, en razón de que en el periodo de estudio propuesto, la información obtenida no era en la cantidad suficiente, tanto en veedurías conformadas, cuanto en información procesada y publicada.

El camino de análisis empieza con el tratamiento de la democracia representativa y de la democracia participativa, y de cómo la incidencia e interrelación entres estas produce una gobernabilidad democrática; en segundo lugar se analizna los diferentes tipos de participación y la manera como estos generan o no gobernabilidad democrática, aquí hago una exposición comparativa desde diferentes autores de cómo clasifican la participación en atención a los niveles por ellos construidos; en el tercer capítulo abordo la parte normativa que da sustento a la participación de la ciudadanía y que crea las instituciones, los procedimientos, mecanismos y requisitos de la misma, dentro de la cual se inscriben las veedurías ciudadanas.

En el cuarto capítulo me centro en la práctica de las veedurías ciudadanas como mecanismo efectivo de participación ciudadana al interior del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de cuyo trabajo de campo es necesario apuntar la dificultad para conseguir la información tanto de medios de comunicación, cuanto del mismo CPCCS y de los

veedores/veedoras, hecho que puede entenderse, sin llegar a justificarlo, por tres razones básicamente:

1. En cuanto a los medios de comunicación y ubicándolos en el contexto de comunicadores sociales y medios enjuiciados y, de debate actual de una nueva Ley de Comunicación, parece ser que la autocensura se estaría produciendo, aunque aún en niveles bajos.
2. El CPCCS es un espacio eminentemente político, una de cuyas competencias es la de elegir en unos casos, y la de seleccionar en otros, a distintas autoridades del Estado y dentro de ellas a las de control, asunto que lo convierte en uno de los centros de interés y disputa de todos los actores políticos, y por tanto sujeto de todo tipo de críticas, lo que ha llevado al CPCCS a una selección y cierto hermetismo respecto del manejo de la información.
3. Siendo la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos una promesa de campaña integrada en el eje denominado de la “revolución política”, los actores, tanto las organizaciones sociales, cuanto las ciudadanas y ciudadanos de manera individual, han centrado su atención y en algunos casos su accionar en el trabajo desarrollado por el CPCCS, lo que unido al hecho de que es una institución nueva, en la que entran además en disputa visiones y prácticas diferentes entre una burocracia antigua y una nueva, en cuanto a la manera de entender: el servicio público, la participación ciudadana, las veedurías ciudadanas, entre otros aspectos, genera falencias en los resultados que entrega a la sociedad, entonces la estrategia parecería ser la de restringir el acceso a la información.

Además en lo relacionado a este capítulo es necesario apuntar:

1. Que no se trata de un análisis jurídico-legal del mecanismo de participación ciudadana, sino de valorar su efectividad, como grado de incidencia y decisión autónomas en las políticas públicas y accionar del CPCCS.
2. Que a pesar que en el plan de tesis no estaba contemplada la aplicación de encuestas, sin embargo de aquello y en beneficio de la investigación se realizaron encuestas a veedores, veedoras y a comunicadores sociales que laboran en medios públicos, privados o comunitarios; escritos, televisivos, radiales o digitales (internet), con la finalidad de disponer de más elementos de juicio.

En la quinta parte y a manera de conclusiones valoro las fortalezas y debilidades de este mecanismo de participación ciudadana, para finalmente apuntar las conclusiones finales del trabajo que recogerán los resultados del análisis.

Para el cabal cumplimiento del objetivo utilicé:

1. El método analítico que me permitió separar y examinar tanto textos, cuanto los hechos que hacen materia de estudio, así como también su comparación.
2. El método inductivo que me permitió concluir a partir de la identificación de elementos y/o características comunes, y a través de encontrar regularidades en los procesos y en los casos utilizados para análisis.
3. El método cualitativo hermenéutico que me sirvió para realizar un ejercicio interpretativo que me conduzca al establecimiento de relaciones causa-efecto y de significados en el análisis de las entrevistas.

Las técnicas utilizadas fueron:

1. La entrevista para recoger información y percepciones de los diferentes actores que han intervenido desde diferentes posiciones en los procesos de participación ciudadana, mediante las veedurías ciudadanas, conformadas por el CPCCS, así tenemos opiniones de: veedores/as de organizaciones sociales, de la ciudadanía y de una corporación, de comunicadores(as) de medios públicos-gubernamentales y alternativos, de representantes de la sociedad en altas funciones públicas directamente relacionadas con la participación y de un postulante al Consejo Nacional Electoral.
2. El análisis documental para recoger, clasificar y analizar la información del periodo de estudio y del objeto del conocimiento en cuestión.
3. La encuesta para recoger información más precisa y sobre aspectos puntuales de la participación, el tipo y su intensidad, aplicada a veedores(as) y otros actores(as) ubicados(as) en diferentes posiciones respecto del mecanismo de participación en estudio.

Los criterios utilizados para el caso de las encuestas a veedores(as) fueron: el lugar de residencia, si eran de la ciudad de Quito o no; el sexo, hombre o mujer; la veeduría en la que participó, dándole mayor interés a las veedurías para designación de autoridades y del sector

justicia; y, por el tipo de representación, es decir si fue por cuenta propia o por alguna organización social.

Par el caso de las encuetas a comunicadores(as) sociales los criterios fueron: por el tipo de medio (prensa escrita, radio, televisión o digital/internet); y por el interés-finalidad (público, privado o comunitario).

Tanto los métodos cuanto las técnicas me ayudaron a establecer si las veedurías ciudadanas conformadas a través del CPCCS son mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Es fundamental señalar que en el histórico intento por ejecutar un ideal de democracia, se han hecho aportes teóricos, ensayos empíricos, críticas y auto-críticas, pero ninguna por sistemática, integral y fundamentada que haya sido o sea, puede dar por agotado el tema y con esta perspectiva es que se aborda el presente trabajo.

CAPÍTULO I

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD.

En este capítulo se realizará un breve recorrido por la historia de la democracia desde sus orígenes hasta la actualidad, para intentar una aproximación conceptual; luego se abordará las denominadas democracias representativa y participativa dentro de un contexto histórico, para analizar si sus características las hacen mutuamente excluyentes o complementarias, para finalmente establecer sus implicaciones con la gobernabilidad democrática.

1.1. Antecedente histórico y aproximación conceptual.

Sabemos que la democracia nace en Atenas Grecia en el siglo V antes de Cristo y que fue Heródoto de Halicarnaso el primero en hablar de *demokratía* como una “comunidad política dirigida por un *demos*, o por muchos”,¹ estrechamente ligada a la noción de *isonomía*, igualdad de la ley.

La democracia directa practicada por los griegos, que desde la clasificación de los tipos de gobierno realizada por Aristóteles, bajo los criterios del número de gobernantes y del interés al que va dirigido, y que era la forma mala de democracia al ser el gobierno de muchos, tenía las siguientes características:

1. La deliberación cara a cara.
2. La voz.
3. La elección de magistraturas por sorteo (sistema de las habas) o levantando la mano en la asamblea (estrategas y magistrados de finanzas).
4. La rendición de cuentas.

¹ SARTORI, Giovanni; Teoría de la Democracia - Tomo I; Madrid-España; Alianza Editorial S. A.; 1988; pág. 343, nota 1.

5. La decisión mediante el mecanismo del levantamiento de la mano.

Todo esto ocurría en el ágora en la que se reunía la ekklesía que era la principal asamblea de la organización democrática ateniense, tenía un carácter popular y conducía al autogobierno, demandando de sus ciudadanos una vinculación a tiempo completo en los asuntos públicos, lo que los llevó a descuidar los asuntos personales, familiares y económicos, que a criterio de algunos analistas fue la causa del fin de esta democracia, que estaba cimentada en una sociedad esclavista y patriarcal.

En la misma época pero más prolongada en el tiempo tenemos la organización socio-política romana, que se la divide en tres períodos:

1. El de la monarquía que se ubica entre el 753 a.c. y el 510 a.c...
2. El de la República que va del 509 a.c. hasta el 27 a.c...
3. El del imperio que va desde el 26 a.c. hasta el 476 d.c. para el caso del imperio romano de occidente, y hasta el 1453 d.c. para el caso del imperio romano bizantino.

La democracia y sociedad romana que florece en la época de la República y que con limitaciones también subsiste en la época del imperio, se caracterizaba por lo siguiente:

1. Desde el punto de vista social dividida en clases (patricios y plebeyos), y desde el punto de vista militar y político dividida en tribus y estas a su vez en curias siendo estas últimas las asambleas populares o comicios.
2. Contaba con un sistema electoral basado en el voto secreto y en el principio de la mayoría, unido a la organización en un régimen municipal. Para votar en los comicios se requería ser varón ciudadano propietario.

Los municipios eran ciudades libres que se gobernaban por sus propias leyes.

3. Se establece la idea de la soberanía popular contenida en el *populus*, que era la totalidad del pueblo, orientada por el principio de que: “lo que afecta a todos, por todos debe ser tratado y aprobado”.²

² En: Librería Tirant lo Blanch. Internet.

4. Los plebeyos en un primer momento no eran parte de la Gens y tampoco eran considerados ciudadanos con derechos políticos ya que el pueblo estuvo conformado en un inicio solo por la clase alta. La plebe estaba conformada por los plebeyos libres, quedando fuera los esclavos, las mujeres y los extranjeros.

Aún cuando la plebe logró entrar en los comicios curiales accediendo a ciertos derechos como el de votar y el de pertenecer al ejército, no tuvo acceso a otros derechos como ejercer cargos públicos y sacerdotales.

Los plebeyos crearon consejos denominados plebiscita es decir lo que agrada al pueblo que en un comienzo no tenía la fuerza de ley ya que era un acuerdo que obligaba únicamente a los plebeyos.

5. Existen indicios de representación en las asambleas provinciales en las cuales participaban enviados de las ciudades más importantes de otras provincias.

6. El rey y los cargos públicos eran electivos.

7. Existía un respaldo y defensa por la oratoria y por la libertad de opinión (libertad de la palabra) en los debates públicos, sin la cual el sufragio que era una declaración de la voluntad, perdía su valor.

El sistema de las asambleas subsistirá a través de la iglesia en la figura del concilio que a su vez servirá de referente para la posterior constitución de los parlamentos.

En Roma y bajo ciertas circunstancias se dio la posibilidad de que quienes no eran de origen romano se convirtieran en ciudadanos romanos por ende con derechos para participar en los asuntos públicos, lo que es visto como un adelanto frente a la democracia Ateniese, hecho que unido a la experiencia de la liga de Haudenosaunee conformada en 1720 en Norteamérica en la que se plantea la igualdad de hombres y mujeres, se constituyen en referentes históricos que contienen la idea de inclusión política, que se ampliará con el voto universal y la defensa del derecho al voto de las minorías raciales, sustentados en el principio de igualdad ante la ley.

<http://www.tirant.com/derecho/detalle?articulo=8498364116&titulo=Democracia%20en%20Roma%20:%20Introducci%C3%B3n%20al%20derecho%20electoral%20romano&patron=0110&level=2>
Acceso: agosto 20 de 2011.

Desde el siglo XV al XVIII y teniendo al renacimiento y a la ilustración como soportes teóricos que determinarán las nuevas orientaciones de las sociedades, se abordan temas tales como el del humanismo, el del antropocentrismo, el del regreso a lo clásico, el de la necesidad de transitar de un estado de naturaleza a un Estado guiado por la razón, que en sus inicios dará como resultado la conformación de los estados despóticos ilustrados y que marcará el comienzo y desarrollo de la modernidad.

Estando la razón contenida en la ley, es esta la que garantizará el nuevo orden económico, social y político en construcción.

En lo que atañe a la política, se instala en el debate de ese momento la teoría del constitucionalismo moderno que regirá la vida de los Estados-nación dentro de los cánones del Estado de Derecho, legitimado por el Pacto Social como la expresión de las voluntades libres de los ciudadanos que convergen en un acuerdo de convivencia y paz, dando nacimiento al contrato social,³ que definirá temas centrales como la soberanía popular, el autogobierno, la representación y los órganos y funciones del poder.

Según Santos “el constitucionalismo moderno quiere ser mono cultural. Los conceptos fundamentales del constitucionalismo moderno son los de soberanía popular y homogeneidad del pueblo (es decir el pueblo es homogéneo)”⁴ dejando entrever la invisibilización histórica de lo subalterno, de lo diverso, de la pluriculturalidad y plurinacionalidad en el proyecto constitucionalista de la modernidad.

Sin embargo y al hablar hoy de democracia después de 2.500 años de haber sido puesta en funcionamiento, su definición etimológica demos=pueblo y krátos=gobierno-poder, ha sido desbordada tanto en los hechos cuanto en el análisis, y una cuestión de fondo surge cuando se interroga ¿a qué demos se refiere cuándo se habla de pueblo, quienes y cuántos lo integran?.

Existe una tendencia a identificar al demos con los sectores económicamente más pobres de un país, y ateniéndonos a su origen etimológico hay razón, ya que el demos griego es a su vez la

³ Juan Jacobo Rousseau en el año de 1762 escribirá dentro del espíritu de esa época su célebre “Contrato Social”, en el que esboza sus ideas acerca de la voluntad general, de la soberanía, de los límites del poder soberano y del autogobierno, mostrándose como contrario a la representación política y defensor del autogobierno.

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; La reinención del Estado y el Estado plurinacional; en OSAL (Buenos Aires: CLACSO); 2007; año VIII; No. 22; septiembre; pág. 33.

composición de dos vocablos: demiurgos y geomoros, que hacen referencia a los artesanos y campesinos, por lo que podemos deducir de que el demos de la antigüedad del cual no formaban parte los nobles (eupátridas) aludía a una clase específica socio-económica.

Otra de las ideas presentes que tiene como base la idealización de la democracia griega es la de equiparar el pueblo a la totalidad de los habitantes de un país, por lo que, y desde el propio análisis etimológico de la palabra democracia y de la práctica griega, es necesario aclarar que la democracia no es la omnicracia o gobierno de todos, considerando que los metecos (extranjeros), mujeres, niños y esclavos no eran considerados ciudadanos y por tanto no participaban de las deliberaciones y de las decisiones, dato importante a partir del cual se entiende como con el transcurso del tiempo y con más énfasis en la modernidad, el demos se convierte en la construcción política por excelencia como diría Laclau,⁵ y en este sentido su constitución en cuanto a actores, características y tamaño es parte de una estrategia por el poder durante la competencia electoral, a cuya pertenencia pueden legítimamente reclamar diferentes actores sociales y políticos.

Así, la democracia se va alimentando desde diferentes teorías, autores y experiencias diferenciándose su parte descriptiva de su parte prescriptiva, y enriqueciendo una y otra desde diferentes enfoques, estrategias, métodos y mecanismos, que más allá de sus posiciones “antagónicas” sirven de referente para la acción política de gobernantes y gobernados de diversa ideología en procura de realizar su proyecto político.

Podríamos afirmar que en la actualidad existe un reconocimiento en lo concerniente a la validez de dos aspectos:

1. A la insuficiencia e imposibilidad de la utilización exclusiva del mecanismo de democracia directa o pura en un mundo que desde la perspectiva espacial y de población, las diferentes zonas geográficas se pueblan cada vez más, la densidad poblacional se incrementa y encontrar un espacio en el que se puedan reunir millones de personas para deliberar no existe, y desde la perspectiva del tiempo y de la información, el mayor número de los habitantes están inmersos

⁵ LACLAU, Ernesto; La Razón Populista; Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.; Buenos Aires-Argentina; 2005; pág. 192.

en el problema de su sobrevivencia y luego no disponen de la información necesaria para debatir y decidir,⁶ desde una u otra perspectiva, lo cierto es que se reducen las condiciones para la integración real al sistema democrático de los habitantes de un país cualquiera, hoy introducidos en el concepto de ciudadanía, como una forma de dar a entender de que forman parte activa de una comunidad política, ya sea de manera individual o colectiva.

2. Un proceso de construcción de gobernabilidad⁷ ha de tomar en consideración el sustrato y los mecanismos de la representación y de la participación, que integren las demandas de todos los sectores sociales a la vez que genere un gobierno efectivo y eficiente.

Sean cuales fueren las distintas posiciones respecto al significado, contenido y posibilidades de la democracia, lo cierto es que desde tiempo atrás nos encontramos ante un auge y exigencia por y más democracia.

Latinoamérica y sin ser Ecuador una excepción, durante el siglo XX ha transitado con intermitencias entre regímenes dictatoriales (hayan sido militares o civiles aupados por militares) o democráticos débiles, cuyos rasgos característicos han sido:

1. En lo social: la exclusión y la pobreza.
2. En lo económico: una abundancia de recursos naturales y monetarios que han sido despilfarrados, y la corrupción.
3. En lo político: regímenes basados en una representación formal, en una falsa representación o en una representación usurpada; en la ausencia de participación de los sectores sociales; sistemas políticos corruptos, sin representación y defendiendo intereses corporativos; y, una institucionalidad débil, anacrónica e ineficiente.

⁶ Sin embargo de la emergencia de nuevos medios de comunicación, es necesario vincular este hecho con el tema de los costos y de la asimetría de la información, punto desarrollado por Stiglitz, y que es aplicable a la actividad política.

⁷ Utilizó el término que el politólogo y estudioso de la realidad política latinoamericana, el alemán Dieter Nohlen ha elaborado: “El concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver”, que lo desarrollaré en la parte pertinente.

4. En lo cultural: un desconocimiento y discriminación de la diversidad cultural y de la plurinacionalidad y de su validez. En los últimos años se produce una tendencia en Suramérica a reconocer formalmente la plurinacionalidad y la diversidad cultural, pero que no logra trasladarse a las conductas de todos los actores sociales y políticos.

En este contexto aparecen actores sociales como el movimiento de los Sin Tierra en Brasil, de los PIQUETEROS en Argentina, de los indígenas en Bolivia, de los indígenas y FORAJIDOS en Ecuador, entre otros, y más recientemente en el mundo árabe con la llamada “PRIMAVERA ÁRABE o REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA ÁRABE”, o en España con el movimiento de los INDIGNADOS⁸, los unos exigiendo un cambio de un régimen dictatorial y autoritario⁹ por otro que sea democrático, otros en la búsqueda de reivindicaciones étnicas, históricas, identitarias y socio-culturales, y los últimos dentro de un régimen democrático interpelando al sistema de partidos, a la banca y al mercado, y exigiendo un cambio de rumbo y más participación.

La re-significación de la democracia ha transitado desde el concebirla como un método hasta el concebirla como una forma de vida, y es en el camino entre estas dos concepciones que se han planteado modelos de democracia representativa, formal, electoral, delegativa, competitiva, deliberativa, de referéndum, plebiscitaria, participativa, directa, radical, profunda, de tarima, de tumulto, de nueva democracia, de video democracia¹⁰, de democracia digital, de modelos que son la unión de varios de los arriba señalados, etc., que dan cuenta de lo complejo del tema; por consiguiente hoy difícilmente podemos afirmar que al referirnos a un paradigma de democracia estamos pensando en la democracia griega o a uno que esté constituido por uno solo de los elementos antes señalados.

⁸ El 15 de octubre de 2011 se hizo una convocatoria global para la marcha mundial por la indignación en la cual participaron miles de habitantes de cientos de ciudades del planeta; en el Ecuador se concentraron en Quito en la plaza de San Francisco.

⁹ Utilizo el término dictadura en el sentido de Sartori. “Una dictadura es un gobierno no constitucional, bien porque sus dirigentes convierten en un engaño la constitución preexistente, bien porque redactan una Constitución que les confiere el poder para hacer de hecho lo que quieren”, en: SARTORI, Giovanni; Teoría de la Democracia - Tomo I; Madrid-España; Alianza Editorial S. A.; 1988; pág. 257. Utilizo el término autoritario para describir a los gobiernos que pudiendo haber accedido al gobierno de manera democrática o no, desbordan la autoridad y los procedimientos establecidos con la finalidad de imponer sus criterios y decisiones, restringiendo la libertad.

¹⁰ Para una profundización del tema se puede consultar la obra del politólogo italiano Giovanni Sartori, Homo Videns.

Sin embargo las posiciones no son tan antagónicas como parecen y teóricos de diversa escuela de pensamiento así como gobernantes de diferentes ideologías coinciden en que para que un proyecto de democracia sea factible habrá que acceder a las bondades tanto de la democracia representativa como método y procedimiento, cuanto de la participativa como democratización del poder y profundización de la democracia, siempre y cuando no formen parte de una estrategia de poder que termina por cooptarlas, y en este sentido se han pronunciado desde la teoría crítica el portugués Boaventura de Sousa Santos y el alemán Jürgen Habermas.

Santos afirma que la democracia participativa no es una opción a la democracia representativa, ni ésta frente a aquella, sino que son complementarias, y define a la democracia como “El sistema que permite la transformación de las relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida”¹¹ dejando entrever claramente su posición de radicalizar la democracia, de llevarla a todos los espacios y a todas las interacciones humanas, es decir de hacerla incluyente y de practicarla en todas las esferas de la vida, es lo que él describe como una ampliación y profundización de la democracia.

Para Habermas la participación se inscribe dentro de un marco de deliberación, para lo cual se fundamenta en su teoría de la acción comunicativa, mediante la cual los participantes orientan su acción al entendimiento que les permite descubrir sus saberes comunes que fundamentan acuerdos, mismos que los conducen a la construcción de consensos que serán los que coordinen la acción social regulada por normas.

Desde una posición más conservadora Giovanni Sartori y Dieter Nohlen quienes apuntan los aspectos positivos y negativos del participacionismo, concluyen que estas democracias no se excluyen mutuamente, sino que se complementan, aunque apuestan por una centralidad de la democracia representativa y de sus instituciones, mismas que deben tomar en cuenta las demandas de participación de la sociedad civil.

Hay que señalar que en este trabajo hago referencia a la democracia representativa y participativa, dejando de lado aparentemente los otros tipos de democracia, hecho que se

¹¹ AVRITZER, Leonardo; DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Para ampliar el canon democrático. Internet. <http://bibliotecaparticipacion.blogspot.com/2011/01/lect-1-leonardo-avritzer-boaventura-de.html>. Acceso: agosto 20 de 2011.

entiende cuando al analizar los diferentes tipos de democracia encontramos que todos incorporan elementos de representación y de participación, y en el caso concreto de la tan criticada democracia representativa también integra cierto nivel de participación aunque se circunscriba a la eminentemente electoral o formal, por lo que para cualificar y cuantificar una democracia, sea como normativa o como experiencia, de las que se deriven criterios para definir niveles de legitimidad de la representación y del sistema democrático, lo más adecuado es precisar: los mecanismos, la cobertura, la accesibilidad a recursos, la situación geográfica, el acceso a la información, la incidencia de otros actores políticos (estado, gobierno, partidos políticos, empresa, y otros), la autonomía, en suma la igualdad de oportunidades para la participación ciudadana.

A pesar de los aportes teóricos, ensayos empíricos, críticas y autocríticas, por sistemáticas, integrales y fundamentadas que hayan sido o sean, no se puede dar por agotado el tema y menos aún cuando nos encontramos frente a un término polisémico.

1.2. Democracia representativa

Con el desarrollo de las sociedades, la expansión poblacional, el incremento de la densidad poblacional y el aumento de la multiplicidad de los intereses, la idea y objetivo de que todos los ciudadanos en todas partes participen todo el tiempo de todas las decisiones políticas se vuelve una realidad de imposible ejecución.

Nace entonces el mecanismo de la representación como alternativa frente a esta imposibilidad física y real de ejercitar la democracia directa, es decir de deliberar y tomar decisiones respecto de los propios asuntos e intereses sin intermediación de ningún tipo.

Uno de los primeros parlamentos de los que se tiene noticia fue el parlamento de Althing de Islandia conformado en el año 930; en la edad media en Inglaterra y Suecia se constituyen las primeras asambleas convocadas por los nobles que tienen un carácter corporativo bajo el principio de que la representación debe ser diferenciada dado que los hombres no son iguales.

Con el desarrollo social y económico de las sociedades la idea de representación también cambia, orientándose a una ampliación del electorado y a una mayor atención de las múltiples necesidades de los gobernados por parte de los gobernantes, siendo en la Inglaterra del siglo XVII los llamados “niveladores” o igualitarios los que se encargaron de esta tarea.

La representación política no es más que la selección y elección de alguien o de algunos que conformarán un cuerpo colegiado u organismo, llámese parlamento, consejo, etc., para que defiendan los intereses y tomen decisiones por otros, otros que son quienes transfieren de manera temporal y condicionada su capacidad de decidir; en palabras de Norberto Bobbio¹² la democracia representativa quiere decir: “que las deliberaciones colectivas, es decir, las que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo”.

Es importante aclarar la confusión que existe respecto de reducir la democracia representativa a la existencia únicamente de un parlamento, cuando el mecanismo de representación funciona también en otros niveles de gobierno y a nivel de otras circunscripciones, en las cuales se conforman cuerpos colegiados de representación como los consejos, las juntas, etc.

La elección de Presidente de la República, de alcaldes, entre otros, son otros ejemplos de que la democracia representativa no se expresa únicamente en el parlamento.

Se puede entender esta centralización en el parlamento, congreso o asamblea como el único órgano de representación por tres razones fundamentalmente:

1. Porque con el poder ejecutivo y judicial forman la estructura básica de un estado moderno.
2. Porque en este espacio se concentra la diversidad de las posiciones políticas, de las cuales se derivan negociaciones, tensiones y confrontaciones de todo tipo y magnitud, que son hechas públicas a través de los medios de comunicación, hoy mass media.

¹² BOBBIO, Norberto; El Futuro de la Democracia; México-México; Fondo de Cultura Económica; segunda edición; 1996; pág. 52.

3. Porque este espacio es el de la construcción de la normativa nacional a través de la cual se organiza, se distribuye, se sanciona y se controla lo público y lo privado, siempre alineadas con una posición política.

Paradójicamente con el tiempo la fuerza de la representación se ha trasladado desde el parlamento hacia los gobiernos locales que han ido ganando en legitimidad ante la sociedad, no solo por el hecho de que sus dignidades electas se encuentran más próximas de sus electores, sino por el hecho de que muestran mayores porcentajes de cumplimiento y eficiencia en la ejecución de sus ofertas de campaña.

La representación se operativiza a través del voto que se constituye en el mecanismo por excelencia para la elección de representantes, mismo que contiene los principios de la igualdad y de la libertad; la primera por la equivalencia del voto de los ciudadanos y la segunda por la elección secreta y voluntaria que el elector hace de su elegido.

La representación abre el debate sobre tres preguntas: ¿a quién, qué y quién representa?

En lo referente a la primera pregunta surgen dos posiciones:

1. La que considera que el representante, el que va a la asamblea se convierte en el representante de la totalidad de la población del país o de la nación a la cual se pertenece.
2. La que considera que el representante de la asamblea lo es únicamente de sus electores y no del total de la población del país o de la nación en que vive.

En cuanto a la segunda pregunta y estrechamente vinculada con la primera se plantean dos puntos de vista con base en la teoría del mandato:

1. El que manifiesta que el representante, representa intereses generales y no intereses particulares, por consiguiente su mandato no es revocable ya que no obedece al mandato de sus electores solamente, dando lugar al carácter no imperativo del mandato, defendido por Edmund Burke.¹³

¹³ WOLDENBERG, José; BECERRA, Ricardo. Representación política. Internet. www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/representacion%20politica.htm. Acceso: agosto 20 de 2011.

2. El que afirma que el representante, representa únicamente los intereses particulares de quienes lo eligieron, aquí los representantes como mandatarios asumen únicamente las obligaciones constantes en el programa de gobierno y que se legaliza a través del voto consecuentemente su mandato es revocable e imperativo.

A su vez los representados o mandantes pueden obligar a sus mandatarios únicamente en aquello que se han comprometido.

En este punto surge un problema: siendo el voto secreto ¿cómo se llega a determinar quienes votaron por el representante a quien se le pretende revocar el mandato?, asunto aún no resuelto.

A la pregunta de: ¿quién representa?, es decir, bajo que reglas se elige a quienes han de tomar decisiones por los demás, se establecen tres posturas:

1. La primera eminentemente técnica que se subdivide a su vez en dos opciones:
 - a. La que defiende la representación mayoritaria, es decir que los representantes serán los que obtengan la mayoría del respaldo electoral.
 - b. La que defiende la representación proporcional, que es un intento por integrar a la diversidad social en el parlamento, es decir lo que se pretende es que el parlamento sea el reflejo de la diversidad de intereses sociales, económicos, políticos e ideológicos prevaletes en una sociedad; es una representación proporcional al número de habitantes de una circunscripción territorial y a las minorías.
2. La segunda de fuente sociológica, que trata de identificar la relación simbólica que se establece entre representante y representados, para lo cual rastrea esta relación en la cultura, en la historia, en la religión, en la política y en la ideología, elementos de los cuales emergería la representación.
3. La tercera que tiene que ver con la ética, que es la base sobre la cual se construye la confianza, que a su vez permite que los representados a través del voto deleguen el poder a sus representantes.

La representación implica también control sobre la acción gubernamental, límites al poder, característica que la democracia directa, cara a cara, no posee, porque decidiendo de manera directa todos los ciudadanos sobre sus asuntos, no tienen a quien controlar; por otro lado dentro de los mecanismos de democracia directa como la consulta, el referéndum o el plebiscito, no se tiene el filtro de la observación y del debate que mejoran la calidad de las decisiones y su ejecución.

Con el transcurso del tiempo se va produciendo un distanciamiento entre los delegados que son los que ejercen el poder y los titulares del mismo, lo que acarrea como consecuencia la pérdida de confianza de los electores en sus elegidos.

Una vez que las formas corporativas de representación empiezan a ser eliminadas comienzan a aparecer los partidos políticos como el medio a través del cual se materializa la representación política, siendo los Estados Unidos de Norteamérica el primer país en reconocer legalmente a los partidos en 1886.

Los partidos van ocupando el centro de la democracia representativa a la vez que la llenan, por cuanto desde la normativa se les dota de toda la fuerza de la legalidad y desde la institucionalidad son los únicos actores políticos reconocidos para ser los intermediarios entre la sociedad y el Estado, para cuyo objetivo cumplen con las dos funciones que desde la teoría política se les ha asignado:

- a) Respecto a la sociedad: funciones de representación, de intermediación y canalización de demandas, de movilización-socialización y de reclutamiento.
- b) Respecto al poder: funciones de proposición de políticas y normatividad, y de oposición.¹⁴

Conforme pasa el tiempo los partidos a más de alejarse del cumplimiento de sus funciones empiezan a constituirse en grupos de élite que defienden intereses corporativos, abonando al desgaste de la democracia representativa, al cuestionamiento de la idoneidad de los

¹⁴ BOBBIO, Norberto, en www.biblioteca-tercer-milenio.com, habla de funciones de transmisión de la demanda y de participación de las masas en la formación de las decisiones políticas. Acceso: agosto 20 de 2011.

mecanismos de representación y a la representación misma, y a la lógica búsqueda de alternativas a la misma.

Dentro de la búsqueda por mejorar los mecanismos de representación se opta por: la conformación de circunscripciones territoriales, la eventual reorganización de estas, ampliación del padrón electoral (población electoral), inclusión de representantes por las minorías, incremento de representantes por circunscripciones territoriales, conformación de distritos, entre otros; y como “alternativa” al desgaste de la representación como principio, se realizan propuestas que van desde la combinación con mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular y la iniciativa legislativa dando lugar a la denominación de democracia semi-directa, hasta la de reemplazar la misma democracia representativa por una democracia directa, real, profunda, radical, verdadera, etc..., que encierra el ideal de autogobierno.

Más allá de críticos como Rousseau quien manifestó en El Contrato Social: “hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que estos les hagan sus leyes”¹⁵, o de análisis como los de Robert Dahl y Sartori quienes afirman que el mecanismo de la representación vino al rescate de la democracia, le permitió sobrevivir y le dotó de funcionalidad, esta sigue mostrando su utilidad y vigencia, más o menos complementada con mecanismos de democracia participativa, lo que le ha llevado a Huntington¹⁶ a afirmar que nos encontramos en la “tercera ola democratizadora”.

1.3. Democracia participativa.

El ideal participacionista es el del hombre político a tiempo completo, es decir el del sujeto que en todo tiempo y en todo lugar participa en los asuntos públicos de su comunidad sin intermediación de ninguna clase, llegando de esta manera al autogobierno, de tal forma que

¹⁵ WOLDENBERG, José; BECERRA, Ricardo. Representación política. Internet. www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/representacion%20politica.htm. Acceso: agosto 23 de 2011.

¹⁶ Idem.

para el participacionista, la participación en democracia no es un procedimiento, un mecanismo o un conjunto de reglas, sino una forma de vivir, que propicia en quien participa los siguientes rasgos: “auto-respeto, autonomía, actividad, responsabilidad social, interés por la información política, identificación con la sociedad”¹⁷ .

Para que la sociedad moderna se aproxime a este ideal participacionista, sus proponentes han tenido que combinar elementos de democracia participativa con elementos de democracia representativa, en su afán por volverla viable y operable.

Muchos de quienes defienden la democracia participativa han encontrado dentro de la teoría crítica un fuerte sustento teórico, y sobre todo en la teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, quien fundamenta su teoría en la interacción de los participantes, orientada al entendimiento; en esta interacción se van descubriendo saberes comunes que permiten fundar acuerdos que conducen a los consensos que coordinarán la acción social regulada por normas. Es preciso aclarar que este modelo sería posible en sociedades que hayan desarrollado un modelo institucional acorde a las exigencias.

El autor hace una diferencia entre la acción orientada al éxito emprendida por un sujeto aislado que se convierte en actor, y la acción orientada al entendimiento en la que el sujeto convertido en participante depende de la acción de los otros, de tal manera que “solo se puede llegar a un consenso sobre la base de un reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez.”¹⁸

Pero el consenso no es importante per se, sino que lo es en la medida de los efectos que genera en los sistemas político y social, una vez logrado o no, y en este sentido las palabras de Beck son pertinentes: "En una sociedad sin consenso, falta de un núcleo legitimador, es evidente que incluso el más leve soplo de viento que provoca el grito que clama por libertad puede echar abajo todo el castillo de naipes del poder”¹⁹ .

¹⁷ CORTINA, Adela; Ética Aplicada y Democracia Radical; Madrid-España; Editorial Tecnos, 1992; pág. 93, nota 12.

¹⁸ HABERMAS, Jürgen; Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos; México-México; Red Editorial Iberoamericana; primera edición; 1993; pág. 482.

¹⁹ ULRICH, Beck, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott; Modernización Reflexiva, Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno; Madrid-España; Alianza Editorial; 1997; pág. 35.

Dentro de la teoría de la acción comunicativa otro punto de especial interés es la ética discursiva que reconoce como interlocutor válido a todo aquel que va a ser afectado por una decisión a tomarse por la comunidad en que vive y que tiene un acumulado de información que le permite ser reconocido como tal, y que por estas condiciones tiene el derecho de ser escuchado y de argumentar.

Llevada esta teoría a la política implica que cualquier norma a ser elaborada y aprobada o cualquier decisión a ser tomada, tienen que ser conocidas, debatidas y argumentadas por todos los ciudadanos a quienes va dirigida y que serán afectados, para posteriormente ser aceptadas, rechazadas o modificadas por la fuerza de las mejores exposiciones racionales argumentativas que terminarán en consensos que en última instancia se transforman en leyes y políticas públicas legales y legítimas, tanto en su construcción cuanto en su ejecución.

La interacción no puede ser guiada por influencias externas como son la amenaza, la gratificación, la sugestión o el engaño ya que un acuerdo así construido pierde la eficacia para coordinar la acción, ya que no es el resultado de convicciones comunes.

Este argumento de la teoría de la acción comunicativa encuentra un punto de intersección con lo dicho por Sartori en lo relacionado a que la participación no es hetero-movimiento: “La participación es tomar parte en persona, y una parte auto-activa. La participación no es un mero ‘ser parte de’ (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento), y aun menos ‘un ser hecho parte de’ involuntario. La participación es auto-movimiento y, por tanto, lo contrario del hetero-movimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a movilización.”²⁰

Para que exista auto-movimiento debe existir autonomía que es un elemento central de la participación política que a su vez contiene el elemento de la autodeterminación.

En la misma línea de la teoría crítica, Boaventura de Sousa Santos dice respecto de la democracia participativa: “Es la democracia de alta intensidad”,²¹ entendiendo a esta como el sistema que mejor permite la transformación de las relaciones de poder en relaciones de

²⁰ SARTORI, Giovanni (1988), Teoría de la Democracia - Tomo I, Madrid-España, Alianza Editorial S. A.; pág. 153.

²¹ MONEDERO, Juan Carlos. Conciencia de frontera. La teoría crítica postmoderna de Boaventura de Sousa Santos. Internet. www.ces.uc.pt/bss/documentos/Introduccionverisionfinal-Juan%20Carlos%20Monedero.pdf. Acceso: agosto 27 de 2011.

autoridad compartida. Este autor orienta su propuesta a radicalizar y profundizar la democracia, es decir a llevarla a todos los espacios y relaciones que se dan en el mundo y en el mundo de la vida, en otras palabras llevarla “desde la cama hasta la calle”.²²

Santos no mira la democracia participativa como una opción a la democracia representativa sino como una opción dentro de la misma democracia, en que participación y representación se complementan.

Aclarando que la democracia participativa no es la democracia directa ya que como lo sostiene Sartori, la primera tiene dos condiciones que cumplir:

1. No tener intermediación,
2. Que exista una interacción entre los participantes que los lleve a un debate de participación.

Por lo dicho podemos afirmar que la democracia participativa se expresa a través de diferentes mecanismos de: democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa; de democracia representativa como las elecciones que es una pseudo participación para unos, y una participación formal para otros; y de otros mecanismos de participación como los observatorios, veedurías, auditorías ciudadanas etc..., y dependiendo del espacio, de los actores y de los intereses que se defienden, va siendo caracterizada como: comunitaria, sindical, social, civil, ciudadana, barrial, entre otras.

1.4. Gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad se instala en el debate y en el lenguaje político mundial a partir del informe de la Comisión Trilateral de 1973 que afirmaba que la crisis de los países industrializados se debe a la ingobernabilidad política existente en los mismos, entendida esta como un exceso de democracia, equiparada a un exceso de participación de la sociedad en los asuntos públicos,

²² AGUILÓ BONET, Antoni Jesús. La ciudadanía como proceso de emancipación: Retos para el ejercicio de ciudadanías de alta intensidad. Internet. www.ub.edu/astrolabio/Articulos9/DEF/Aguilo.pdf; pág. 8. Acceso: septiembre 03 de 2011.

para lo cual convinieron en la medida básica de fortalecer las instituciones del estado con objetivos de control y mantenimiento del orden vigente.

En desacuerdo con este criterio negativo y simplificado de análisis que fija a la participación social como el elemento perjudicial para alcanzar la gobernabilidad es que autores como Nohlen y Bobbio, reorientan esta visión a la vez que la dotan de nuevos elementos, y afirman que la gobernabilidad depende del concurso de los siguientes factores para su realización:

1. La cultura política.
2. El contexto nacional e internacional.
3. La participación de los diferentes actores sociales y estatales.
4. La eficiencia gubernamental.
5. La existencia de instituciones públicas sólidas.
6. La ética política.
7. La legitimidad.

Nohlen expone dos definiciones de gobernabilidad:

1. Como “una estructura política que facilita la legislación e implementación de políticas públicas que promueven el bien común, definido como intereses que pueden generalizarse”,²³ alcanzado este y aquella el camino para la consolidación de la democracia se mostraría allanado.
2. “El concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de

²³ NOHLEN, Dieter. Fortalecer la Gobernabilidad Democrática a partir de la Reforma Institucional en América Latina: Diez Conclusiones. Internet. www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/institucionalismo_gobernabilidad.pdf, pág. 64. Acceso: septiembre 03 de 2011.

decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver”.²⁴

Para este politólogo la gobernabilidad se apoya en dos elementos: la legitimidad y el gobierno efectivo, el primero determinado por un sistema electoral justo y por elecciones limpias, y el segundo por la capacidad para gobernar, que sería el resultado de las cualidades del personal de gobierno y de la incorporación y ampliación de la participación de los actores sociales y estatales en las decisiones. Estos vienen a ser los INPUT de la democracia, y sus OUTPUT son las políticas públicas, que son las que recogen y satisfacen las demandas; unos y otros realizarían el buen gobierno.

Para el caso ecuatoriano Echeverría dice que la gobernabilidad tiene que ver con la producción de decisiones políticas y con la simplificación de la complejidad en los procesos de reproducción social que facilitaría la toma de decisiones, significando esta la capacidad de producir y consumir consensos.²⁵

Pachano por su parte al analizar los primeros quince años desde el retorno a la democracia en el país, centra el tema de la ingobernabilidad en la ausencia de un “pacto fundante” que permita al país trazarse políticas de largo plazo, y manifiesta que la gobernabilidad significa: “no solamente aludir a la gestión gubernamental, como ocasionalmente se lo hace; se refiere también a conductas de actores sociales y políticos, a mecanismos de procesamiento de conflictos, a la institucionalidad que se va estructurando, a las pautas dominantes de la acción política, al proceso de toma de decisiones y a los valores, normas y orientaciones de la cultura política”,²⁶ coincidiendo en mucho con Nohlen y Bobbio.

La gobernabilidad puede ser vista como un objetivo o como un procedimiento, según se la utilice como parte de una finalidad estatal o de gobierno, o como un conjunto de tareas que faciliten un objetivo de estado o de gobierno, en uno u otro caso la participación de la sociedad

²⁴ HEREDIA VARGAS, Raimundo. Gobernabilidad: una aproximación teórica. Internet. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>; pág. 5. Acceso: septiembre 03 de 2011.

²⁵ ECHEVERRÍA, Julio; En: BURBANO DE LARA, Felipe, compilador; Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política; Quito-Ecuador; FLACSO; 2003; págs. 101-105.

²⁶ PACHANO, Simón; En: BURBANO DE LARA, Felipe, compilador; Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política; Quito-Ecuador; FLACSO; 2003; pág. 21.

y ciudadanía puede ser fácilmente operacionalizada para legitimar gobiernos de diferente posición y práctica políticas e ideológicas, por lo que conviene aclarar que al referirme a la gobernabilidad lo haré siempre a la democrática en un doble sentido complementario:

1) Como herramienta político-administrativa.- en la que se valora la eficiencia y oportunidad en la toma de decisiones por parte del gobierno, vinculadas a la satisfacción de las demandas.

2) Como conducta político-democrática.- en la que se valora la participación ciudadana como convergencia de dos elementos:

a) La incorporación en la esfera pública estatal o no, de la voz, de las decisiones y de las demandas ciudadanas que sean el resultado de procesos de construcción colectiva, expresión del esfuerzo histórico de actores sociales por recuperar la cosa pública; y,

b) La incorporación por parte del Estado y del gobierno en sus decisiones y políticas públicas de la voluntad del mandante, para lo que facilita, abre y promueve espacios y mecanismos de participación ciudadana institucional. En este caso estamos hablando de la Gobernanza, definida como: “El proceso estructurado, institucional y políticamente directivo, particular a cada sociedad, en tanto comunidad política singular, en donde los distintos niveles e instituciones interactúan, de manera cooperativa e interdependiente con actores individuales y colectivos no estatales para generar autogobierno, de manera tal que los intereses de los miembros de esta comunidad se coordinen con tendencia hacia la horizontalidad y con sentido público en la elaboración de políticas, siendo tal vinculación permanente durante todo el ciclo de las políticas públicas”.²⁷

Técnica política y cultura política complementarían y cerrarían el círculo de la legitimidad.

La gobernabilidad es un proceso dinámico alimentado tanto por el principio de la representación cuanto por el de participación, que juntos pueden coadyuvar a la estructuración de sistemas políticos y sociedades plurales, incluyentes y justas que consoliden la democracia que no puede quedar reducida a una mera reingeniería institucional.

²⁷ RODRÍGUEZ, citado por SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en: Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador; Editorial el Conejo; Quito-Ecuador; 2010; pág. 193.

Para apuntalar un proceso serio y fuerte de gobernabilidad se necesita de un liderazgo fundamentado en la autoridad que nace de la representación-elección, del reconocimiento de cualidades éticas e intelectuales y de la identificación de los ciudadanos con sus representantes; y es en esta línea en que se deben perfeccionar los mecanismos de representación y participación, que sirvan de filtros para que quienes lleguen a la cabeza del gobierno sean aquellos que realmente la ciudadanía quiere, y no aquellos que son el resultado de la manipulación e imposición de figuras técnico-legales que falsean la voluntad de los mandantes, como por ejemplo la designación a dedo de los candidatos de elección popular al interior de los partidos, a través de supuestas asambleas en que participan una cantidad reducida de afiliados afines a los mismos candidatos, o las fórmulas para la repartición de escaños.

Frente a la necesidad y exigencia de mejorar la participación y representación, diferentes actores de la sociedad han ido generando espacios y formas para hacerse visibles e interrelacionarse con la institucionalidad pública, misma que en parte las ha incorporado ya sea de hecho o a través de la normativa con el afán de dar respuesta a las demandas sociales y políticas planteadas por la ciudadanía.

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBERNABILIDAD.

En este capítulo se definirá y analizará los diferentes tipos de participación, sus características, sus actores, sus objetivos, sus niveles y mecanismos, que permita una aproximación a lo que se entiende como participación ciudadana y veeduría ciudadana, y que incidencia tendrían en la gobernabilidad democrática y en la producción de legitimidad en el ejercicio del poder.

2.1. Participación comunitaria o popular²⁸.

La concepción de la participación popular o comunitaria es de cuño izquierdista, es decir de aquellos actores políticos que dentro del continuum político se ubican del lado de la defensa de los intereses de los sectores más pobres y necesitados de la sociedad; sectores que mayoritariamente se asientan en zonas geográficas específicas históricamente marginadas, como son las zonas rurales y las periferias de las grandes ciudades, cuyos integrantes llegan a establecer fuertes lazos formando comunidades sólidas y organizadas.

Esta participación hace referencia a los intereses de clase, al carácter clasista de la organización y de la acción, orientadas a la liberación de un sistema político opresor, dentro de una lógica colonizador-colonizado. La participación popular se identificaría con la acción del pueblo (identificado e integrado por las clases socio-económicas más bajas) orientada a la toma del poder para la transformación de la sociedad. Oscar Jara al abordar el tema de la educación popular afirma respecto de lo popular: “No es más que una referencia a este carácter definitivamente clasista que ubica a la educación popular como un proceso ligado a

²⁸ Esta analogía también es asumida por ORTIZ, Crespo Santiago en Participación Ciudadana. Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado; Editorial Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador; Quito-Ecuador; 1998; pág. 41.

las necesidades, exigencias e intereses de las clases populares”,²⁹ podemos apuntar a manera de ejemplos a principios del siglo XIX la participación básicamente obrera a la que luego se integró la movilización estudiantil y barrial.

En la participación popular o comunitaria está presente la idea de lo colectivo, de la unidad, de lo orgánico, en cuya acción y objetivos se pierde la subjetividad del individuo, sus intereses, aspiraciones, pensamientos y sentimientos, que quedan subordinados al interés común, de largo plazo de toda la organización.

El mecanismo por excelencia utilizado por los líderes populares para presionar al Estado y al Gobierno de turno ha sido la organización y movilización de masas, denominada movilización popular.

En estos tipos de participación se privilegia la acción conjunta orientada por las decisiones básicamente tomadas por la dirigencia, decisiones en las que en muchos casos no ha existido un proceso de diálogo y deliberación, sino que se ha puesto a consideración de las “bases” en busca de validación, aprobación y apoyo.

Con el transcurso del tiempo la participación comunitaria hace referencia también al nivel micro o local, es decir a un área geográfica delimitada y específica en la que el grupo participante desarrolla sus actividades cotidianas y a partir de la cual proyecta su acción.³⁰

En este tipo de participación está presente como objetivo la satisfacción de demandas generales y concretas, la solución a necesidades o problemas comunes y específicos, mismos que una vez alcanzados la participación se debilita, hasta que la organización se plantea nuevos objetivos para recuperarla y fortalecerla, dando lugar a los ciclos en la participación. Como ejemplo podemos mencionar la participación de los comités barriales.

Mirado desde el Estado, un gobierno de participación popular pone el peso de sus políticas públicas en tratar de pagar la deuda social a los sectores más desvalidos.

²⁹ JARA, Oscar; El Método Dialéctico en la Educación Popular; Quito-Ecuador; Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Comunidad CEDECO; segunda edición; 1986; pág. 19.

³⁰ Santos al hablar del espacio-tiempo de la comunidad lo define como: “La serie de relaciones sociales desarrolladas en torno a la producción de territorios físicos y universos simbólicos que favorecen la identificación colectiva”, en www.ucm.es/info/nomadas/, en el artículo “El Concepto de Poder en la Teoría Política Contra-hegemónica de Boaventura de Sousa Santos: Una Aproximación Analítico-Crítica”.

A diferencia de un gobierno populista que gobierna para el pueblo, el gobierno de participación popular gobierna con el pueblo, dicho de otro modo, en las decisiones de este último están las diferentes posiciones sociales, mientras que en las decisiones del primero están las opiniones de un equipo trabajo o incluso solo del líder de un gobierno, que resuelven que es lo más conveniente para el país y para los diferentes actores sociales.

2.2. Participación social.

En este tipo de participación los individuos y organizaciones no se relacionan directamente con el estado, sino que se relacionan entre sí con la finalidad de resolver en su seno, con la ayuda mutua, sus propios asuntos.

Como ejemplo podemos mencionar al cooperativismo y a las asociaciones con diferentes objetivos (ahorro y crédito, artesanos, entre otros) y más recientemente a las redes de comercio justo, a las canastas solidarias, etc., que de manera conjunta integran lo denominado como movilización social.

Puede ser que en algún momento lleguen a establecer relaciones con el Estado, pero de manera puntual y temporal y no como parte de sus objetivos principales, ni tampoco como un objetivo político electoral de representación, sino como una estrategia para conseguir sus objetivos fundamentales.

Desde otra lectura Baño y coincidiendo con los criterios de la izquierda política tradicional manifiesta que la participación social hace referencia a la acción de movimientos sociales populares, históricamente orientada a la transformación del sistema capitalista; se plantea dentro de la esfera de la producción y de la mediación del sistema político partidario, toma al trabajo como centralidad alrededor del cual se generará la reivindicación, la independencia

económica básica para la participación política, el desarrollo y la organización laboral y social.³¹

En este tipo de participación están presentes también reivindicaciones de carácter identitario, cultural y ético como en el caso de las mujeres desde el enfoque sexual, de género y laboral, de los indígenas desde el enfoque identitario, de emancipación, cultural y de nacionalidad, de los grupos juveniles desde el derecho a construir su propia identidad, y de las organizaciones cristianas de base desde el cuestionamiento de una verdad impuesta desde el poder-Estado con fines de dominación.

Tanto en la participación popular o comunitaria como en los primeros momentos de la participación social, no está presente la idea de participación en el Estado y en el Gobierno a través de mecanismos de participación institucionalizada como las asambleas o cabildos convocados desde las autoridades electas, o posteriormente a través de veedurías, observatorios y otros, ya que el planteamiento central de este tipo de participación es la “toma del poder” para la transformación del Estado, por consiguiente no aspiran a ser parte de aquello que niegan.

Es en un segundo momento en que las organizaciones sociales se plantean la necesidad de su participación institucionalizada en el Estado y el Gobierno a través de la representación electoral o de la participación en los espacios institucionales abiertos, como un mecanismo para hacer efectivas sus demandas.

2.3. Participación política.

Haremos referencia aquí a la identificación tradicional de este tipo de participación con la finalidad de diferenciarla de una noción más amplia de participación política que estaría presente también en los otros tipos de participación aquí identificadas.

³¹ BAÑO, Rodrigo; Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En: CORREA, Enrique y NOÉ Marcela, editores; Nociones de una Ciudadanía que Crece; Santiago-Chile; FLACSO-Chile; 1998; pág. 15-37.

Esta participación se centra en el derecho a la representación es decir en el derecho a elegir y ser elegido que termina con la arrogación de la representación del Estado mismo que se operativiza a través del involucramiento en los partidos políticos y del sufragio.

Así este tipo de participación se la ejerce a través de los sistemas de representación y político.

Sin embargo de esta delimitación tradicional de la participación política, la acción política puede ser entendida también como la acción individual o colectiva que tiene como fin la de incidir en las decisiones que se toman en los diferentes niveles del Estado y del gobierno por parte de los diversos actores que la integran y con los que se relacionan.

Si hablamos de incidir y de interpelar al Estado y al gobierno, instancias en las que se centraliza el sistema de las decisiones que tienen que ver con el interés general, estamos hablando de poder, y si hablamos de poder estamos hablando necesariamente de política, por consiguiente la participación política puede ser localizada también en la participación popular o comunitaria, en la social y en la ciudadana.

Al poder definido por Weber como “La probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”³² bien se lo puede complementar con el análisis de Foucault³³ quien empieza por diferenciar entre el poder estatal-jurídico y el poder disciplinario de la ciencia moderna, y en relación a este último plantea las siguientes características:

- a) Es transversal, descentrado y fragmentario, esto quiere decir que está en todas partes, siendo este el sustento del cual se derivaría el carácter radicalmente político de cualquier fenómeno social.
- b) Es reconocido como a priori histórico, definido como: “condición de realidad para unos enunciados”.³⁴
- c) Es ascendente, esto significa que viene de la micro política cotidiana.

³² WEBER, Max; Economía y Sociedad; Fondo de Cultura Económica; México-México; 1944; página 43.

³³ Análisis recogido en la Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas NÓMADAS, No. 24; 2009 en el artículo: “El concepto de poder en la teoría política contra-hegemónica de Boaventura de Sousa Santos: una aproximación analítico crítica” en: www.ucm.es/info/nomadas/

³⁴ Ibid.

- d) Está constituido por relaciones de poder internacionales, que comportan cálculos orientados a metas y objetivos.
- e) Genera resistencias que de manera similar al poder son múltiples, móviles y se encuentran en todas partes.

Así, el poder en Weber y en Foucault se integran en un solo análisis de la naturaleza del poder, sin sobreponerse, ya que Foucault no niega la existencia de un poder estatal, sino que lo considera insuficiente para explicar la realidad.

El poder en el sentido de Weber sería un objetivo de la participación popular o comunitaria para la imposición de su ideología, mientras que el poder en el sentido de Foucault estaría circulando a través de toda la sociedad esperando ser parte de una estrategia que las articule para formar cadenas de poder o lo que Santos llama “constelaciones de poder”.

Santos sin desconocer la centralidad del poder estatal, coincide aunque no totalmente con la propuesta de Foucault, así lo que es poder estatal-jurídico y disciplinario para este, es poder cósmico y caótico respectivamente para el primero, sin embargo la diferencia está en que Santos no considera:

- 1) Que el poder Estatal coincida de manera cabal con lo jurídico y menciona los sistemas jurídicos indígena y gitano que mantienen sus propias normas y valores dentro de estados con sistemas jurídicos nacionales.
- 2) Que el poder esté descentrado y fragmentado, sino que manifiesta que se debe establecer un principio de estructuración y jerarquización que permita identificar los diferentes tipos de poder que responden a un centro y a una lógica de acción.

Cuando Santos define al poder como: “cualquier relación social regulada por un intercambio desigual”³⁵ está afirmando que es una relación de poder, entonces el poder estaría circulando en todo espacio social y constituyéndose en cualquier espacio social, probablemente este sea el fundamento teórico de lo establecido en el artículo 95 de la Constitución ecuatoriana cuando habla de “construcción permanente del poder ciudadano”.

³⁵

Ibid.

2.4. Participación ciudadana.

Para centrarnos en la participación ciudadana es menester primero abordar por separado pero sin profundizar en los términos de la participación y de la ciudadanía que nos permita aterrizar en una probable conceptualización de esta forma de participación.

En términos generales podemos decir que participar es tomar parte en, y como lo afirma Sartori, es tomar parte, pero una parte auto-activa, que nos lleva al auto-movimiento que es diferente a la movilización; en este planteamiento el énfasis está puesto en la autonomía y autodeterminación de quien participa, dejando de lado los objetivos de la participación que son de diferente índole según el grupo participante.

Para Fals Borda participar es “la ruptura voluntaria y vivencial de la situación asimétrica de sumisión y dependencia implícita en la relación sujeto-objeto”,³⁶ en este caso el énfasis está en el objetivo, que es el de establecer nuevas relaciones de poder nacidas de la conciencia de una situación vivencial de dependencia y subalternidad, desarrollada en su teoría de la investigación-acción participativa IAP.

Para Borda al igual que para Santos la participación tiene que ver con procesos de emancipación y de construcción de poder desde abajo hacia arriba.

Existe una coincidencia con Ortiz en cuanto a relacionar la participación con el poder político, cuando afirma: “La participación es entonces una relación de poder y, por tanto una relación política...”,³⁷ concepto que evidencia el carácter conflictivo de la participación, ya que existiendo diferentes actores sociales, con intereses diferentes e incluso contrapuestos en la sociedad, la participación en este sentido es otro recurso más que está en disputa, entre aquellos que han participado en la toma de decisiones en los diferentes niveles de Estado y de gobierno y aquellos que quieren acceder a la toma de decisiones, en otras palabras entre

³⁶ JIMÉNEZ, Bernardo-Domínguez, compilador; Subjetividad, participación e intervención comunitaria. Una visión crítica desde América Latina; Buenos Aires-Argentina; Editorial PAIDOS SAICF; 2008; pág. 74.

³⁷ ORTIZ, Crespo Santiago; Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado; Editorial Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador; Quito-Ecuador; 1998; pág. 37.

aquellos que han administrado el poder desde el Estado y aquellos que han estado marginados de ese poder, para lo cual han decidido participar bajo diferentes modalidades.

De igual manera se evidencia una similitud con el concepto de poder relacional desarrollado por Santos y expuesto líneas arriba.

La participación tiene como uno de sus peligros la cooptación que desde diferentes actores en posición de poder, con sus particulares intereses pueden hacer de la misma, para lo cual el conocimiento, la organización y la acción social y política producen aprendizajes en las organizaciones sociales y en la ciudadanía con la finalidad de prevenir este mal.

En lo relacionado a la ciudadanía, la definición clásica liberal que es la que homogeniza a todos los ciudadanos a través de la igualdad formal ante la ley ha tenido a lo largo del tiempo sus críticos que han ayudado a la estructuración de un nuevo concepto de ciudadanía más apegado a las aspiraciones y expectativas de los actores sociales y a las nuevas condiciones de un mundo globalizado en el que si bien las localidades pierden su referencia económica, en cambio en el aspecto político, cultural, de participación, de generación de solidaridades, de inclusión, de diversidad, van ampliando el espacio público³⁸ a la vez que ganan espacios en el sistema político y en la institucionalidad pública.

Un nuevo concepto de ciudadanía que integre además de los derechos sociales, políticos y civiles y las responsabilidades, debe considerar también elementos tales como la autonomía, el pluralismo, la participación protagónica, la diferencia, la pertenencia a una comunidad, los nuevos espacios, la migración que ha iniciado el debate sobre una ciudadanía universal, la relación globalidad-localidad que ha dado lugar a la glocalidad³⁹, la inclusión, entre otros aspectos.

Para el caso que nos ocupa y en la línea de ir clarificando un concepto de ciudadanía que este inmerso e interactúe con el sistema político, es necesario apuntar lo relacionado con la

³⁸ Utilizo el término espacio público como: “Ese espacio de mutuo reconocimiento, de diálogo con los otros”, en: ORTIZ, Crespo Santiago; Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado; Editorial Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador; Quito-Ecuador; 1998; pág. 39.

³⁹ Para una ampliación sobre este término consultar: ROBERTSON, R.; Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización; Madrid-España; Trotta 8481646253; 2003.

ciudadanía vertical, es decir la relación entre los individuos y el Estado, y lo relacionado con la ciudadanía horizontal, que para Rousseau y dentro del esquema del contrato social es “una obligación política horizontal ciudadano-ciudadano en cuya base es posible fundar una asociación política participativa”.⁴⁰

Santos define a la ciudadanía como: “Son actos de ciudadanía las acciones que crean condiciones para un ejercicio más avanzado de democratización,”⁴¹ lo que involucra un cuestionamiento a las relaciones asimétricas de poder y a las acciones del poder ejercidas institucionalmente, de lo que se deduce que la ciudadanía para el autor está íntimamente relacionada con el poder, con su impugnación, con una nueva forma de construirlo, con su democratización.

Con lo dicho y subrayando que los términos en cuestión son polisémicos y a los cuales diferentes autores pretenden definir, utilizaré la siguiente definición de Participación Ciudadana: “El involucramiento e incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, en todas las áreas y esferas concernientes al desarrollo económico, político y social, e igualmente su intervención en la ejecución de tales decisiones, para impulsar con la concurrencia de actores sociales e institucionales las acciones, programas y decisiones hacia el estado. La participación ciudadana busca posicionarse en los procesos de toma de decisiones para que estos coincidan con las necesidades colectivas, que se originen a partir de la comunidad, emerjan a la esfera local-regional y lleguen a ser política pública desde el Estado”.⁴²

Rodrigo Baño afirma que con lo que puede tener cierta correspondencia la noción de participación ciudadana es con la denominación de “nuevos movimientos sociales” como los

⁴⁰ VILLARREAL SÁNCHEZ, José Napoleón. Subjetividad, Ciudadanía y Emancipación. Sobre el capítulo noveno del libro De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad, de SANTOS De Souza Boaventura. Internet. http://www.revistatabularasa.org/numero_cinco/resena_villareal.pdf; pág. 2. Acceso: septiembre 09 de 2011.

⁴¹ AGUILÓ BONET, Antoni Jesús. Globalización neoliberal, ciudadanía y democracia. Reflexiones críticas desde la teoría política de Boaventura de Sousa Santos. Internet. www.ucm.es/info/nomadas/20/antoniaguilo.pdf; pág. 15. Acceso: septiembre 09 de 2011.

⁴² CÓRDOVA, Holger; Hacia una Gobernabilidad Ciudadana; Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia-Instituto Superior de Post-grado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador; Quito-Ecuador; 2005; pág. 6.

ecologistas, mujeres, diversidades sexuales, minorías étnicas, pacifistas, indignados, etc., que interpelan o no al capitalismo y que en el último caso acceden a una lógica de la negociación con los siguientes objetivos:

1. La sustitución o complementación de la democracia representativa.
2. Mejorar el funcionamiento de la administración pública.⁴³

A continuación mediante un cuadro se expondrán las características principales de las diferentes formas de participación con la finalidad de visualizar sus diferencias:

TIPO DE PARTICIPACIÓN	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS/DEMANDAS	ACTORES QUE LA CONSTITUYEN
Comunitaria o popular	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grupos de condiciones socio-económicas bajas con identidad cultural, social o política. 2. Temas y acciones concretas y comunes. 3. Hace referencia al lugar de la participación y desde donde se participa. 4. Básicamente se da en la esfera productiva. 5. Como se plantea transformar el Estado su participación no está orientada a ser parte de éste. 6. La movilización de masas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transformación del sistema capitalista. 2. La liberación, la emancipación. 	Básicamente son sindicatos, obreros, comités barriales, estudiantes, campesinos, que se integran y expresan en la movilización popular.
Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es el conjunto de interrelaciones para alcanzar objetivos concretos que están dentro de la ayuda mutua y de la colaboración. 2. La participación política como participación electoral y 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relacionados con sus necesidades, aspiraciones y expectativas en cuanto a satisfacción de necesidades básicas como trabajo, costo de los productos de primera necesidad, salud, educación, vivienda. 2. Orientada a la 	Organizaciones laborales, sociales como asociaciones, barrios, mujeres, cooperativas, asociaciones, indígenas, canastas solidarias, que se expresan e integran

⁴³ BAÑO, Rodrigo; Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En: CORREA, Enrique y NOÉ Marcela, editores; Nociones de una Ciudadanía que Crece; Santiago-Chile; FLACSO-Chile; 1998; pág. 15-37.

TIPO DE PARTICIPACIÓN	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS/DEMANDAS	ACTORES QUE LA CONSTITUYEN
	de representación no forma parte de de sus objetivos principales. 3. No busca establecer una relación permanente con el Estado.	transformación del sistema capitalista. 3. Tardíamente se plantea el objetivo de una participación política institucional.	en los movimientos sociales.
Política	1. Enfoque tradicional: Acción orientada a la participación y representación política a través de organizaciones políticas y procedimientos legales tradicionales para arrogarse la representación del Estado. 2. Enfoque de la teoría crítica: Está en todas partes, se construye de abajo hacia arriba.	Desde el enfoque tradicional: Búsqueda de poder estatal o de incidencia en este para fines sociales, económicos, políticos electorales de representación. Desde el enfoque de la teoría crítica. La emancipación.	1. Partidos políticos y actores sociales a través de partidos políticos, dentro de un sistema político legal. 2. Todas las personas organizadas o no.
Ciudadana	1. Tomar parte activa en las decisiones de interés público que rebasan los temas específicos de una circunscripción territorial o de un solo grupo. 2. Busca representar intereses colectivos. 3. Se da en primer término en el espacio cotidiano y de lo local. 4. Se da por fuera de la esfera productiva y del sistema político partidario.	1. De régimen político: participación, democratización, igualdad real, ampliar la democracia representativa. 2. Sociales: inclusión, derechos de los migrantes, respeto de la diferencia, politización de lo social, respeto de la naturaleza. 3. De administración: mejorar la administración pública.	Ciudadanos (as) de manera individual o colectiva que se integran y expresan a través de los nuevos movimientos sociales (GLBT, ecologistas, antiglobalización, pacifistas, de minorías étnicas y culturales, los sin tierra, forajidos, indignados).

Fuentes: 1. CORDOVA, Holger; *Hacia una Gobernabilidad Ciudadana*; Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia-Instituto Superior de Post-grado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador; Quito-Ecuador; 2005.

2. BAÑO, Rodrigo; *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales*. En: CORREA, Enrique y NOÉ Marcela, editores; *Nociones de una Ciudadanía que Crece*; Santiago-Chile; FLACSO-Chile; 1998.

3. ORTIZ, Crespo Santiago; *Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado*; Editorial Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador; Quito-Ecuador; 1998.

Elaboración: personal.

2.5. Niveles de participación

No estando la participación limitada en su forma, tampoco lo está en su magnitud, en su alcance y en su profundidad, es por esta razón que distintos autores han ensayado escalas para medir la participación con la finalidad de diferenciar unas de otras y de realizar una descripción más cercana de la realidad en este tema.

En el ANEXO 1 se presentan 5 escalas de niveles de participación que pueden ser útiles a manera de termómetro de la participación en un país cualquiera.

Las escalas van de menor a mayor según dos criterios por lo menos:

1. El grado de incidencia de la sociedad en las decisiones tomadas en cualquier nivel de gobierno que se traduce en niveles de satisfacción de sus intereses o demandas.
2. La calidad, cantidad y oportunidad de la información entregada a la ciudadanía.

Independientemente de la escala que se escoja para aplicarla a una realidad de estudio, o sea que se valore conveniente el crear otra escala con la que se pretenda dar cuenta de una realidad específica, sus grados pueden ubicarse dentro de un continuum cuyos puntos límites extremos serían la no participación, o falsa o nula participación como el nivel de partida o nivel de participación cero, hasta aquel punto del ideal participacionista en que se hace relación al autogobierno, el del poder popular o ciudadano como el punto máximo de participación.

El hacer referencia a niveles de participación nos permite dos cosas:

1. El reconocer que la realidad no es homogénea y que por consiguiente no existe ni una sola forma de participación, ni la misma se la ejerce con la misma intensidad, ni tampoco existe una escala única de medición.
2. Que pueden existir escalas cuanto teorías y autores hay, pero que en todo caso lo que si podemos reconocer es que existe una realidad política heterogénea de la cual en un esfuerzo colectivo debemos dar cuenta despojándonos de los velos que nos imponen nuestras ideas, creencias, cultura y conocimientos.

2.6. Mecanismos de participación ciudadana institucional. La veeduría ciudadana.

Me referiré a la participación ciudadana institucional como aquella que se ejerce en virtud de una norma existente y a través de una institución pública, es decir que son aquellos espacios de participación abiertos desde diferentes niveles de gobierno para que la ciudadanía tome contacto con la administración pública, con el gobierno e intervenga en la deliberación y construcción de las decisiones que le afectan, para diferenciarla de aquella participación que nace desde la sociedad y que cuestiona al poder político y a la administración pública desde fuera de las instituciones que forman parte del Estado, y que cuando participa integrándose en espacios de debate para la toma de decisiones lo hace manteniendo su autonomía.

Recogiendo lo establecido en el Reglamento General de Veedurías Ciudadanas para las Veedurías, entenderemos como mecanismos de participación aquellos que garantizan el ejercicio de los derechos ciudadanos a participar en los asuntos de interés público.

Dividiremos los mecanismos de participación ciudadana en tres grupos, acogiendo la lógica planteada por Schneider y Welp,⁴⁴ bajo el criterio del sujeto habilitado para participar, mecanismos que se encuentran de manera diferenciada aplicados en algunos países de América del Sur como Venezuela, Colombia, Uruguay, Argentina, Brasil y Ecuador:

1. Deliberativa.- el sujeto habilitado para participar es el habitante, dentro de la cual se encuentran los cabildos abiertos, foros abiertos, audiencias públicas, los cabildos populares, asambleas locales, presupuestos participativos, mesas de concertación, etc...
2. Semi-representativa.- el sujeto habilitado para participar es el ciudadano y/o asociaciones delegados o electos por los ciudadanos o designados, dentro de las cuales se encuentran las Juntas Comunales, los Consejos de Planeación Local, Consejos sectoriales, distritales y locales, Consejos de la Igualdad, Consejo Nacional de Planificación, Veedurías Ciudadanas, la

⁴⁴ FLACSO, Ecuador; Iconos No. 40; Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina; Quito-Ecuador; Editora María Pia Vera; 2011; págs. 21-55.

silla vacía, consejos consultivos, observatorios, Asamblea Nacional Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, etc...

3. Directa.- el sujeto habilitado para participar es todo ciudadano con derecho a voto, dentro de las cuales se encuentran los referéndum, los plebiscitos, las iniciativas populares normativas, las consultas populares y las revocatorias del mandato.

A este criterio le he añadido el del carácter vinculante de la consulta, es decir el de la obligatoriedad de las instituciones y autoridades de obedecer la voluntad de la sociedad expresada en la consulta. De esta manera tenemos que para el caso ecuatoriano:

1. En el tipo de participación con mecanismos deliberativos no existe el carácter vinculante.
2. En el tipo de participación con mecanismos semi-representativos no existe el carácter vinculante.
3. En el tipo de participación con mecanismos directos existe el carácter vinculante.

Para el caso ecuatoriano se establece la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno sean nacional o local, este último que comprende lo regional, provincial, cantonal, parroquial o circunscripciones territoriales especiales tales como las de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades montubios, afro ecuatorianos e indígenas.

La Constitución en su artículo 95, establece que los derechos de participación se ejercerán a través de los mecanismos de democracia directa, democracia representativa y democracia comunitaria; es de notar que no especifica la democracia participativa, sino que a las tres formas de participación las integra en el título IV Participación y Organización del Poder, en el capítulo primero Participación en Democracia, deduciéndose que los mecanismos de democracia directa, representativa y comunitaria, serían formas de participación de la ciudadanía que complementarían la democracia participativa.

A lo largo del título IV, capítulo I, secciones primera, segunda, tercera y cuarta se despliegan los mecanismos de participación ciudadana, dentro de los cuales pero sin definirla se menciona a la VEEDURÍA en su artículo 100.

2.7. Participación, legitimidad del ejercicio del poder y gobernabilidad democrática.

La participación ciudadana puede estar ubicada como un INPUT o como un OUTPUT de la democracia; en el primer caso a través de la incorporación de la voluntad de los mandantes en las políticas públicas, y en el segundo caso mediante el diseño, implementación y seguimiento participativo de políticas públicas en participación ciudadana, hablamos de la promoción, incentivo, generación de espacios y de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, políticas que deben contemplar por lo menos seis elementos en la línea de legitimar su acción:

1. Instituciones y espacios de participación.
2. Mecanismos de participación.
3. Personal comprometido y capacitado para cumplir con los objetivos.
4. Asignación de recursos.
5. Actitud de respeto a la autonomía de la participación libre y voluntaria que conduce a no encauzar y menos cooptar la participación ciudadana como parte de una estrategia política. En este caso estamos hablando de una ética política.
6. Acatamiento y ejecución de las decisiones de la ciudadanía.

Decisiones así construidas generarían:

1. Que la ciudadanía abandone la apatía política y se integre en la participación activa y protagónica.
2. La legitimidad de régimen y de consenso político de las que habla Sartori, ya que solo la legitimidad de entrada que otorga el ganar una contienda electoral, en los tiempos actuales no basta, porque parece ser que la ciudadanía de a poco empieza a darse cuenta de la importancia de participar en la decisión de los asuntos de interés general dentro de los cuales se inscribe el político, que también es de su incumbencia.

3. Un gobierno que puede gobernar, ya que la ciudadanía al ser parte de las decisiones que se toman es corresponsable de la administración pública y de las políticas públicas, lo que la conduce a un involucramiento en la ejecución y en la evaluación, y a una actitud pro-activa frente a los probables errores.

4. Confianza entre la sociedad, el estado y sus instituciones públicas.

Si se da cabida y se desarrolla una participación abierta, compartida, dialógica y orientada al entendimiento y a los acuerdos, estaríamos estructurando la situación referida por Santos cuando define a la democracia como el régimen que permite la transformación de las relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida, siendo la toma de decisiones debatida, consensuada, colectiva y de amplia y efectiva participación la que permitiría esto; en este proceso la autoridad nominal reconoce la validez de saberes y experiencias que desde los diferentes actores sociales se hacen públicos y se argumentan, y los incorpora en las decisiones de planificación, de diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de las acciones de la administración pública; por el otro lado la sociedad acude al llamado legal de autoridad legítima, involucrándose en las decisiones del gobierno, consecuentemente legitimándolas y legitimándole.

Los espacios de participación ciudadana institucionalizada que se abran a la ciudadanía sin objetivos de manipulación y posterior chantaje políticos desde el Estado y el Gobierno de turno, generarían capital social, que en palabras de Robert Putnam es: “La confianza en los otros (independientemente de las líneas de conflictos sociales) así como la capacidad de comunicación y cooperación entre los individuos”⁴⁵ que estructurarían la cohesión social que puede conducir a la conformación de redes que faciliten una acción coordinada de mayor envergadura.

En la administración pública la participación ciudadana coadyuvaría a generar eficiencia, transparencia, una mejor utilización de los recursos y a reducir la corrupción, lo que se traduciría en un fortalecimiento institucional y de la autoridad de los funcionarios que las gestionan.

⁴⁵ NOLHEN, Dieter; Ciencia Política y Democracia en su Contexto; ORTIZ, Richard, editor; Quito-Ecuador; 2010; pág. 66.

Abrir espacios de participación ciudadana institucionalizada, en lo social generaría interés y vinculación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pudiendo convertirse en una escuela de ciudadanía a través de la cual los valores considerados democráticos y ratificados cada cierto tiempo por la sociedad a través de un contrato social⁴⁶, se irían trasladando de generación en generación incidiendo en la cultura política⁴⁷ de la sociedad que orientaría su manera de sentir, pensar y practicar la política, hacia la ampliación y profundización de la democracia que solo se la consigue con un proceso de abajo hacia arriba.

El rol del estado y de su aparato administrativo en el tema de participación ciudadana no es ni debe intentar ser central, no debe trazarse como fin su construcción, sino limitarse en ser un facilitador del proceso, ya que la organización y la participación de la sociedad nace como una necesidad que forma una conciencia que empuja a la acción solidaria, auténtica y con proyección histórica, vale decir con un proyecto de vida propio, solo de esta manera aportaría a un proceso de construcción de ciudadanía que consolide una democracia participativa, a la vez que ganaría en respaldo ciudadano mejorando la legitimidad, ampliando y fortaleciendo los espacios de gobernabilidad.

Al asumir el Estado el rol de facilitador del proceso participativo ciudadano y con una lógica sistémica y de eficiencia administrativa genera una normativa que contiene los espacios, los mecanismos, los alcances, los límites, los actores, los requisitos, las obligaciones y los procedimientos para hacer efectiva la tan mentada participación en que interactúen con miras al consenso, la sociedad y el Estado.

⁴⁶ Hago referencia a la ratificación de una Constitución vigente o a la aprobación de una nueva, vía consulta popular en la que el constituyente decida los principios, valores, estructura y funciones del poder constituido.

⁴⁷ Utilizo el concepto de cultura política desarrollado por Nohlen: “La red de relaciones que se concreta en ideas, valores, símbolos y normas compartidos por una sociedad, esto es, una mentalidad ‘que adquiere sentido dentro de un contexto social y que guía y condiciona el pensar, actuar y sentir de los actores políticos’ (Cacialgli 1996:14)”, en: NOLHEN, Dieter; Ciencia Política y Democracia en su Contexto; ORTIZ, Richard, editor; Quito-Ecuador; 2010; pág. 83.

CAPÍTULO III

LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS EN LA NORMATIVA: INSTITUCIONES, ESTRUCTURA, MECANISMOS.

En este capítulo se analizará la propuesta en Veedurías Ciudadanas contenida en la normativa ecuatoriana sobre participación ciudadana; la institucionalidad que la regula, los alcances, limitantes, objetivos y requisitos que le dan origen, la ponen en funcionamiento y las hacen desaparecer.

3.1. La Constitución de la República del Ecuador del 2008

La Constitución aprobada en el referéndum del 18 de septiembre del 2008 en su parte dogmática en el párrafo segundo del artículo 1 establece que: “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”.⁴⁸

Mediante el artículo 66 establece los derechos de participación de las ecuatorianas y ecuatorianos, mismos que se garantizarán y ejercerán a través de las instituciones y mecanismos creados para el efecto.

En el Título IV que recoge lo relativo a la participación y organización del poder se establece:

Actores de la participación:

- a. Ciudadanos y ciudadanas de manera individual.
- b. Ciudadanas y ciudadanos de manera colectiva.
- c. Partidos políticos.

⁴⁸ ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador 2008. Internet. www.asambleanacional.gob.ec. Acceso: septiembre, octubre, noviembre de 2011 y enero de 2011.

d. Movimientos políticos.

Organización del poder:

e. Función Legislativa.

f. Función Ejecutiva.

g. Función judicial y justicia indígena.

h. Función de Transparencia y Control Social.

i. Función Electoral.

Ámbitos de la participación:

a. Planificación y gestión de los asuntos públicos.

b. Control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes.

c. Formular propuestas y reivindicaciones económicas, sociales, políticas, ambientales y culturales.

Principios.

a. Igualdad.

b. Autonomía.

c. Deliberación pública.

d. Respeto a la diferencia.

e. Control popular.

f. Solidaridad.

g. Interculturalidad.

Formas de la participación:

a. Democracia representativa.

b. Democracia directa.

c. Democracia comunitaria.

Participación en los niveles de gobierno:

- a. Nacional.
- b. Local (regionales, provinciales, cantonales, parroquiales o de circunscripciones territoriales indígenas, afro ecuatorianas, montubias o especiales)

Exigencias de la participación al interior de las organizaciones:

- a) Democracia interna.
- b) Alternabilidad de los dirigentes.
- c) Rendición de cuentas.

Mecanismos de participación:

- a) Voluntariado de acción social y desarrollo.
- b) Derecho a la resistencia.
- c) Audiencias públicas.
- d) Veedurías.⁴⁹
- e) Asambleas.
- f) Cabildos populares.
- g) Consejos consultivos.
- h) Observatorios.
- i) Silla vacía
- j) Iniciativa popular normativa.
- k) Consulta popular.
- l) Referéndum.
- m) Revocatoria del mandato.

⁴⁹ ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador 2008. Internet. www.asambleanacional.gob.ec., artículo 100. Acceso: septiembre, octubre, noviembre de 2011 y enero de 2012.

La Constitución en su parte orgánica mediante el artículo 204 crea la Función de Transparencia y Control Social integrada por:

- a. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
- b. La Contraloría General del Estado.
- c. Las Superintendencias.
- d. La Defensoría del Pueblo.

Mediante el artículo 207 crea El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS órgano que se encarga de garantizar que los derechos de participación de la ciudadanía se cumplan.

A este organismo al cual se integran la anterior Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Secretaría Nacional Anticorrupción, tiene dentro de sus competencias las siguientes:

- a. Ejecutar y promover la participación ciudadana a través de las distintas formas de participación.
- b. El control social.
- c. La lucha contra la corrupción.
- d. La selección y designación de las siguientes autoridades: Procurador, Superintendentes, Defensor del Pueblo, Fiscal General de la Nación, Contralor del Estado, Defensor Público, miembros del Tribunal Contencioso Electoral, del Consejo Nacional Electoral y del Consejo de la Judicatura.
- e. “Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones...”⁵⁰

Para complementar el análisis macro-institucional es necesario señalar que mediante Decreto Ejecutivo No. 133 de 26 de febrero de 2007, se crea La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana SPMSPC adscrita a la Presidencia de la República.

⁵⁰ ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Constitución de la República del Ecuador 2008, artículo 208 numeral 6. Internet. www.asambleanacional.gob.ec. Acceso: septiembre, octubre, noviembre de 2011 y enero de 2012.

El artículo 2 de esta ley establece que: “La SPMSPC es el organismo rector y coordinador de las políticas públicas que garantizan el derecho a la participación ciudadana, y será la entidad pública responsable de diseñar, desarrollar y poner en práctica un conjunto de medidas y acciones destinadas a estimular, encausar y consolidar la participación ciudadana en las decisiones claves que les afectan, de manera especial de aquellos segmentos de población hasta ahora marginados del acontecer político”.

La SPMSPC estará integrada por:

1. El Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral CODEPMOC.
2. El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE.
3. La Corporación de Desarrollo Afro ecuatoriano CODAE.
4. El Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU.
5. El Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador FODEPI.
6. El Fondo de Desarrollo Social de Emergencia.

Entre estas dos instituciones existe una superposición de funciones que en la práctica las conduce a un conflicto interinstitucional; en términos legales las funciones, competencias y atribuciones en lo referente a la Participación Ciudadana Institucionalizada la tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social por lo que una sana decisión podría ser la de desaparecer La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

3.2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana es publicada en el registro oficial No. 175 de 20 de abril de 2010. Esta ley contiene el objeto, los objetivos, principios, niveles, conceptos de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, conformación y las instancias institucionales públicas encargadas de operativizarlos.

Dentro de los considerandos se menciona al CPCCS y en la disposición General Tercera de esta ley se apunta las leyes a las que se acudirá para todo lo que no esté contemplado en la misma, señalando entre otras a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, no mencionándose en ningún caso a la Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

El objeto de esta ley de conformidad con su artículo 1 es: “Propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social”.

En el artículo 2 se especifica el ámbito de la siguiente manera: “La presente Ley tiene aplicación obligatoria para todas las personas en el territorio ecuatoriano; las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior; las instituciones públicas y las privadas que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano, las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita, que puedan promover libremente las personas en el Ecuador o las ecuatorianas o ecuatorianos en el exterior”.

En el artículo 3 se apunta como sus objetivos:

a. La democratización de las relaciones entre la sociedad y el Estado; la igualdad de oportunidades de participación para todos los miembros de la sociedad de manera individual u organizada; el acceso a la información y el control social y la rendición de cuentas.

- b. “Establecer las formas y procedimientos que permitan a la ciudadanía hacer uso efectivo de los mecanismos de democracia directa determinados en la Constitución y la ley; así como, los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas y servicios públicos.
- c. Instituir mecanismos y procedimientos para la aplicación e implementación de medidas de acción afirmativas que promuevan la participación igualitaria a favor de titulares de derechos que se encuentren en situaciones de desigualdad.
- d. Fijar los criterios generales con los cuales se seleccionarán a las ciudadanas y los ciudadanos que formen parte de las instancias y espacios de participación establecidos por esta Ley.
- e. Promover la formación en deberes, derechos y una ética de interés por lo público que haga sostenible los procesos de participación y la consolidación de la democracia”⁵¹.
- f. Proteger la expresión de las diferentes formas de disenso y diferencias.
- g. “Respaldar las diversas iniciativas de participación, organización, gestión y control social impulsadas de forma autónoma por la ciudadanía”⁵² y las distintas formas organizativas de la sociedad.

Al mencionar la participación organizada recalca en que esta tiene que ser lícita, lo cual podría constituirse en un mecanismo a través del cual se la reconoce o no, se destinan o no recursos, se persigue o no, a las organizaciones sociales, porque lo lícito incorpora no solo el hecho de realizar actividades que se enmarquen dentro de la ley, sino el hecho de que las organizaciones estén registradas, que cumplan con requisitos, procesos, tiempos, etc., requisitos eminentemente formales algunos que su incumplimiento no podría deslegitimar ni la acción ni la representación de una organización (con las debidas excepciones), pero que hábilmente utilizado y que a la luz de los hechos pueden servir para por ejemplo, descalificar las organizaciones que disienten con quienes están en el ejercicio del poder y en la administración pública.

⁵¹ ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial No. 175, del 20 de abril del 2010, art. 3 numerales 2, 3 y 4. Internet. www.asambleanacional.gob.ec; Acceso: septiembre, octubre y noviembre de 2011 y enero de 2012.

⁵² Ibid. artículo 3 numeral 7.

Menciona como principios los siguientes:

- a. La igualdad.
- b. La interculturalidad.
- c. La plurinacionalidad.
- d. La autonomía.
- e. La deliberación pública.
- f. El respeto a la diferencia.
- g. La paridad de género.
- h. La responsabilidad.
- i. La corresponsabilidad.
- j. Información y transparencia.
- k. Pluralismo.
- l. Solidaridad.

A continuación apuntaré las características principales de los diferentes mecanismos de participación:

3.2.1. Mecanismos de democracia directa

3.2.1.1. Iniciativa Popular Normativa.- Según el artículo 6 “Las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos, así como, organizaciones sociales lícitas, podrán ejercer la facultad de proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o ante cualquier otra institución u órgano con competencia normativa en todos los niveles de gobierno.

La iniciativa popular normativa no podrá referirse a crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la organización territorial político administrativa del país”.

La Comisión Popular Promotora deberá contar con el respaldo del 0,25% de los registrados en el padrón electoral de la jurisdicción correspondiente.

Para enmienda constitucional se necesitará el respaldo del 8% de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

Para reforma constitucional parcial se necesitará el respaldo del 1% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral nacional.

Los proponentes tendrán derecho a la participación activa y directa o mediante representación en el debate del proyecto, tanto en el pleno como en las comisiones que lo traten.

3.2.1.2. Consulta Popular Vinculante.- La Comisión Popular Promotora podrá solicitar al Ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a Consulta Popular en caso de que el órgano con competencia normativa haya rechazado o modificado de manera sustancial el proyecto de iniciativa popular normativa.

Cuando se trate de proyectos de ley La Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo.

3.2.1.3. Consulta Popular.- La Presidenta o Presidente de la República, los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía podrán solicitar la convocatoria a Consulta Popular.

Para el caso de los gobiernos autónomos descentralizados y de la ciudadanía -incluida las y los ecuatorianos domiciliados en el exterior- no podrán solicitar la convocatoria para temas relacionados con tributos, gasto público o la organización político administrativa del Estado, salvo lo dispuesto en la Constitución; cuando la consulta sea de carácter nacional o de una circunscripción especial del exterior, deberán contar con el respaldo del 5% de las personas inscritas en el registro electoral correspondiente, cuando la consulta sea local, deberá contar con el respaldo no inferior al 10% del registro electoral correspondiente.

La consulta popular para convocatoria a Asamblea Constituyente podrá ser solicitada por el Presidente (a) de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional o por el 12% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro nacional y del exterior.

3.2.1.4. Revocatoria del Mandato.- La solicitud de revocatoria del mandato solo podrá presentarse después del primer año y antes del último año del periodo para el cual fue electa la autoridad cuestionada. Igual tratamiento se dará a la recolección de firmas.

La solicitud deberá tener el respaldo de no menos el 10% de la población inscrita en el registro electoral correspondiente, salvo para el caso de Presidente(a) de la República que se requerirá del 15%.

El plazo para la recolección de firmas será de 180 días.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento.

3.2.1.5. Voluntariado de Acción Social y Desarrollo.- Según el artículo 37: “El Estado reconoce al voluntariado de acción social y desarrollo como una forma de participación social, como una actividad de servicio social y participación libre de la ciudadanía y las organizaciones sociales en diversos temas de interés público, con independencia y autonomía del Estado. La ciudadanía y las organizaciones sociales también podrán establecer acuerdos con las autoridades de los diversos niveles de gobierno para participar de manera voluntaria y solidaria en la ejecución de programas, proyectos y obra pública, en el marco de los planes institucionales”.

3.2.1.6. La Formación Ciudadana.- Las funciones y las entidades del Estado promoverán procesos de formación ciudadana y campañas de difusión acerca de temas de interés para la ciudadanía, pero sobre todo de sus derechos y deberes.

3.2.2. *Mecanismos de participación a nivel nacional.*

3.2.2.1. *Consejos Nacionales para la Igualdad.*- Son instancias integradas paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil; estarán presididos por quien represente a la función ejecutiva, lo conformarán en apego a la disposición transitoria sexta de la Constitución, los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afro-ecuatorianos y montubios,

3.2.2.2. *Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.*- Es un espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para la formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y será convocada por el Consejo Nacional de Planificación.

Estará conformada por delegadas(os) de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales.

3.2.2.3. *Consejos Ciudadanos Sectoriales.*- Según el artículo 52: “Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales.

En el marco de sus procesos de planificación y evaluación, las carteras de Estado convocarán, al menos dos veces por año, a los consejos ciudadanos sectoriales. A partir de la primera convocatoria, estos podrán auto-convocarse las veces que crean necesario, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes”.

Estos consejos estarán integrados por actores de la sociedad civil organizada relacionados con la temática del sector.

3.2.3. Mecanismos de participación a nivel local.

3.2.3.1. Las Asambleas Locales.- Podrán ser organizadas en cualquier nivel de gobierno por iniciativa de la ciudadanía con la finalidad de incidir en la gestión de lo público.

Estará integrada por ciudadanas y ciudadanos y por organizaciones sociales y garantizará pluralidad, interculturalidad e inclusión.

Se regirán por los principios de democracia, equidad de género y generacional, alternabilidad de sus dirigentes y rendición de cuentas periódicas.

Es importante de anotar que entre sus funciones hay una que resulta de interés, y es la relacionada con la organización de manera independiente, del ejercicio de rendición de cuentas al que están obligadas las autoridades electas, esto en razón de que hasta el momento la rendición de cuentas ha sido organizada por las propias instituciones y autoridades de la administración pública, con la lógica orientación que se puede dar a esta.

Las asambleas locales procurarán tener entre sus integrantes actores de su nivel de gobierno así como integrantes de los niveles de gobierno inferiores.

Se establece el apoyo de las diferentes autoridades de gobierno local o del CPCCS para el funcionamiento de las asambleas siempre y cuando se cumplan con determinados requisitos.

3.2.3.2. La Participación Ciudadana a Nivel Local.- Se establece que en todos los niveles de gobierno existirán instancias de participación cuyo nombre se definirá en cada nivel de gobierno.

Estarán integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad pertenecientes a la jurisdicción del nivel de gobierno correspondiente.

La máxima autoridad del nivel de gobierno correspondiente será la encargada de activar este mecanismo de participación, que en ningún caso podrá ser menor de tres veces al año.

3.2.3.3. Los Consejos Locales de Planificación.- De conformidad con el artículo 66: “Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas

locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional”.

Es de anotar que en estos consejos los representantes de la ciudadanía siempre estarán en minoría.

3.2.3.4. Los Presupuestos Participativos.- El artículo 67 establece: “Es el proceso mediante el cual, las ciudadanas y los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones sociales, contribuyen voluntariamente a la toma de decisiones respecto de los presupuestos estatales, en reuniones con las autoridades electas y designadas”.

Es objetivo de este mecanismo de participación el logro de la justicia redistributiva en las asignaciones y será activado por la autoridad competente.

Se establece la obligatoriedad del presupuesto participativo pero no se establece la obligatoriedad e inmediatez de las decisiones adoptadas por la ciudadanía y la sociedad civil.

3.2.4. Mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Según el artículo 72: “Son mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública los instrumentos con los que cuenta la ciudadanía de forma individual o colectiva para participar en todos los niveles de gobierno establecidos en la Constitución y la Ley”.

3.2.4.1. Las Audiencias Públicas.- Según el artículo 73: “Se denomina audiencia pública a la instancia de participación habilitada por la autoridad responsable, ya sea por iniciativa propia o a pedido de la ciudadanía, para atender pronunciamientos o peticiones ciudadanas y para fundamentar decisiones o acciones de gobierno. Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno”.

3.2.4.2. *El cabildo popular.*- Es una instancia eminentemente consultiva de nivel cantonal y para tratar asuntos relacionados con la municipalidad correspondiente.

3.2.4.3. *La silla vacía.*- Es una instancia de participación habilitada en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados que además son públicas y en las cuales participarán representantes de la ciudadanía con voz y voto vinculados con el tema a tratarse.

En caso de no producirse el consenso, el representante de la ciudadanía será escuchado únicamente con voz.

3.2.4.4. *Las Veedurías Ciudadanas.*- Según el artículo 84: “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.

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”.

Tendrán diferentes formas y modalidades y promoverán, defenderán y vigilarán el cumplimiento de los derechos constitucionalmente consagrados.

El CPCCS reglamentará las veedurías ciudadanas, mismas que no podrán tener conflictos de interés con el objeto observado y serán responsables en caso de injurias.

3.2.4.5. *Los observatorios.*- Según el artículo 79: “se constituyen por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Tendrán como objetivo elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas”.

3.2.4.6. *Los Consejos Consultivos.*- De conformidad con el artículo 80: “Son mecanismos de asesoramiento compuestos por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles que se constituyen en espacios y organismos de consulta. Las autoridades o las instancias mixtas o

paritarias podrán convocar en cualquier momento a dichos consejos. Su función es meramente consultiva”.

3.2.4.7. *La Consulta Previa e Informada.*- Es un derecho que tienen las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afro ecuatoriano y montubio y que se lo ejercerá dentro de un plazo razonable

En toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al medio ambiente existirá la obligatoriedad de CONSULTA AMBIENTAL A LA COMUNIDAD.

Sin embargo de ser un derecho y una obligatoriedad se establece que cuando en la consulta la comunidad se oponga mayoritariamente, la decisión de ejecutar o no el proyecto la tomará la instancia administrativa superior correspondiente, concluyéndose que un mecanismo que empieza por ser de democracia directa termina siendo de resolución administrativa.

3.2.4.8. *La Rendición de Cuentas.*- es un derecho de la ciudadanía que puede ser ejercido de forma individual u organizada lícitamente, que se lo podrá solicitar por lo menos una vez al año y que según el artículo 89: “Es 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”.

Están obligados a rendir cuentas:

- a. Las autoridades del Estado electas o de libre remoción.
- b. Representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público.
- c. Los medios de comunicación social.

3.2.4.9. *Libre Acceso a la Información Pública.*- Es un derecho de las ciudadanas y ciudadanos garantizado por el Estado.

La información pública pertenece a la ciudadanía y quienes la manejen son sus depositarios y administradores.

3.2.4.10. *Democracia electrónica.*- El artículo 101 establece que: “Todos los gobiernos autónomos descentralizados expedirán políticas específicas e implementarán mecanismos concretos para la utilización de los medios electrónicos e informáticos en los procesos de información, consulta, constitución de grupos, foros de discusión y diálogos interactivos.

Para el efecto, cada uno de los gobiernos y dependencias dispondrá y actualizará permanentemente su respectivo portal web con información relativa a leyes, ordenanzas, planes, presupuestos, resoluciones, procesos de contratación, licitación y compras entre otros. Las autoridades públicas de todas las funciones del Estado mantendrán un espacio dedicado en el portal institucional para poder informar, dialogar e interactuar con la comunidad”.

A manera de comentario general se puede anotar que dentro de las funciones, responsabilidades y finalidades de los diferentes mecanismos de participación -salvo los de democracia directa- no consta expresamente la de decidir sobre los asuntos públicos, así como tampoco se establece el carácter vinculante de las decisiones tomadas en los espacios de deliberación ciudadana.

Es interesante anotar también que se crean acciones judiciales para la defensa de los derechos de participación que las pueden ejercer las ciudadanas(os) de manera individual o colectiva cuando se produzca la violación de sus derechos o exista amenaza de su afectación.

A través del siguiente cuadro podemos visualizar de mejor manera como se despliegan los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada a través de los diferentes niveles de gobierno, acogiendo tanto los criterios de Schneider y Welp,⁵³ cuanto el de carácter vinculante de la consulta, descrito en el punto 2.6 de este documento.

⁵³ FLACSO, Ecuador; Iconos No. 40; Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina; Quito-Ecuador; Editora María Pía Vera; 2011; págs. 21-55.

PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO	MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	COMPOSICIÓN	TIPO DE PARTICIPACIÓN (bajo el criterio de sujeto habilitado para participar). Orientación de la participación.	NIVEL DE PARTICIPACIÓN SEGÚN LA ESCALA DE HAMBLETON Y HOGGET (3 áreas) (b)
Nacional	1. Consejos Nacionales para la Igualdad	Paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil.	Semi-representativa-consulta.	De no participación a la participación ciudadana.
	2. Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir	Delegados(as) de las asambleas locales de participación, de cada consejo ciudadano sectorial y de las organizaciones sociales nacionales.	Semi-representativa-consulta y diálogo.	De no participación a la participación ciudadana.
	3. Consejos Ciudadanos sectoriales	Actores de la sociedad civil organizada relacionados con la temática y articulados a los ministerios sectoriales.	Semi-representativa de discusión y seguimiento.	De no participación a la participación ciudadana.
Local (regionales, provinciales, cantonales, parroquiales o de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias)	1. Asambleas locales (regionales, provinciales, cantonales, parroquiales o de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias)	Actoras y actores del nivel territorial de gobierno, delegadas(os) de los niveles territoriales inferiores.	Semi-representativa, deliberativa.	De no participación a la participación ciudadana.
	2. Participación ciudadana a nivel local.	Autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la	Semi-representativa, deliberativa.	De no participación a la participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO	MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	COMPOSICIÓN	TIPO DE PARTICIPACIÓN (bajo el criterio de sujeto habilitado para participar). Orientación de la participación.	NIVEL DE PARTICIPACIÓN SEGÚN LA ESCALA DE HAMBLETON Y HOGGET (3 áreas) (b)
		sociedad en el ámbito territorial de cada nivel de gobierno.		
	3. Consejos locales de planificación.	Por lo menos un 30% de representantes de la ciudadanía, (el restante de representantes de los niveles de gobierno).	Semi-representativa.	De no participación a la participación ciudadana.
	4. Cabildos populares; solo cantonales.	Toda la ciudadanía.	Deliberativa-consultivo.	De no participación a la participación ciudadana.
	5. Silla vacía; en gobiernos autónomos descentralizados .	Representantes de la ciudadanía en función de los temas a tratarse.	Semi-representativa.	De no participación a la participación ciudadana (c).
	6. Consulta previa (libre e informada).	Colectividades (comunidades, pueblos y nacionalidades montubios, afro ecuatorianos, e indígenas)	Directa-deliberativa.	De no participación-participación ciudadana-control ciudadano. (d).
Nacional y local	1. Presupuestos participativos.	Ciudadanía, organizaciones sociales, delegados(as) de unidades básicas de participación (comunidades, recintos, barrios, etc...)	Deliberativa-consulta	De no participación a la participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO	MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	COMPOSICIÓN	TIPO DE PARTICIPACIÓN (bajo el criterio de sujeto habilitado para participar). Orientación de la participación.	NIVEL DE PARTICIPACIÓN SEGÚN LA ESCALA DE HAMBLETON Y HOGGET (3 áreas) (b)
	2. Audiencia pública	Ciudadanía u organizaciones sociales.	Deliberativa-consulta.	De no participación a la participación ciudadana.
	3. Veedurías Ciudadanas.	Ciudadanos(as) y por organizaciones sociales.	Semi-representativa-observación, recomendación.	De no participación a la participación ciudadana.
	4. Observatorios	Grupos de personas u organizaciones ciudadanas.	Semi-representativa-consulta.	De no participación a la participación ciudadana.
	5. Consejos Consultivos.	Ciudadanas(os) y por organizaciones civiles.	Deliberativa-consulta.	De no participación a la participación ciudadana.
	6. La rendición de cuentas.	Ciudadanas(os) en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades montubios, afro ecuatorianos, e indígenas.	Semi-representativa-información.	De no participación a la participación ciudadana.
	7. Acceso a la información pública.	Toda la ciudadanía.	Deliberativa-informativa. (a)	De no participación a la participación ciudadana.

PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO	MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	COMPOSICIÓN	TIPO DE PARTICIPACIÓN (bajo el criterio de sujeto habilitado para participar). Orientación de la participación.	NIVEL DE PARTICIPACIÓN SEGÚN LA ESCALA DE HAMBLETON Y HOGGET (3 áreas) (b)
	8. Democracia electrónica.	Toda la ciudadanía.	Deliberativa-informativa. (a)	Participación ciudadana.
	9. Iniciativa popular normativa.	Ciudadanas(os) y organizaciones sociales lícitas.	Directa-toma de decisiones.	De participación ciudadana al control ciudadano.
	10. Consulta popular.	Todos los ciudadanos(as).	Directa-toma de decisiones.	De participación ciudadana-control ciudadano.
	11. Revocatoria del mandato.	Todos los ciudadanos(as).	Directa-toma de decisiones.	De participación ciudadana-control ciudadano.
	12. Voluntariado de acción social y desarrollo.	Ciudadanas(os) y organizaciones sociales.	Semi-representativa-cooperación.	De participación ciudadana-control social.
	13. Formación ciudadana y difusión de los derechos y deberes.	Ciudadanas(os) y organizaciones sociales.	Deliberativa-informativa. (a)	De no participación a la participación ciudadana.

Fuente: Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Publicación de La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana.

Elaboración: personal.

Notas: (a).- Si bien estos tres mecanismos de participación parecerían no encajar en la clasificación propuesta, sin embargo por la habilitación del sujeto a participar los he incluido en el nivel de participación deliberativa, complementándolo con el calificativo de informativa ya que la deliberación requiere de información para poder tener fuerza argumentativa.

(b).- De la descripción que se hace en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, he realizado un cruce aproximativo con la escala de participación de Hambleton y Hogget pero únicamente en lo relacionado a las tres áreas (no participación, participación ciudadana y control ciudadano), ya que la aplicación de los 12 niveles de la escala ameritaría un estudio de campo para tener un criterio más próximo de la correspondencia entre mecanismo de participación y nivel de participación, asunto que no es objeto del presente trabajo, sin embargo el ejercicio es de utilidad para una primera ubicación desde la teoría dentro de una escala de participación, de los mecanismos de participación, que para

el caso de las veedurías ciudadanas será validado con la práctica que alrededor de estas se esté desarrollando.

- (c).- Este mecanismo de participación puede ir desde la participación ciudadana hasta la no Participación, en consideración a lo establecido en el párrafo quinto del artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que dice: “En el caso de que las personas acreditadas representen posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. No obstante, si no se lograra llegar a consenso alguno en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto”, de lo que se concluye que el consenso es visto como una meta política de legitimar al grupo en el poder y no como una actitud que guíe las acciones conjuntas.
- (d).- Este mecanismo de participación puede ir desde la participación ciudadana hasta la no Participación, en consideración a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 398 de la Constitución que dice: “Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley”, de lo cual se deduce que en última instancia no es la comunidad consultada la que toma la decisión, sino la instancia administrativa superior correspondiente, concluyéndose que la voluntad de la comunidad se diluiría en un proceso deliberativo.

3.3. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Estructura, funciones, las veedurías ciudadanas.

Con fecha 9 de septiembre del 2009 se publica en el Registro Oficial No. 22 la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social misma que contempla el objetivo, funciones, competencias, estructura, integración del CPCCS entre otros elementos.

El objeto del CPCCS según el artículo 1 es la promoción e incentivo del ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana; el impulso y el establecimiento de los mecanismos de control social; y la designación de las autoridades que le corresponde de acuerdo con la Constitución y la ley.

Sus principios generales son:

- a. Igualdad
- b. Ética laica.
- c. Diversidad.
- d. Interculturalidad.

- e. Deliberación pública.
- f. Autonomía social.
- g. Independencia.
- h. Complementariedad.
- i. Subsidiariedad.
- j. Transparencia.
- k. Publicidad.
- l. Oportunidad.

Para el cumplimiento de sus funciones podrá establecer DELEGACIONES en el país o en el exterior.

3.3.1. Atribuciones.

El CPCCS tiene divididas sus atribuciones en 8 áreas con el objetivo de garantizar el buen vivir y el ejercicio de los derechos y dentro de estos del derecho a la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos que viven en el país y en el exterior, en todas las fases de la gestión pública, en todas las funciones e instituciones del Estado y en todos los niveles de gobierno, áreas que son:

3.3.1.1. Promoción de la participación.- Para lo cual propondrá en coordinación con la ciudadanía a las diferentes instancias públicas, políticas, planes, proyectos y acciones; promoverá y facilitará procesos de debate y deliberación pública; propiciará la formación ciudadana y el desarrollo de capacidades para el ejercicio y exigibilidad de derechos, tanto de la sociedad cuanto de los funcionarios públicos; propiciará la recuperación de la memoria colectiva; monitoreará la gestión de las instituciones públicas en lo referente a participación ciudadana y generará mecanismos de incentivos a la participación tales como fondos concursables, intercambio de experiencias, talleres, cursos, entre otros.

3.3.1.2. Control social.- Que se efectuará a las instituciones del sector público y a las personas naturales y jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos, presten servicios públicos o desarrollen actividades de interés público, para lo cual apoyará todas las iniciativas de control social como los observatorios y las VEEDURÍAS.

Al hablar de las veedurías ciudadanas en su artículo 8 numeral 3 dice: “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 indicios de responsabilidad, el Consejo enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria.

3.3.1.3. Rendición de cuentas.- Para lo cual el CPCCS establecerá los mecanismos para someter al control de la sociedad a las instituciones públicas y empresas privadas que presten servicios públicos, manejen fondos públicos o realicen actividades de interés público.

La rendición de cuentas se realizará por lo menos una vez al año y el Consejo monitoreará la metodología utilizada y la calidad de la información que le permitan realizar recomendaciones.

En caso de incumplimiento por parte de las instituciones obligadas a rendir cuentas, el CPCCS remitirá la queja a la Contraloría General del Estado para que inicie la investigación.

3.3.1.4. Fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción.- Para lo cual promoverá políticas institucionales de transparencia y de una ética en la gestión de lo público y en el uso de los recursos del Estado; requerirá de cualquier entidad, funcionario(a) o persona natural o jurídica privada que manejo fondos públicos, preste servicios públicos o que realiza actividades de interés público la información que necesite, quienes de no hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley; requerirá de las instituciones públicas e investigará a petición de parte, las denuncias sobre afectación a la participación, corrupción o acciones que vayan en contra del interés público.

Como resultado de las investigaciones emitirá informes y recomendaciones, impulsará las acciones legales necesarias, y de ser el caso actuará como parte de procesal con acusación particular o demanda según corresponda.

3.3.1.5. Conformación de Comisiones Ciudadanas de Selección para la designación de las siguientes autoridades.- Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de esta ley.

Las comisiones estarán integradas por un representante de cada una de las cinco funciones del Estado y por igual número de representantes de las organizaciones sociales y de la ciudadanía y serán dirigidas por el representante de la ciudadanía quien tendrá voto dirimente.

La transparencia del proceso de selección de las comisiones estará garantizado por la participación de veedurías.

3.3.1.6. Selección y designación de la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las Superintendencias.- de ternas enviadas por el Ejecutivo, en apego a lo establecido en el artículo 68 de esta ley.

3.3.1.7. Designar a representantes de los afiliados activos y jubilados al directorio del Banco del IESS y representantes de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria.

3.3.1.8. Presentar propuestas normativas dentro del marco de sus atribuciones.

3.3.2. Conformación.

El CPCCS estará integrado por 7 consejeros principales y 7 suplentes quienes durarán 5 años en sus funciones.

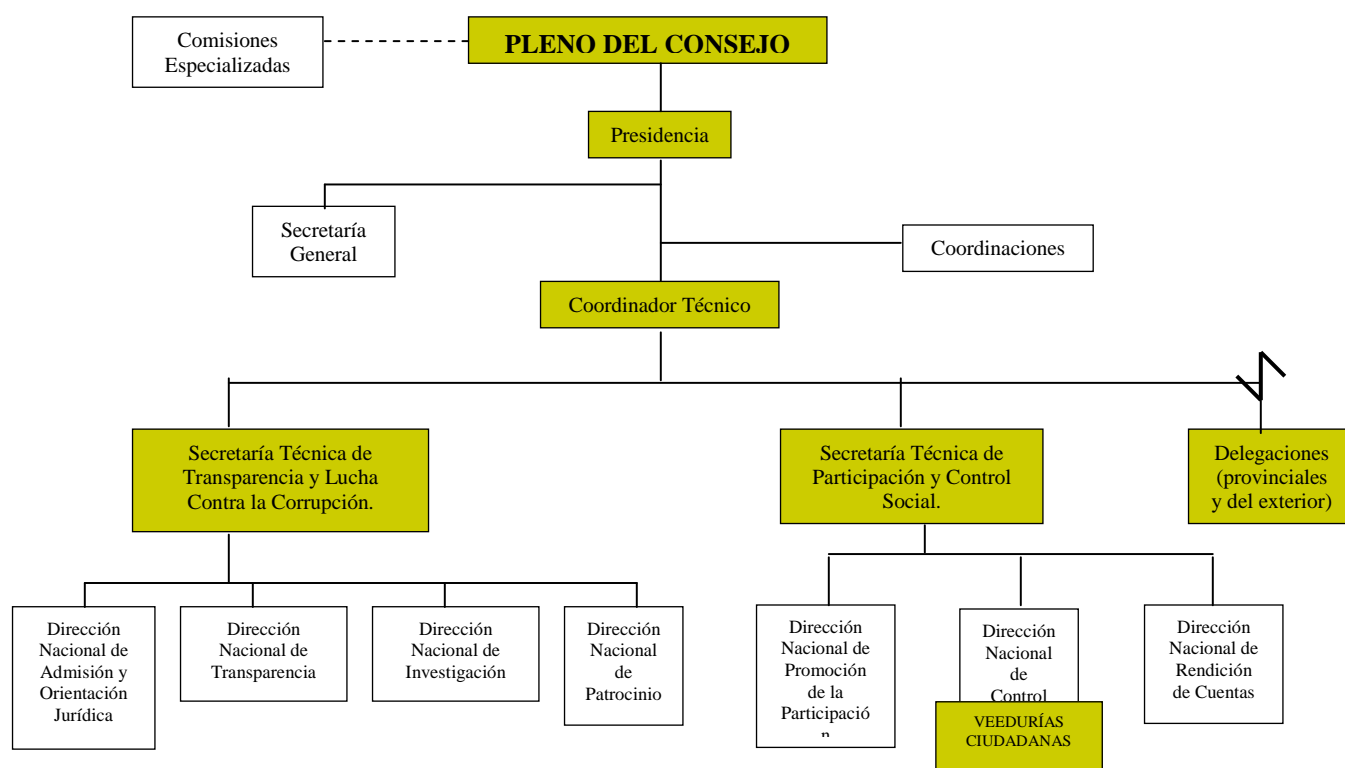
El proceso para la conformación será llevado a cabo por el Consejo Nacional Electoral mediante concurso de méritos y oposición y garantizará la paridad y alternabilidad de género

entre quienes hayan obtenido las mejores puntuaciones, la equidad generacional, la interculturalidad y la inclusión de al menos un representante de los pueblos y nacionalidades indígenas y afro-ecuatorianos o montubios.

Las organizaciones sociales y la ciudadanía podrán conformar veedurías para el seguimiento del proceso de conformación del CPCCS.

3.3.3. Estructura.-

Mediante un organigrama expondremos la estructura del CPCCS:



Fuente: www.participacionycontrolsocial.gob.ec
 Elaboración: personal.

La estructura que se presenta está centrada en lo concerniente a la función específica del CPCCS razón por la que no se desglosa la estructura en lo relacionado a la parte administrativa, financiera y jurídica que no es motivo de análisis del presente trabajo.

El pleno del Consejo y la Presidencia forman parte del órgano de gobierno; las comisiones especializadas y las coordinaciones que no tengan que ver con la parte administrativa financiera, forman parte de los órganos asesores; la secretaría general forma parte de los órganos auxiliares y de apoyo; y, la coordinación técnica, las secretarías técnicas y las delegaciones (que funcionan como órganos desconcentrados) forman parte del órgano ejecutor.

3.4. Reglamento General de Veedurías Ciudadanas.

El Reglamento General de Veedurías Ciudadanas es aprobado mediante resolución del pleno del CPCCS No. 014-015-2010-CPCCS y publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 226 de 1 de julio de 2010, y tiene por objeto: “Regular la conformación, atribuciones, competencias y funcionamiento de las veedurías ciudadanas...”, que en adelante nos referiremos simplemente como veedurías.

En el artículo 4 se establece como principios los siguientes:

- a. Autonomía.
- b. Responsabilidad y corresponsabilidad.
- c. Objetividad.
- d. Interculturalidad.
- e. Independencia.⁵⁴

⁵⁴ Hasta qué punto se puede garantizar la independencia, la eficacia y celeridad cuando las veedurías no disponen de fondos propios para su funcionamiento y es el CPCCS de conformidad con el artículo 12 del reglamento en estudio, quien presta las facilidades para su accionar, constituyéndose el

- f. Imparcialidad.
- g. Transparencia.
- h. Eficacia y celeridad.
- i. Criterios de equidad.

De manera complementaria a lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social en el artículo 5 de este reglamento se define a las Veedurías Ciudadanas como: “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”.

Se establece que las veedurías tendrán un carácter cívico, pro-activo, voluntario y temporal de conformidad con el objeto, ámbito y complejidad de lo observado, por consiguiente no se constituyen en dependencias del CPCCS así como tampoco sus miembros tendrán relación laboral de dependencia.

Las veedurías se conformarán por personas naturales o por delegados⁵⁵ de organizaciones de la sociedad, y serán el resultado de la iniciativa ciudadana colectiva, de las organizaciones sociales o del CPCCS.

La Dirección Nacional de Control Social dentro del CPCCS es la instancia operativa encargada de la promoción, incentivo, coordinación, convocatoria, inscripción, verificación de requisitos, registro, acreditación, notificación, capacitación y difusión de todo lo relacionado con las veedurías, su accionar e informes.

factor económico además en una limitante para el ejercicio del derecho a la participación de muchos sectores sociales y una debilidad que puede ser aprovechada por el Estado para encauzar y cooptar la participación ciudadana.

⁵⁵ Para promover una participación y representación plena, se debería exigir que la delegación sea el producto de una resolución de la Asamblea General de la respectiva organización, para lo cual harán llegar el acta certificada de dicha asamblea.

Las veedurías designarán a un coordinador(a) mismo(a) que se constituirá en su representante y vocero(a).

Se establece el apoyo del CPCCS dentro de los límites legales y presupuestarios y a través de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social en: capacitación, asesoría, seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias hasta su implementación, facilidades de funcionamiento y difusión.

La terminación de la veeduría se dará por las siguientes causas:

- a) Por 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 incumplimiento de la ley y del presente reglamento.
- d) Por incumplimiento del objeto, cronograma y términos de la propuesta de veeduría.
- e) Por no presentar los informes requeridos.

En el artículo 15 se establecen dos requisitos para ser veedor(a):

1. “Encontrarse en ejercicio de los derechos de participación”.
2. “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”.

En el artículo 16 se especifican 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. Pertenecer a más de una veeduría en curso; y,
- h. Ser directivo de un partido o movimiento político durante el ejercicio de la veeduría”.

En el artículo 17 se establecen 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”.

En el artículo 18 se especifican 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;⁵⁶
- 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”.

En el artículo 19 constan 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”.

En caso de incumplimiento de sus atribuciones, inhabilidades y deberes constantes en este reglamento así como de la normativa establecida en la legislación aplicable los veedores perderán su calidad.

Según la disposición general cuarta se exceptúan del presente reglamento las veedurías que se conformarán para la designación de las comisiones ciudadanas de selección y para la designación de autoridades encargadas al CPCCS, para lo cual se elaborará un reglamento especial.

⁵⁶ La implementación básicamente corresponde a las instituciones, autoridades y servidores(as) observadas; la veeduría a lo mucho puede hacer un seguimiento e informar; en el artículo 12 literal d) de este Reglamento, este deber consta como un apoyo que el CPCCS brindará a la veeduría.

3.5. Reglamento de Veedurías para los procesos de selección de los miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la designación de autoridades.

Este Reglamento fue aprobado mediante resolución del pleno del CPCCS No. 005-019-2010-CPCCS del 2 de julio de 2010.

El objeto del presente reglamento es el de regular la conformación, atribuciones y funcionamiento de las veedurías ciudadanas que actuarán en los siguientes procesos:

1. Designación de las comisiones ciudadanas de selección para la selección y designación mediante concursos de méritos y oposición con impugnación ciudadana, de las siguientes autoridades: Defensor del Pueblo, Defensor Público, Fiscal General del Estado, Contralor General del Estado y miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura, y las demás necesarias para designar a las y los miembros de otros cuerpos colegiados de las entidades del Estado de conformidad con la Constitución y la ley y conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de Ley Orgánica del CPCCS.
2. Selección y designación de la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las Superintendencias, de ternas enviadas por el Ejecutivo, en apego a lo establecido en el artículo 68 de la Ley Orgánica del CPPCS.
3. Designar a representantes de los afiliados activos y jubilados al directorio del Banco del IESS y representantes de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria.

En cuanto a los requisitos para ser veedor(a) son los mismos que constan en el Reglamento General salvo por el hecho de que los representantes de organizaciones sociales deberán acreditar tal representación mediante carta de auspicio a diferencia de lo establecido en el Reglamento en mención que habla de documento de representación o delegación.

El artículo 7 establece como prohibiciones las siguientes:

- a) “Ser servidores públicos bajo cualquier modalidad o tengan contratos en las instituciones a las que pertenezca la autoridad a designarse, determinadas en los numerales 10, 11 y 12 del Art. 208 de la Constitución de la República; y,

- b) Pertenecer a más de una veeduría en curso, dentro del proceso de selección de los miembros de las comisiones ciudadanas y para la selección de autoridades”.

Para verificar estas prohibiciones se completará y suscribirá el formato de declaración juramentada que consta en la página web institucional.

El artículo 8 especifica las siguientes atribuciones:

- a) “Vigilar el cumplimiento de las normas legales y procedimientos establecidos para el concurso;
- b) Vigilar la transparencia en la ejecución de los actos del Pleno del Consejo en el ámbito de este reglamento y de las Comisiones Ciudadanas de Selección;
- c) Informar oportunamente sobre el cumplimiento de los procedimientos y normas del concurso a la ciudadanía, al Pleno del Consejo y a las comisiones ciudadanas de selección, según corresponda;
- d) Solicitar la información necesaria a la Comisión Ciudadana de Selección y al Pleno del Consejo, a través de las instancias correspondientes: Presidencia de la Comisión Ciudadana y de la Secretaría General; y,
- e) Las demás que el Pleno del Consejo le otorgue”.

En el artículo 9 se detallan los siguientes deberes:

- a) “Cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como las resoluciones emitidas por el Pleno del Consejo;
- b) Cumplir sus funciones de forma objetiva, imparcial y transparente;
- c) Dar a conocer al Pleno del CPCCS de forma inmediata, sobre actos u omisiones que puedan afectar la transparencia del proceso materia de la veeduría, así como informar a la ciudadanía respecto a las medidas que se han adoptado frente a estos casos;

- d) Guardar absoluta reserva, bajo prevenciones de ley, sobre las calificaciones y toda información relacionada con resultados, hasta que el Pleno del Consejo emita las resoluciones respectivas; y,
- e) Usar la credencial otorgada por el CPCCS exclusivamente para los fines por los cuales fue creada la veeduría y devolverlas inmediatamente terminada esta.

El artículo 10 especifica las siguientes prohibiciones en el ejercicio de la veeduría:

- a) “Interferir en el desarrollo de las actividades del Pleno del CPCCS y de la Comisión Ciudadana de Selección dentro del proceso de selección materia de la veeduría;
- b) Utilizar, con fines ajenos a la veeduría, la información que llegare a obtener;
- c) Vincular la veeduría a intereses personales, de grupo, de partidos o movimientos políticos o con fines electorales; y,
- d) Recibir dinero, dádivas o similares por parte de los postulantes a los procesos sometidos a veeduría”.

El artículo 11 detalla las siguientes causas para la pérdida de la calidad de veedor o veedora:

- a) “Renuncia, que la hará ante el Coordinador de la Veeduría, con copia, para conocimiento del CPCCS;
- b) Incumplimiento de las normas legales y reglamentarias;
- c) Evidente parcialidad a favor o en contra de uno de los postulantes, debidamente comprobada;
- d) Ejercicio incorrecto de su calidad de veedor o veedora que constituya manifiesto abuso de poder, debidamente comprobado;
- e) Ocultamiento de información relevante que impida asegurar la transparencia del proceso;
- f) f) Difusión de información falsa o incompleta que afecte la imagen de los postulantes y de la institución;
- g) Utilización indebida de la credencial;

- h) Tener conflicto de intereses con los postulantes que participen en el mismo proceso; e,
- i) Estar vinculados por matrimonio, unión de hecho, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con los postulantes, que participen en los concursos objeto del presente reglamento y con los consejeros/as del CPCCS.

Estas veedurías podrán conformarse de forma individual o colectiva y cada organización solo podrá proponer un candidato(a) a veedor(a) por concurso.

En caso de conformarse veedurías internacionales estas serán aprobadas por el Pleno del CPCCS.

El procedimiento para la conformación de las veedurías cumplirá los siguientes pasos:

1. Convocatoria.
2. Inscripción.
3. Admisión
4. Notificación y publicación.
5. Inducción.
6. Acreditación.

Una vez conformada la veeduría sus integrantes nombrarán un coordinador(a) cuyas facultades y atribuciones de conformidad con el artículo 14 son:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley y este reglamento.
2. Servir de enlace entre los veedores y la Comisión Ciudadana de Selección y el Pleno del CPCCS.
3. Solicitar que se tomen correctivos de forma inmediata y hacer el seguimiento de dichas recomendaciones.
4. Presentar los informes finales de los veedores.

En caso de existir vacío o duda en cuanto al contenido de este reglamento será el Pleno del CPCCS quien resolverá con carácter vinculante.

CAPÍTULO IV

LAS VEEDURÍAS CIUDADANAS (VC) AL INTERIOR DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL.

En este capítulo se analizará la práctica en veedurías ciudadanas ejercida a través del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, con su marco normativo de referencia, que permita a través del análisis comparativo de los datos proporcionados por las diferentes fuentes de información, clarificar que tipo de participación y en que intensidad se está aplicando.

4.1. Primer periodo: 28 de septiembre del 2008 hasta el 8 de septiembre del 2009.

Es de anotar que en este primer periodo de estudio la norma base para la conformación y el funcionamiento de las VC es la Constitución de la República, ya que el Código Orgánico del CPCCS se publica el 9 de septiembre de 2009, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se publica el 20 de abril de 2010 y el Reglamento General de VC se publica el 01 de julio de 2010, es decir que la ausencia de una normativa específica fue uno de los factores característicos de este primer periodo.

La gestión de la institución CPCCS se la puede dividir en dos momentos:

1. Un primer momento que a su vez se lo puede dividir en dos fases: la primera que se la puede ubicar desde la aprobación de la Constitución en septiembre de 2008 hasta el 27 de enero de 2009⁵⁷, tiempo en que estuvo a cargo de una administración temporal; y la segunda fase que se la puede ubicar fue desde el 27 de enero de 2009 en que la Asamblea Nacional de

⁵⁷ Hemeroteca digital del CPCCS. “Congresillo posesiona el lunes al ‘quinto poder’”. El Hoy, 24 de enero de 2009, Quito, pág. 3A.

transición posesionó al CPCCS transitorio, hasta el 18 de marzo de 2010,⁵⁸ fecha en la que se posesiona el actual CPCCS definitivo.

2. Un segundo momento que va desde el 18 de marzo de 2010, en que se posesionó el actual CPCCS definitivo, hasta la presente fecha.

4.1.1. Veedurías en Control social.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

4.1.1.1. Componente cuantitativo de la participación ciudadana.

Según el informe de labores del CPCCS del año 2009, las veedurías conformadas fueron como siguen:

No.	VEEDURÍA	ACTORES PARTICIPANTES			
		No. DE ORGANIZACIONES	NOMBRE DE LAS ORGANIZACIONES	No. DE PARTICIPANTES POR ORGANIZACIONES	No. DE CIUDADANOS(AS) POR CUENTA PROPIA
1	Al trabajo interno del CPCCS	1	Corporación Participación Ciudadana	1 - No se dispone (1)	0
2	A la designación del Directorio del banco del IESS (primer concurso).	5	Frente de Defensa del IESS (Quito); Observatorio Ciudadano al Sistema Judicial; Asociación de Jubilados de Telecomunicaciones Pichincha (AJUTEL); Asociación de Jubilados y Pensionistas del IESS de Pichincha “Batalla de Tarqui”; Asociación de Montubios “Los Pinos III” (Guayaquil).	8	27

⁵⁸ Hemeroteca digital del CPCCS; “Consejo de Participación se posesionará hoy.” El Tiempo, 18 de marzo de 2010, Quito, pág. 5B;

No.	VEEDURÍA	ACTORES PARTICIPANTES			
		No. DE ORGANIZACIONES	NOMBRE DE LAS ORGANIZACIONES	No. DE PARTICIPANTES POR ORGANIZACIONES	No. DE CIUDADANOS(AS) POR CUENTA PROPIA
3	A la designación del Directorio del banco del IESS (segundo concurso).	8	Frente de Defensa del IESS: Mujeres Casa Grande; Observatorio Ciudadano al Sistema de Justicia; Asociación Nacional de Jubilados del Banco Nacional de Fomento; Asociación de Jubilados y Pensionistas	14	31
			del IESS de Pichincha “Batalla de Tarqui”; Confederación Nacional del Seguro Social Campesino; Casa Ciudadana la Y; Casa Ciudadana Almagro; Asociación de Empleados y Trabajadores del IESS (Guayaquil).		
4	Conformación de la Conferencia de Soberanía Alimentaria	4	Cooperativa de Vivienda “Unión de Trabajadores Ambulantes”; Confederación de Organizaciones; Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales (CAFOLIS); Red de Ecologistas Populares.	6	7
TOTAL:		18		28	65

Fuente: Informe de labores del CPCCS 2009.

Elaboración: personal.

Nota: (1) A pesar de que en el informe del CPCCS 2009 no consta este dato respecto de esta veeduría, sin embargo la hago constar como 1 ya que debió haber existido por lo menos una persona que realice dicho trabajo.

Para la selección y conformación del CPCCS transitorio se constituyó una veeduría que no es recogida en el informe de labores del CPCCS 2009, ya que no fue promovida por esta institución que estaba en proceso de conformación, pero que la hago constar porque está

vinculada al tema de la participación ciudadana y a la institución CPCCS en sus primeros pasos, misma que responde al siguiente detalle:

No.	VEEDURÍA	No. DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	ACREDITADOS PARA EL PROCESO
1	A la conformación y selección del CPCCS transitorio	5	41 ⁵⁹

Fuente: Hemeroteca digital del CPCCS

Elaboración: personal

Nota: Dentro de los 41 acreditados la nota de prensa menciona las siguientes organizaciones: Participación Ciudadana, Observatorio Judicial Ciudadano, Movimiento de Mujeres por la Vida, Coordinadora Andina de los Derechos Humanos y Red Cívica Anticorrupción, por lo que tomando en cuenta que por lo menos debió existir la participación de una persona por organización, de los 41 acreditados para participar 36 habrían sido ciudadanos(as) que participaron por cuenta propia.

De lo anterior se verifica que en este primer momento se constituyeron 6 veedurías en las que participaron 23 organizaciones (18 más 5) y 101 ciudadanos y ciudadanas. Para tener una idea objetiva de la participación en términos de cantidad a continuación a través del siguiente cuadro se podrá realizar un análisis comparativo con otros datos:

⁵⁹ Hemeroteca digital del CPCCS; “Veedores no validan selección de Consejo”. El Telégrafo, Guayaquil, 07 de enero de 2009, pág. 6.

Veedurías conformadas	Organizaciones participantes	Ciudadanos(as) participantes	Consolidado de organizaciones sociales (2)	Población Quito (1)	Población Pichincha (1)	Población Ecuador (1)
A	B	C	D	e	f	g
5	23	101	2717	2'239.191	2'576.287	14'483.499
PORCENTAJES						
			b) respecto de d)	c) respecto de e)	c) respecto de f)	c) respecto de g)
			0,847	0,00451	0,00392	0,000697

Fuente: - (1) Los datos poblacionales corresponden al censo de población y vivienda de 2010 y han sido tomados de la página WEB <http://www.inec.gov.ec/>

- Informe de labores del CPCCS 2009.

- (2) MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS; Contexto de La Reforma de la Justicia en el Ecuador; 2011; Anexo 3: Consolidado de Organizaciones Sociales inscritas en el Registro de Organizaciones Sociales y Comunitarias del Ecuador a Diciembre de 2011.

Elaboración: personal.

Como se verifica en términos cuantitativos la participación tanto individual como por organizaciones es baja en comparación tanto con el consolidado de organizaciones sociales a nivel nacional, como con la población de Quito, de Pichincha y del Ecuador, no llegando en ningún caso ni al 1 por ciento.

Pero si consideramos que este es un proceso nuevo en el país, nuevo no en lo referente a la creación e implementación del mecanismo de las veedurías ciudadanas -ya que las mismas fueron creadas y ejecutadas tanto por el ex Ministerio de Bienestar Social como por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C4)-, sino nuevo en cuanto a que se crea una institución que al igual que con otros mecanismos de participación ciudadana se encargará de promoverlo e incentivarlo, nuevo por la magnitud que toma, en cuanto forma parte de una política pública y de una voluntad del gobierno por apoyarlo, se podría entender en parte su aún baja participación en términos de cantidad.

4.1.1.2. Representación.

Más allá de que la Constitución en sus artículos 95 y 96 legaliza y legitima la participación de la sociedad de manera individual o colectiva, en representación de organizaciones de hecho o de derecho, la participación de 19 organizaciones sociales incluso de alcance nacional como es el caso de la Confederación Nacional del Seguro Social Campesino CONFEUNASSC en este primer momento, es una muestra de que existió una voluntad ciudadana y de las organizaciones por participar y que las veedurías constituidas incorporaban también el elemento de la representación social.

4.1.1.3. Incidencia de las observaciones de las veedurías en las decisiones institucionales; conformidad o inconformidad de los veedores(as).

Aquí analizamos en qué medida las observaciones y recomendaciones de las veedurías fueron incorporadas a las decisiones del CPCCS y terminaron en acciones.

Del análisis de las entrevistas realizadas a las personas que participaron en las veedurías se verifica que estas muestran una cierta conformidad en cuanto a que sus observaciones en términos generales y formales si fueron recogidas al interior del CPCCS, conforme se lee a continuación en las partes pertinentes de las entrevistas en cuestión:

“La mayoría de nuestras opiniones si fueron recogidas. En los impactos de los resultados de esas veedurías, vemos otras mediaciones, vemos otros intereses”.⁶⁰

“Sus informes no son vinculantes y solamente sirven a manera de denuncia pero no más”.⁶¹

“Sí, todas las observaciones que nosotros habíamos presentado se pusieron en tapete, se estudiaron y se dio cumplimiento a lo que nosotros pedíamos”.⁶²

⁶⁰ Entrevista 03 de 6 de enero de 2012.

⁶¹ Entrevista 08 de 11 de enero de 2012.

Al analizar el contenido de las resoluciones del año 2009 disponibles en la página WEB del CPCCS mismas que se las puede revisar en el ANEXO 5, se verifica que de un total de 70 resoluciones solo 3 hacen referencia al tema de veedurías ciudadanas, la 01-07-2009, la 08-11-2009 y la 05-15-2009, y en ninguna de estas resoluciones se conoce y/o aprueba y/o se dispone que se ejecute observación o recomendación alguna emitida por alguna veeduría ciudadana.

De igual manera del informe presentado por la Corporación Participación Ciudadana a las actividades del CPCCS transitorio, del monitoreo realizado a 45 sesiones, solo en dos se topa el tema de veedurías ciudadanas, en la del 02-07-09 y en la del 13-08-09⁶³, ambas relacionadas con la veeduría al caso del Ing. Fabricio Correa Delgado, y en ninguna de estas sesiones se aprueba y/o se dispone que se ejecute observación o recomendación alguna emitida por alguna veeduría ciudadana.

De lo anterior se puede concluir que si bien las observaciones hechas por las VC fueron presentadas y recogidas por el CPCCS de manera formal, en la práctica no existió el acto administrativo válido para implementar esas observaciones, conforme a lo dicho en la entrevista 03: “En los impactos de los resultados de esas veedurías, vemos otras mediaciones, vemos otros intereses”, y en la entrevista 08 al referirse a las VC: “Sus informes no son vinculantes y solamente sirven a manera de denuncia pero no más”, entonces el cierto grado de conformidad del que se habla líneas arriba podría ser entendido por el hecho de que existe una institución cuyo objetivo es la participación ciudadana y que por lo tanto a abierto sus puertas aunque sea de manera formal para escuchar y recibir observaciones de parte de una ciudadanía aglutinada alrededor del mecanismo de las Veedurías.

⁶² Entrevista 11 de 13 de enero de 2012.

⁶³ La primera trata del sorteo público para la conformación de la veeduría y consta en la página 12 del informe y la segunda trata del conocimiento del informe y consta en la página 13 del informe.

4.1.1.4. Autonomía de las veedurías ciudadanas.

En este punto analizamos las condiciones y la capacidad de las veedoras y veedores para tomar sus propias decisiones y por tanto levantar sus informes de manera libre, voluntaria y sin la incidencia de otros actores.

Los entrevistados(as) al plantearseles la pregunta: ¿hay algunas personas que creen que las VC han sido capturadas, cooptadas por el gobierno, hay otras personas que afirman que las veedurías son autónomas, cuál es su opinión?, contestaron de la siguiente manera:

“Yo creo que hay que ver varios momentos. Esta mesa de trabajo que nosotros tenemos pudo hacer llegar su opinión,... desde ese momento ya pudimos identificar presiones. Hemos podido ver la pervivencia de viejas prácticas”.⁶⁴

Otro entrevistado contesta: “Yo creo que si se han dejado manejar la gran mayoría de veedurías. Las veedurías a veces somos utilizadas”,⁶⁵ el veedor hace una autocrítica al reconocer que ha sido utilizado.

A la repregunta de que si ¿hubieron veedoras, veedores que se dejaron seducir por estas presiones? El entrevistado contesta: “Sí, sí, sí, sí”⁶⁶ y más adelante afirma: “Pero como vimos que las cosas ya no eran veedurías, teníamos que hacer lo que nos mandan y comer lo que nos dan y a nosotros no nos gustaba eso, entonces mejor nos retiramos”⁶⁷

Analizando estas respuestas podemos concluir lo siguiente:

1. Se pueden ubicar dos momentos: uno en que al parecer había un respeto por la autonomía de las veedurías y otro en que empiezan a ser cooptadas, establecer el momento preciso en que se produce este cambio resultaría difícil de ubicar, pero lo que sí se puede afirmar es que el CPCCS es un espacio político en el cual se resuelven asuntos políticos de mayor o menor interés dependiendo de los actores políticos, por consiguiente sus acciones y los actores

⁶⁴ Entrevista 03 de 6 de enero de 2012.

⁶⁵ Entrevista 13 de 19 de enero de 2012.

⁶⁶ Entrevista 11 de 13 de enero de 2012.

⁶⁷ Entrevista 11 de 13 de enero de 2012

involucrados alrededor de sus competencias y funciones son elementos de disputa política y como veremos en el segundo período de análisis, algunos se transforman en elementos estratégicos dentro de la disputa política.

Entender esta lógica lejos de querer justificarla, sirve para verificar hasta que punto puede interferir en la participación ciudadana y hasta que punto la práctica se distancia del discurso.

2. Las opiniones, decisiones y acciones que salen de personas o grupos restringidos en su autonomía, no les pertenecen, no son suyas, les pertenecen a quienes por diferentes mecanismos y estrategias han puesto esas ideas, esas opiniones y esas decisiones que en algunos casos se convertirán en acciones, así los veedores(as) se han convertido en medios para la realización de intereses ajenos, en tal sentido la participación se enturbia hasta desaparecer, porque la participación implica autonomía, implica una relación simétrica de sujeto-sujeto, no una relación asimétrica de dependencia y sumisión sujeto-objeto, según el análisis de Fals Borda, recogido en el primer capítulo de este trabajo.

3. En caso de que se dé una participación mayoritaria de veedores y veedoras que sean simpatizantes o militantes de una misma organización política, es el espacio de la participación el que ha sido cooptado, capturado, invadido, como parte de una estrategia para imponer criterios, simulando una pluralidad de la participación que en términos reales ha sido destruida.

4. Como afirma uno de los entrevistados: “Hemos podido ver la pervivencia de viejas prácticas”,⁶⁸ que lo que hacen es destruir la participación de la ciudadanía, restándole legitimidad a la institución y al mecanismo de participación.

4.1.1.5. Información, promoción y difusión.

Este índice nos permite valorar hasta que punto existe la voluntad política, y hasta qué punto se cumple con lo dispuesto en el Código Orgánico del CPCCS respecto a la promoción de la participación ciudadana mediante la información, promoción y difusión a través de diferentes

⁶⁸ Entrevista 03 de 6 de enero de 2012.

medios de comunicación social de diferente alcance y mediante la utilización de diversos mecanismos de promoción e información.

Al respecto se manifiesta: “El Estado tiene que cumplir su rol y es fomentar que sus organismos de control, Secretaría de Pueblos, CPCCS, CNE, fomenten el que la ciudadanía conozca las herramientas. Yo creo que ha sido muy bajo. El conocimiento, la percepción y la aceptación del CPC es muy bajo en la ciudadanía, entonces no habido una campaña de información adecuada, una estrategia de información adecuada por parte de estos órganos. Para Fiscal no se refrescaba la página WEB a tiempo, salían los documentos incompletos, solo se veía un certificado y otro no...mandábamos oficios de que eso estaba afectando la transparencia del proceso”⁶⁹

En otra entrevista se afirma: “Veo que es nula, o sea no hay ninguna difusión”.⁷⁰

Otro veedor manifiesta: “Teníamos participación en televisión, radio, allí en el Consejo cada quince. Yo no he visto, ni he escuchado, solamente algunos resultados”.⁷¹

En otra entrevista se afirma: “Creo que no se ha difundido lo suficiente, adecuadamente, y está en deuda el Consejo con la sociedad”.⁷²

El ex Presidente del CPCCS transitorio Julián Guamán, en entrevista del 19 de agosto del 2009 afirmaba: “Hubo 31 talleres, 6000 personas participando en el Ecuador y 2000 en el exterior. Hicimos una convocatoria pública mediante la prensa y una cadena nacional”.⁷³

Si a esto le añadimos el dato de que de las 70 resoluciones de que se dispone del año 2009, solo 4 resoluciones hacen referencia a este tema, la 02-13-2009 cuyo contenido es la invitación a participar en la elaboración del proyecto de Ley Orgánica del Consejo de PCCS, la 06-22-2009, cuyo contenido hace referencia a talleres de devolución a la ciudadanía, y las 07-22-2009 y 08-22-2009 que hacen referencia a la contratación de un sitio WEB para el Consejo, (Ver ANEXO 5) se deduce que el trabajo del CPCCS en este aspecto no sería el

⁶⁹ Entrevista 05 de 9 de enero de 2012.

⁷⁰ Entrevista 08 de 11 de enero de 2012.

⁷¹ Entrevista 11 de 13 de enero de 2012.

⁷² Entrevista 13 de 19 de enero de 2012.

⁷³ Hemeroteca digital del CPCCS; Katherine Erazo. “Nos preocupa la politización del nuevo Consejo de Participación”. El Universo, Guayaquil, 19 julio de 2009; pág. 9.

deseable y por consiguiente afectaría el proceso de participación ciudadana a través de las VC, ya que si la ciudadanía no conoce la herramienta, el espacio, la institución y las fechas a través de las cuales ejercer su derecho a la participación, entonces lógicamente no lo va a utilizar.

La entrevistada que habla del conocimiento y la percepción de la ciudadanía es una voz técnicamente válida ya que la Corporación Participación Ciudadana organización a la que pertenece realiza entre sus actividades monitoreos de medios en el tema de control social y rendición de cuentas.

Cuando se crea una ley, institución, proyecto, etc., que tiene que ver con el ejercicio de derechos ciudadanos, se debe plantear una estrategia de comunicación permanente, de largo plazo, diferenciada y a través de varios medios de comunicación, asunto que no se ha constatado por parte del CPCCS, lo que si ha existido es una difusión puntual, de corta duración y respecto de actividades específicas como por ejemplo La Convocatoria al Concurso Público de Merecimientos para la Designación de los Representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil que Conformarán la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria⁷⁴ que además no tiene como objetivo el promover las veedurías ciudadanas.

De igual manera la prensa del 2009 informa de la realización de 7 talleres de rendición de cuentas,⁷⁵ de un taller con la participación de 30 instituciones públicas en la FLACSO⁷⁶ y de un taller en Esmeraldas,⁷⁷ ambos para la elaboración de propuestas al proyecto de Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,

Con la finalidad de obtener información respecto de campañas, spots publicitarios, etc... contratados por el CPCCS con diferentes medios de comunicación, de manera escrita se

⁷⁴ Hemeroteca digital del CPCCS; “CONVOCTORIA AL CONCURSO PÚBLICO DE MERECIMIENTOS PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE CONFORMARÁN LA CONFERENCIA NACIONAL DE SOBERANÍA ALIMENTARIA (CNSA)”. El Telégrafo, Guayaquil, 12 de julio de 2009; pág. 3.

⁷⁵ Hemeroteca digital del CPCCS; “Cpccs inicia hoy rendición de cuentas.” El Expreso, 4 de septiembre de 2009; pág. 4.

⁷⁶ Hemeroteca digital del CPCCS; “CONTRALORÍA PARTICIPÓ EN TALLERES DE PROPUESTAS CIUDADANOS.” Revista de la Contraloría, No. 92, 1 de mayo de 2009; pág. 32.

⁷⁷ Hemeroteca digital del CPCCS; “Esmeraldeños aportan con ideas.” La Hora, 11 de marzo de 2009; pág. 4.

solicitó a 10 medios de comunicación entre radio, televisión y prensa, pero ningún medio dio ningún dato, ni de manera verbal ni de manera escrita.⁷⁸

En el mismo sentido se ofició al CPCCS, pero respecto a los años 2008 y 2009 no hicieron llegar ninguna información.

4.1.1.6. Gobierno, CPCCS, Participación Ciudadana y Veedurías Ciudadanas. Debilidades y fortalezas.

Aquí analizaremos las prácticas del gobierno y del CPCCS respecto de la participación y de las VC, así como también se identificarán las debilidades y fortalezas tanto del CPCCS como del mecanismo de participación.

Al referirse al gobierno los y las entrevistados(as) manifiestan:

“Se puede ver una desconfianza, un miedo a los actores sociales, a los actores políticos que vienen de la sociedad civil, y esto ha llevado a que lo que está en la Constitución no se lo aplique plenamente, esto ha llevado a que se busque siempre someter toda participación ciudadana a las orientaciones, al control del ejecutivo”,⁷⁹ el miedo a los actores sociales puede ser entendido como un miedo a perder espacios de poder, en el caso concreto, miedo a que los veedores y veedoras realmente incidan en las decisiones para designar a integrantes de comisiones, autoridades y otros, impidiendo todo tipo de mediación o interferencia de otros poderes, lo cual significaría limitar la red de aliados al régimen.

El miedo también puede ser entendido en el sentido de que la ciudadanía descubra⁸⁰ el manejo no evidenciado del poder, las presiones, las prebendas, los acuerdos, las negociaciones para

⁷⁸ Se ofició a: Radio Centro, Radio Sonorama, Radio Pública del Ecuador, Radio FM Mundo, GamaTV, Teleamazonas, Televisión Pública del Ecuador, Diario El Comercio, Diario Hoy y Diario el Telégrafo.

⁷⁹ Entrevista 03 de 6 de enero de 2012.

⁸⁰ Si bien por los comentarios, noticias, análisis, etc., formas de transmisión de la información, las y los ciudadanos saben o suponen como se maneja el poder político, pero es otra cosa distinta el observarlo por cuenta propia, es decir el verificarlo.

llegar a una repartición de cuotas de poder, para llegar a designar a determinados candidatos que asegure y amplíe el espacio de poder del régimen.

Otro elemento ya analizado líneas arriba es el de la plena autonomía de las veedurías, que se podría perder como resultado de este miedo que lleva a crear mecanismos de control, para facilitar la participación de unos actores y el obstaculizar la participación de otros actores, como se evidencia con la siguiente afirmación: “La Secretaria de Pueblos María Moreno –a la fecha ya no se encuentra en funciones- decía: estos quiero que participen, estos otros quiero que no participen”,⁸¹ que si bien la Secretaría de Pueblos no es el objeto de estudio, sirve para realizar un análisis contextualizado y comparativo que permita tener una idea más próxima de la realidad de las VC.

Es importante de anotar que el entrevistado ha participado y sigue participando con su organización en diferentes veedurías, a diferencia de organizaciones o de ciudadanos y ciudadanas que participan una sola vez, elemento importante de tener en cuenta ya que el entrevistado tendría más elementos de juicio para opinar. Además desde sus inicios siempre ha estado en debate la intención de diferentes actores políticos por ocupar el Consejo del CPCCS.⁸²

Relacionado con el mismo tema de la autonomía otro entrevistado manifiesta: “El gobierno les dice, es este y ese tiene que salir a costa de todo”.⁸³

Al referirse a las VC se manifiesta “El principio es saludable, el tema es, cual es la práctica de esos principios, de esas normas”,⁸⁴ opinión que coincide con otra entrevista al hablar del CPCCS que dice: “El espíritu original es valioso y es muy bueno, es decir el quitarle a las manos de la política la designación de los órganos de control”,⁸⁵ deduciéndose que las críticas negativas que se hacen al respecto no es a la institución CPCCS ni al mecanismo de veedurías

⁸¹ Entrevista 08 de 11 de enero de 2012.

⁸² La prensa en ese momento titulaba: “Mañana se nombra al Quito Poder en medio de caos”, nota de EL UNIVERSO de 10 de enero de 2009, sección actualidad, pág. 3 y “Veedores no validan selección de Consejo”, nota de EL TELÉGRAFO de 7 de enero de 2012, sección actualidad, pág. 6.

⁸³ Entrevista 11 de 13 de enero de 2012.

⁸⁴ Entrevista 03 de 6 de enero de 2012.

⁸⁵ Entrevista 05 de 9 de enero de 2012.

ciudadanas como proyectos o ideas en sí, sino a la práctica, lo que se puede entender como un llamado a mejorar.

Más adelante se afirma: “Hace falta generar veedores técnicos no políticos”,⁸⁶ dejando entrever dos cosas:

1. Una aceptación de que las veedurías están constituidas por personas de origen político y probablemente de organizaciones políticas.
2. Un desagrado a los políticos, evidenciándose que en la recuperación de la imagen del político aún falta por trabajar.

Ambos elementos unidos a la opinión de que: “Queda como a discreción del CPC la creación de las veedurías... y que estas otras veedurías que somos independientes simplemente no quieren acreditarles. Veo también de determinados integrantes del CPC, como que quieren impedir esa participación”,⁸⁷ puede terminar por reducir e incluso destruir la participación de ese sector de la ciudadanía no integrada a organizaciones políticas, reduciendo el espacio de la participación a pocos actores que se traduciría en un debilitamiento de la legitimidad del CPCCS.

En otra entrevista se dice: “Termina esa actividad y se desintegra, y obviamente viene a diluirse en sí quizá, el espacio de organización para poder hacer seguimiento”,⁸⁸ se evidencia una preocupación por el carácter temporal de las veedurías que no permite un trabajo sostenido como el de continuar con el seguimiento en la implementación de las observaciones y recomendaciones, es palpable la necesidad de que la participación ciudadana sea también del lado de las organizaciones sociales que son las que tienen permanencia y pueden sostener su participación, no así quienes participan de manera individual, que dependen de ellos mismos, aquí tiene el CPCCS un elemento de análisis en la línea de no privilegiar la participación individual y no poner barreras a la participación de organizaciones sociales.

Al hablar del CPCCS se opina:

⁸⁶ Entrevista 05 de 9 de enero de 2012.

⁸⁷ Entrevista 08 de 11 de enero de 2012.

⁸⁸ Entrevista 13 de 19 de enero de 2012.

“Se nos dio la oportunidad de intervenir, de hacer seguimiento... se nos dio también acceso a las impugnaciones”,⁸⁹ se evidencia que hay veedores y veedoras que aún no diferencian entre lo que es un derecho y lo que es un favor, si consideran que la participación es un favor que les hacen, entonces durante el proceso de veeduría podrían permitir cualquier cosa, aceptar cualquier presión, entonces no se puede hablar de un empoderamiento de los espacios y mecanismo de participación por lo menos en el corto plazo.

Como fortalezas se apunta: “El espíritu original es valioso y es muy bueno, es decir el quitarle a las manos de la política la designación de los órganos de control. En términos generales los procesos son bien hechos, en términos técnicos, es decir se respetan plazos, se respetan los procesos de impugnación, se llevan adecuadamente los procesos de publicidad, los procesos técnicos en general, se abre y se da apertura a veedurías”.⁹⁰

“Si hay un proceso digamos de incentivar la participación ciudadana”.⁹¹

“El CPC el pueblo sabe que se formó para que las cosas sean más rectas, sean más justas, más precisas, pero no es así”.⁹²

“El hecho mismo de que se haya creado el CPC”.⁹³

Se puede precisar algunos elementos:

1. Existe un reconocimiento a la validez de la institución CPCCS, así como a una parte de su accionar, que es la específicamente técnica de los procesos, que dicho sea de paso es una fortaleza de todo este proceso de la llamada Revolución Ciudadana, el de tecnificar y sobre todo el de incorporar el uso de las TIC's a la administración pública.
2. Se puede rastrear una aspiración de justicia, de rectitud que se conseguiría a través del CPCCS, aunque simultáneamente también está la idea de pérdida de esta aspiración, en todo caso está clara la naturaleza de la participación como objetivo, lo cual es positivo en el sentido de que eso podría empujar a la ciudadanía a la acción.

⁸⁹ Entrevista 03 de 6 de enero de 2012

⁹⁰ Entrevista 05 de 9 de enero de 2012.

⁹¹ Entrevista 08 de 11 de enero de 2012.

⁹² Entrevista 11 de 13 de enero de 2012.

⁹³ Entrevista 13 de 19 de enero de 2012.

Como debilidades se señala: “El actual CPCCS donde usted tiene representantes del MPD. Si creemos que en el reglamento, en la elaboración de reglamentos, de quienes son los postulantes, cuales son las características que deben tener y los perfiles, todavía hace falta trabajar mucho. Nosotros creíamos que no era conveniente que se acepten como candidatos a quienes hayan tenido al menos en los últimos cuatro años una representación o filiación política, aún cuando no hayan sido candidatos... de alguna manera le quitaba al candidato una independencia. No veíamos conveniente que se acepte como postulante a los funcionarios públicos del gobierno de turno... iba a entrar con una falta de independencia. Que se apliquen los reglamentos que ellos mismos lo hicieron. En el momento de designación de los órganos de control si han caído en la tentación de representar o llevar adelante una agenda política”.⁹⁴

“Ahí hay mucha corrupción tanto interna como externa. Es un organismo de origen político”,⁹⁵ opinión que se complementa con una investigación recogida por la Revista Vanguardia: “Incluso hubo sospechas de malos manejos internos en el ente de control de transparencia...”

En cinco sesiones se dieron alertas sobre la falta de respuestas a las denuncias de posibles casos de malos manejos de dinero, tráfico de influencias, sobrepagos de contratos, nepotismo, estafas, quejas por malos servicios... Varios medios de comunicación han requerido información, dicen los textos, pero no han obtenido respuestas.”⁹⁶

“Sus delegados no responden a una verdadera participación ciudadana. Falta de formación, falta de difusión de las bondades de la Constitución”.⁹⁷

Encontramos algunos elementos:

1. En una de las entrevistas se remontan a un segundo momento del CPCCS que será analizado más adelante en la parte pertinente de este trabajo de investigación, en el que se puntualiza nuevamente el tema de la falta de independencia de los miembros del CPCCS que incidiría en todos los procesos llevados adelante por este organismo.

⁹⁴ Entrevista 05 de 9 de enero de 2012.

⁹⁵ Entrevista 11 de 13 de enero de 2012.

⁹⁶ “LAS MEMORIAS DEL QUINTO PODER...” Revista Vanguardia, No. 254 del 23 al 29 de agosto de 2010; Quito, pág. 24, 25 y 26.

⁹⁷ Entrevista 13 de 19 de enero de 2012.

2. Se habla de manera literal de la existencia de corrupción, aunque el entrevistado no puntualiza bajo que formas y el medio impreso si lo determina pero sin apuntar casos, es preocupante al tratarse de una institución nueva, porque más allá de la forma y de la magnitud, la corrupción es nociva para las instituciones y para las sociedades.
3. La falta de una campaña de difusión como un primer paso para que la ciudadanía primero conozca los mecanismos y espacios de participación, para que luego en un segundo momento se empodere.

4.1.2. Veedurías en Rendición de cuentas.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

El CPCCS no ha promovido la conformación de veedurías ciudadanas alrededor del tema de rendición de cuentas de las instituciones, autoridades y servidores(as) del sector público, resultado de lo cual no se han constituido veedurías ciudadanas que hagan un control social sobre el cumplimiento de esta disposición legal, y el CPCCS que dentro de sus atribuciones tiene: “la de establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público...”⁹⁸ no ha podido ejercer a cabalidad esta atribución ya que la mayor parte de sus esfuerzos los ha centrado en los procesos para la designación de autoridades de control.

Sin embargo de lo anterior el periódico EL EXPRESO en su edición del 4 de septiembre de 2009, recoge la noticia de que el CPCCS hará siete eventos de rendición de cuentas sobre sus actividades, en las ciudades de: Riobamba, Manta, Tena, Guayaquil, Cuenca, Ibarra y Quito.⁹⁹

⁹⁸ Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial No. 175, del 20 de abril del 2010; artículo 9; en: www.asambleanacional.gob.ec.

⁹⁹ Hemeroteca digital del CPCCS; “Cpccs inicia hoy rendición de cuentas.” El Expreso, 4 de septiembre de 2009, Guayaquil, sección actualidad, pág. 4.

4.1.3. Veedurías en la transparencia y lucha contra la corrupción.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

La única veeduría conformada alrededor de la transparencia y lucha contra la corrupción fue la que por pedido del Presidente de la República Economista Rafael Correa Delgado se constituyó, siendo estas sus características:

No.	VEEDURÍA	No. DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	NOMBRE DE LAS ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	No. DE CIUDADANOS(AS) PARTICIPANTES
1	Vigilar la transparencia de los procesos precontractuales y contractuales celebrados entre el Estado ecuatoriano con el Ing. Fabricio Correa Delgado como persona natural o jurídica a través de empresas directa o indirectamente vinculadas con él a partir del 15 de enero de 2007.	0		5

Fuente: Informe de labores del CPCCS 2009.

Elaboración: personal.

EL objeto de la veeduría en un principio fue la de vigilar la transparencia de los procesos de terminación de los contratos celebrados entre el Estado ecuatoriano con el Ing. Fabricio Correa Delgado como persona natural o a través de empresas directa o indirectamente vinculadas con él.

Al respecto de esta veeduría es menester apuntar lo dicho en términos generales por una consejera del CPCCS en la entrevista que se le realizó: “Existen veedurías que han hecho vigilancia, han observado, han hecho control social de aspectos que tienen que ver con el gobierno, y el gobierno en vez de recibirlos, yo digo maduramente, ha existido una especie de

persecución a esas veedurías, o a esos veedores, o a quienes han hecho esas voces críticas al gobierno. El gobierno no entiende muy bien, o no quiere entender muy bien que es la participación. Alguno de los consejeros, consejeras, se han puesto en eco con representantes del ejecutivo para atacar a las veedurías.”¹⁰⁰

Como soporte a la casi nula existencia de veedurías respecto a este tema es importante señalar lo siguiente:

1. Lo dicho en el INFORME FINAL DE ACTIVIDADES por la Corporación Participación Ciudadana: “Creemos importante anotar como una **falencia relevante** en las actividades del consejo transitorio, **la falta de seguimiento de actos de corrupción**, el poco impulso al tema de control y prevención de la corrupción. Salvo el caso de la conformación de la veeduría para el seguimiento a los contratos suscritos con el Ing. Fabricio Correa, no encontramos acciones mayormente relevantes sobre el tema.”¹⁰¹

2. Parte de lo publicado por EL COMERCIO el 16 de noviembre de 2009: “El Consejo de Participación no ha hecho pública ninguna investigación sobre actos de corrupción, pese a que es su competencia... Desde su creación al Consejo ingresaron 25 denuncias de presuntos actos de corrupción o de afectación a la participación ciudadana. Sobre esto solo se han remitido oficios a instituciones.”¹⁰²

3. Mediante oficio sin número fechado el 11 de enero de 2012 e ingresado en la misma fecha a través de Secretaría General del CPCCS y dirigido a la Secretaría Nacional Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, solicito información respecto de las acciones relacionadas en el marco de sus competencias con la transparencia y lucha contra la corrupción, sin embargo hasta la presente fecha no se ha dado respuesta a dicho requerimiento.

De lo anterior se concluye que si no ha existido acción respecto al asunto principal, lógicamente lo que se deriva de lo principal tampoco existió, es decir si no existieron acciones alrededor de la transparencia y lucha contra la corrupción, tampoco existieron veedurías que

¹⁰⁰ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2012.

¹⁰¹ CORPORACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA; Informe final de actividades de la veeduría a las actividades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Transitorio; Quito. 2009; pág. 22 y 23.

¹⁰² Hemeroteca digital del CPCCS; “El Consejo de Participación con altos sueldos pero con poca investigación.” El Comercio, 16 de noviembre de 2009, Quito, sección país, pág. 4.

realicen control social a procesos instalados alrededor de la transparencia y lucha contra la corrupción.

4.1.4. Veedurías en Comisiones Ciudadanas de Selección para designación de autoridades de control.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

Las veedurías ciudadanas que se conforman para realizar el seguimiento de las acciones de las comisiones ciudadanas de selección empiezan a constituirse y a funcionar en el segundo periodo de análisis de este trabajo.

4.2. Segundo periodo: desde el 9 de septiembre del 2009 hasta diciembre del 2011.

4.2.1. Veedurías en Control social.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

En este segundo período encontramos dos fases, la que va desde el 9 de septiembre de 2009 fecha en la que se publica el Código Orgánico del CPCCS y en que la gestión institucional está todavía en manos del Consejo Transitorio, hasta el 18 de marzo de 2010 en que se posesiona el CPCCS definitivo, y la segunda fase que va desde el 18 de marzo de 2010 hasta la presente fecha.

4.2.1.1. Componente cuantitativo de la participación ciudadana.

Si bien el presente trabajo se centra en el mecanismo de veedurías ciudadanas conformadas en la ciudad de Quito, a continuación se presenta un resumen nacional de las veedurías conformadas desde el 2008 hasta diciembre de 2011, con la finalidad de tener una idea macro de este mecanismo de participación ciudadana que nos permita sacar conclusiones más próximas a la realidad:

No. DE VEEDURÍAS CONFORMADAS	ACTORES PARTICIPANTES				TOTAL VEEDORES
	ORGANIZACIONES DE HECHO	ORGANIZACIONES DE DERECHO	TOTAL VEEDORES POR ORGANIZACIONES	CIUDADANOS(AS) POR CUENTA PROPIA	
51	4	14	156	1898 (1)	2054

Fuente: Cuadro actualizado de procesos de veedurías registradas en el CPCCS desde el 2008 hasta el 24 de enero de 2012 (4 fojas útiles). OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012. VER ANEXO 8-MATRICES.

Elaboración: personal.

Notas: (1) El dato se obtiene de restar el número de personas que han participado en nombre de organizaciones de hecho y de derecho del total de veedores.

A continuación se presenta un cuadro referente únicamente a las veedurías ciudadanas conformadas en la ciudad de Quito, que es el espacio de estudio del presente trabajo:

No. DE VEEDURÍAS CONFORMADAS	ACTORES PARTICIPANTES				TOTAL VEEDORES
	ORGANIZACIONES DE HECHO	ORGANIZACIONES DE DERECHO	TOTAL VEEDORES POR ORGANIZACIONES	CIUDADANOS(AS) POR CUENTA PROPIA	
15	0	1	5	1608 (1)	1613

Fuente: Cuadro actualizado de procesos de veedurías registradas en el CPCCS desde el 2008 hasta el 24 de enero de 2012 (4 fojas útiles). OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012. VER ANEXO 8-MATRICES.

Elaboración: personal.

Notas.

General.- quedan fuera de este cuadro las veedurías en procesos de conformación conforme a cuadro anexo en OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012 (veedurías para Contralor, para TCE, para registradores de la propiedad y para héroes y heroínas).

(1) El dato se obtiene de sumar las personas que han participado por cuenta propia en la ciudad de Quito, de acuerdo al siguiente detalle: 8 del registro de veedurías por iniciativa ciudadana, 903 por iniciativa per se del pleno, 6 que resulta de sumar dos veces (2 veedurías) el valor promedio del número de veedores participantes por veeduría (33/12), 186 por ternas y 505 por Comisiones Ciudadanas de Selección.

De lo anterior se verifica que en este primer momento se constituyeron 51 veedurías a nivel nacional y 15 en la ciudad de Quito, en las que participaron 18 y 1 organizaciones respectivamente, y 1898 y 1608 ciudadanos y ciudadanas por iniciativa propia respectivamente. Para tener una idea objetiva de la participación en términos de cantidad a través del siguiente cuadro se podrá realizar un análisis comparativo con otros datos:

NACIONAL

VEEDURÍAS CONFORMADAS	ORGANIZACIONES PARTICIPANTES	CIUDADANOS(AS) PARTICIPANTES	CONSOLIDADO DE ORGANIZACIONES SOCIALES (2)	POBLACIÓN QUITO (1)	POBLACIÓN PICHINCHA (1)	POBLACIÓN ECUADOR (1)
A	B	c	d	e	f	G
51	18	1898	2717	2'239.191	2'576.287	14'483.499
PORCENTAJES						
			b) respecto de d)	c) respecto de e)	e) respecto de f)	c) respecto de g)
			0,662	0,0848	0,0737	0,0131

QUITO

Veedurías conformadas	Organizaciones participantes	Ciudadanos(as) participantes	Consolidado de organizaciones sociales (2)	Población Quito (1)	Población Pichincha (1)	Población Ecuador (1)
A	B	c	d	e	f	G
15	1	1608	2717	2'239.191	2'576.287	14'483.499
PORCENTAJES						
			b) respecto de d)	c) respecto de e)	c) respecto de f)	c) respecto de g)
			0,0368	0,0718	0,0624	0,0111

Fuente: - (1) Los datos poblacionales corresponden al censo de población y vivienda de 2010 y han sido tomados de la página WEB: <http://www.inec.gov.ec/>

- Cuadro actualizado de procesos de veedurías registradas en el CPCCS desde el 2008 a la fecha (4 fojas útiles). OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012. VER ANEXO 8-MATRICES.

- (2) MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS; Contexto de La Reforma de la Justicia en el Ecuador; 2011; Consolidado de Organizaciones Sociales inscritas en el Registro de Organizaciones Sociales y Comunitarias del Ecuador a Diciembre de 2011.

Elaboración: personal.

Notas: A pesar de que en el OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012 consta que se entrega el “Cuadro actualizado de procesos de veedurías registradas en el CPCCS desde el 2008 a la fecha (4 fojas útiles)”¹⁰³, en el detalle de estas hojas no constan las veedurías ciudadanas registradas en el Informe de Labores CPCCS 2009 y que han sido analizadas en el primer período de este cuarto capítulo.

Como se verifica en términos cuantitativos la participación tanto individual como por organizaciones tanto a nivel nacional como de la ciudad de Quito es baja en comparación tanto con el consolidado de organizaciones sociales a nivel nacional, como con la población de Quito, de Pichincha y del Ecuador, no llegando en ningún caso ni al 1 por ciento.

Pero si consideramos que este es un proceso nuevo en el país, nuevo no en lo referente a la creación e implementación del mecanismo de las veedurías ciudadanas -ya que las mismas tuvieron un proceso de normativa, diseño y ejecución a través del ex Ministerio de Bienestar Social (hoy MIES) como por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (C4)-, sino nuevo en cuanto a que se crea una institución cuya conformación pretende ser ciudadana y que se encargará de promover e incentivar todo lo relacionado con la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno y en las diferentes funciones del Estado, y nuevo por la

¹⁰³ CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012; pág. 1.

magnitud que toma, en cuanto forma parte de una política pública y de una voluntad del gobierno por apoyarlo, se entenderá en parte el porqué de la baja participación que aún existe desde la ciudadanía.

4.2.1.2. Representación.

Llama la atención que siendo un proceso que se lo entendería en ascenso, la participación de las organizaciones sociales en cuanto a cantidad a nivel nacional disminuye de 23 en el primer período a 18 en el segundo período, mientras que la participación por iniciativa ciudadana, es decir por cuenta propia aumenta de 101 en el primer período a 1898 en el segundo período, en términos porcentuales ha existido un decremento de la participación por organizaciones en un 21,74 por ciento, mientras que la participación por parte de los ciudadanos y ciudadanas por cuenta propia se incrementa en un 1879 por ciento.

Al comparar la cantidad de veedurías conformadas en el primer período, que han sido cinco, con las conformadas en el segundo periodo, que han sido 15, vemos un incremento del 300%, lógicamente hay que tomar en cuenta que el primer periodo tuvo una duración de un año, mientras que el segundo periodo lleva algo más de dos años, sin embargo de lo cual el número de personas que participaron en representación de organizaciones se redujo de 28 a 5 respectivamente, reduciéndose la participación en este sentido al 17% si tomamos como 100% a los 28 participantes.

En el siguiente cuadro se detalla la participación en la ciudad de Quito de ciudadanos y ciudadanas en calidad de veedores ya sea por iniciativa propia o en representación de una organización, desde el 28 de septiembre 2008 hasta el 31 de diciembre de 2011:

No.	VEEDURÍA	No. DE VEEDORES
1	A la conformación y selección del CPCCS transitorio	41
2	Al trabajo interno del CPCCS	1
3	A la designación del Directorio del banco del IESS (primer concurso).	35
4	A la designación del Directorio del banco del IESS (segundo concurso).	45
5	Conformación de la Conferencia de Soberanía Alimentaria	13
6	A las labores finales del Pleno del Consejo de la Judicatura	5
7	Al desarrollo y ejecución para otorgar las credenciales de agente de aduanas por parte de la Corporación Aduanera CAE	3
8	Seguimiento al despacho y celeridad del proceso de apelación planteado ante el Ministerio de Relaciones Laborales de las elecciones de vocales artesanos legítimamente convocadas el 15 de enero de 2010.	5
9	Conformación de veedurías para registradores mercantiles que se llevará a cabo en Quito	No especifica
10	Veeduría internacional al PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LA JUSTICIA	No especifica
11	Veedurías ciudadanas a nivel nacional para LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE TRABAJO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANSICIÓN	903
12	A la designación de PROCURADOR	27
13	A la designación de SUPERINTENDENTE DE BACOS Y SEGUROS	47
14	A la designación de SUPERINTENDENTE DE	55
No.	VEEDURÍA	No. DE VEEDORES
	TELECOMUNICACIONES	
15	A la designación de SUPERINTENDENTE DE COMPAÑIAS	57
16	AL CONSEJO DE LA JUDICATURA	198
17	A la designación de FISCAL GENERAL	189
18	A la designación de DEFENSOR DEL PUEBLO	38
19	A la designación de DEFENSOR PÚBLICO	10
20	A la designación de CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	70
	TOTAL:	1742

Fuente: Cuadro actualizado de procesos de veedurías registradas en el CPCCS desde el 2008 a la fecha (4 fojas útiles). OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012. VER ANEXO 8-MATRICES.

Elaboración: personal.

Se observa que del total de 1742 veedores y veedoras la mayoría se ha centrado en LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE TRABAJO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE TRANSICIÓN representando el 51,84%, hecho que se lo entiende dada la magnitud del tema en cuestión para la ciudadanía y para los diferentes actores políticos.

Existen otras veedurías que no han contado con una participación proporcional al tema en cuestión como por ejemplo la designación de Defensor(a) Público(a) o al trabajo interno del CPCCS que puede obedecer entre otras razones a la falta de una estrategia de comunicación que contemple una campaña sostenida en el tiempo, acción que puede ser vista como una intencionalidad para que la ciudadanía no se entere y no participe.

Los datos arriba señalados se los entiende de mejor manera dentro del análisis del discurso oficial del régimen de confrontación a algunas organizaciones sociales y de promoción de la participación de los ciudadanos y ciudadanas de manera individual, que se estaría reflejando en el accionar de una institución llamada a ser autónoma y que tuvo voces críticas desde diferentes sectores, en cuanto a que su conformación estaría politizada y además alineada con el actual gobierno, críticas recogidas por los medios de comunicación social escrita en artículos como: “Quinto poder: denuncian falta de transparencia”,¹⁰⁴ “Veedores alertan por injerencia política en el quinto poder”,¹⁰⁵ “La participación Ciudadana se Burocratizó”,¹⁰⁶ “Denuncian ‘aplanadora’ en el Quinto Poder”,¹⁰⁷ y que coincide con las opiniones de diversos veedores y veedoras entrevistados, que dejarían entrever que la participación estaría condicionada por la existencia de intereses políticos de diversos actores, pero fundamentalmente por el régimen de turno, cuando por ejemplo en una entrevista se afirma: “Van en representación de una organización, pero también he visto que les eliminan”,¹⁰⁸ análisis que se lo hará en extenso más adelante.

Sin desmerecer la importancia de la participación de los ciudadanos y ciudadanas de manera individual, no se la puede equipar con la participación de personas en representación de organizaciones, y dentro de estas también cabe la diferenciación entre organizaciones de nivel nacional, de nivel provincial, de nivel cantonal o parroquial, definitivamente valorando que la construcción de dichas representaciones sean legales y legítimas.

¹⁰⁴ Hemeroteca digital del CPCCS; “Quinto poder: denuncian falta de transparencia.” El Hoy, 24 de enero de 2010; sección actualidad; pág. 3.

¹⁰⁵ Hemeroteca digital del CPCCS; “Veedores alertan por injerencia política en el quinto poder.” El Hoy, 19 de febrero de 2010, Quito, sección actualidad; pág. 3

¹⁰⁶ Hemeroteca digital del CPCCS; “La participación ciudadana se burocratizó.” El Comercio, 03 de marzo de 2010, Quito, sección política; pág. 4.

¹⁰⁷ Hemeroteca digital del CPCCS; “Denuncian ‘aplanadora’ en el Quinto Poder.” El Hoy, 15 de abril de 2010, Quito, sección actualidad, pág. 3.

¹⁰⁸ Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

En términos reales no se puede comparar la participación de un ciudadano o ciudadana con la participación de un representante de una organización, como por ejemplo de la CONFEUNASSC, que a decir de uno de sus dirigentes tiene organizaciones en las 24 provincias del país y aproximadamente 200.000 jefes de familia a nivel nacional¹⁰⁹ que forman parte de ésta organización; de igual manera La Federación de Observatorios de Justicia del Ecuador, que a decir de un representante del Observatorio de Pichincha, cuenta con doce observatorios en el país;¹¹⁰ lo cual nos lleva a plantearnos el asunto del peso de la representación, que es uno de los elementos constitutivos y legitimadores de la democracia y que ni el actual gobierno ha logrado prescindir de este, muy a pesar del trabajo desplegado en cuanto al objetivo de construcción de participación ciudadana.

4.2.1.3. Incidencia de las observaciones de las veedurías en las decisiones institucionales; conformidad o inconformidad de los veedores(as).

Aquí analizamos en qué medida las observaciones y recomendaciones de las veedurías fueron incorporadas a las decisiones del CPCCS y terminaron en acciones.

Es necesario partir del hecho jurídico real de que los informes y observaciones que presentan las veedurías ciudadanas no tienen el carácter de vinculante, no existiendo por tanto la obligatoriedad de ninguna autoridad y/o institución de acoger e implementar dichas observaciones.

Sin embargo de aquello y como una muestra de voluntad política el CPCCS bien podría acoger las observaciones objetivas, razonables y fundamentadas presentadas por las veedurías en apego a cumplir:

1. El artículo 95 de la Constitución, que habla de la toma de decisiones y de la construcción del poder ciudadano;

¹⁰⁹ Entrevista 08 realizada el 11 de enero de 2012.

¹¹⁰ Entrevista 13 realizada el 19 de enero de 2012.

2. El artículo 12 del Reglamento General de Veedurías que trata del apoyo institucional del CPCCS, y que en su literal d) dice: “Seguimiento y monitoreo de las recomendaciones y sugerencias de los veedores hasta su implementación”; y,
3. Sobre todo de cumplir con una doble promesa de campaña: la participación ciudadana y la revolución ética, promesa esta última que se manifestaría en el cumplimiento de las promesas de campaña.

Con este brevísimo contexto jurídico-político, estas son las opiniones en lo referente a este punto:

Un entrevistado miembro de la Comisión de Participación y Control Social de la Asamblea afirma: “El cien por ciento de las veedurías son un cuento”¹¹¹, otra entrevistada dice: “Tienen voz pero no tienen voto”¹¹², otro veedor manifiesta: “Entonces tenemos la certeza de que nuestras sugerencias que también le hicimos llegar (a la coordinadora) fueron también acogidas o recibidas al menos en el Consejo de Participación”,¹¹³ en esta última afirmación existe una satisfacción en que por lo menos han entregado y les han recibido sus sugerencias, sin significar esto de que hayan sido parte de las decisiones del CPCCS.

Otro entrevistado manifiesta: “Las veedurías no son vinculantes, pero si tienen un peso político, moral, y sobre todo cuando están bien hechas son bien acogidas”,¹¹⁴ lo que el entrevistado no toma en cuenta es que la valoración de bien o mal hechas termina siendo subjetiva, si es que no existen criterios de valoración previos como sucede en la actualidad, y que en el caso de que una veeduría este bien hecha no necesariamente termina en que sea acogida y su contenido termine en decisiones del CPCCS.

Otra veedora manifiesta: “No tenemos conocimiento de que se hayan recogido nuestras experiencias”,¹¹⁵ lo que coincide plenamente con la opinión de la veedora de la ciudad de Ambato que dice: “No. Nuestras sugerencias no nos han tomado en cuenta”.¹¹⁶

¹¹¹ Entrevista 01 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹¹² Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

¹¹³ Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

¹¹⁴ Entrevista 07 realizada el 11 de enero de 2012.

¹¹⁵ Entrevista 09 realizada el 12 de enero de 2012.

El postulante al CNE manifiesta: “Deberíamos buscar un mecanismo para de alguna manera que, el derecho este, en el tema de toma de decisiones llegue a tener una ponderación adecuada.”¹¹⁷

De todas las opiniones anteriores podemos afirmar que no existe evidencia cierta de que las observaciones de las veedurías hayan sido incorporadas a las decisiones del CPCCS y que hayan terminado en acciones, afirmación que se la puede sustentar además con:

1. El contenido de las resoluciones del pleno del CPCCS, que en el año 2010 y 2011 de un total de 36 y de 63 resoluciones respectivamente, publicadas en la página WEB del CPCCS, apenas 5 hacen referencia a veedurías y ninguna tiene que ver con el conocimiento, aprobación y/o resolución de informes de veedurías, conforme se verifica en el ANEXO 6.
2. Las encuestas aplicadas tanto a veedores ciudadanos cuanto a comunicadores sociales en el mes de enero de 2012.

En este instrumento, a la pregunta: ¿La participación de la veeduría de la cual Usted formó parte se caracterizó por?

- a) Informarse
- b) Ser consultada
- c) Hacer seguimiento-monitorear las acciones de la administración pública
- d) Presentar opiniones y observaciones
- e) Decidir
- f) Participar en la ejecución de las decisiones y en su control de manera independiente

El 43,59% de los encuestados(as) veedores(as) respondió que: Presentar opiniones y observaciones, y el 30,77% respondió que: Informarse. Ningún encuestado(a) escogió la alternativa (f) y apenas el 2,56% afirmó que la veeduría en que participó se caracterizó por decidir. VER ANEXO 3.

¹¹⁶ Entrevista 10 realizada el 12 de enero de 2012.

¹¹⁷ Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

En el caso de los comunicadores sociales a la pregunta: ¿La participación de las veedurías al interior del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social según su opinión, se caracterizó por?

- a) Informarse
- b) Ser consultadas
- c) Hacer seguimiento-monitorear las acciones de la administración pública
- d) Presentar opiniones y observaciones
- e) Decidir
- f) Participar en la ejecución de las decisiones y en su control de manera independiente.

El 36,11% afirma que: Presentar opiniones y observaciones, y el 27,78% afirma que: Informarse.

Es de anotar que el 27,78% de los encuestados trabaja en medios públicos, el 52,78% en medios privados y el 19,44% en medios comunitarios.

Es interesante la coincidencia del porcentaje del 27,78% de quienes afirman que las veedurías solo se han informado con el porcentaje de 27,78% de quienes trabajan en medios públicos, ya que se entendería que los encuestados que trabajan en los llamados medios públicos se hubiesen inclinado por las opciones e) y f), defendiendo una institución pública nueva y porque probablemente se los ubicaría como afines a las políticas del actual gobierno.

Los veedores y veedoras encuestados, a la pregunta: ¿Con qué frecuencia se recogieron las opiniones y observaciones presentadas por la veeduría de la cual usted formó parte?

- a) Siempre (el 100%)
- b) Casi siempre (entre el 50% y el 99%)
- c) A veces (entre el 1% y el 49%)
- d) Nunca (el 0%)

respondieron que a veces el 56,67% y nunca el 20%, mientras que el 13,33% responde que siempre y el 10% casi siempre, (VER ANEXO 3) verificándose que 8 de cada diez ciudadanos y ciudadanas le da una calificación baja en este sentido al CPCCS.

Podemos concluir que, si ni siquiera fueron recogidas las opiniones y observaciones de los veedores, menos iban a ser incorporadas estas a las decisiones del Consejo.

Complementando este análisis con la escala de los niveles de participación de Hambleton y Hogget, utilizada en este trabajo, concluimos que no habría participación ciudadana, ya que esta implica para los autores: información de alta calidad, una consulta genuina, la conformación de consejos de asesoría efectiva, descentralización limitada de decisiones, co-participación y control delegado.

4.2.1.4. Autonomía de las veedurías ciudadanas.

En este punto analizamos las condiciones y la capacidad de las veedoras y veedores para tomar sus propias decisiones y por tanto levantar sus informes de manera libre, voluntaria y sin la incidencia de otros actores, al respecto cabe mencionar las siguientes opiniones de los entrevistados y entrevistadas:

Un entrevistado que fue miembro de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea manifiesta: “Que han sido captadas por el gobierno. Un veedor no puede ser un servil de un grupo o de un lineamiento”,¹¹⁸ es importante señalar que el entrevistado es miembro del partido político opositor al gobierno de turno PRIAN, y su opinión podría estar condicionada por este elemento de pertenencia.

Una entrevistada miembro del CPCCS dice: “Habido de todo. Hay gente afín al gobierno, hay gente independiente del gobierno, de todo, afín a otros partidos políticos. Esta veeduría que se conformó para vigilar el plan de trabajo del Consejo de la Judicatura Transitorio, ahí supimos por varios lados que Intendentes de distintos lugares del país, gobernadores, habían enviado a gente para que se inscriba de veedores...”

¹¹⁸ Entrevista 01 realizada el 28 de diciembre de 2011.

La gente no sabe ni para que viene a la veeduría y eso pasó en varios lados, porque los días de capacitación la gente decía: yo vine porque el Intendente me dijo o vine de parte del Gobernador pero yo no sé qué significa esto...

Incluso llegan los veedores hasta que el día de elegir al coordinador, al Coordinador se les dice: haber señores veedores tienen que votar por tal persona porque es amigo de aquí o de allá, entonces la gente va vota y nunca más participa en la veeduría...

Eso no queremos como participación, eso es falso”.¹¹⁹ En este contenido de la entrevista existen dos elementos de análisis:

1. El hecho de que en el proceso de cooptación de las veedurías el gobierno es un actor más dentro del escenario político, claro está que es un actor privilegiado por cuanto tiene a su disposición un conjunto de recursos que pueden ser utilizados con objetivos políticos, como por ejemplo logística, un presupuesto que puede ser orientado, etc...
2. El desconocimiento de las y los ciudadanos(as) que participan en las veedurías, de lo que son estas, lo que facilita el engaño y la manipulación.

Una entrevistada de un medio de comunicación alternativo afirma: “Las decisiones adoptadas son las órdenes que vienen desde el Ejecutivo. Están viendo que sea gente un poco allegada para que su voz no esté en oposición a las decisiones de los comisionados del Consejo. La mayoría están simplemente acogiéndoles, que le hacen el juego al gobierno”;¹²⁰ en esta opinión ubicamos otro elemento dentro de una probable estrategia por manejar a las veedurías, ubicado antes de la acreditación de las veedurías, para lo cual la inscripción se constituiría en un filtro para dejar fuera del proceso a aquellos actores ubicados como no deseables “oposición”, conforme afirma más adelante la misma entrevistada: “Van en representación de una organización, pero también he visto que les eliminan”.¹²¹

Otro veedor valora la independencia parcial o la cooptación de las veedurías como parte de un juego universal por mantener y ampliar el poder: “creo que es a nivel universal, lógicamente que estos espacios ciudadanos, estas veedurías ciudadanas van a ser tomadas por los poderes,

¹¹⁹ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹²⁰ Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

¹²¹ Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

y por supuesto no se puede hablar entonces de independencia total de las veedurías”;¹²² desde esta visión se estaría legitimando una práctica que no fue la promesa de campaña recogida en el artículo 95 de la Constitución que dice. “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, y en el control popular de la gestión de la instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano...”, ya que definitivamente la toma de decisiones y el poder ciudadano tienen como fundamento la autonomía.

El entrevistado del medio de comunicación público afirma: “Si me rijo por la prensa independiente eso sería cierto, pero me parece que ahí hay una ligereza de tratamiento por parte de la prensa sobre ese tema, porque yo he visto que hay bastante gente que ha participado de eso”;¹²³ al hablar de prensa independiente hace uso de la ironía por un lado, y por otro, se verifica una confusión entre cantidad de ciudadanos y ciudadanas que han participado y si esa cantidad de ciudadanos y ciudadanas construyeron de manera libre y voluntaria sus informes y decisiones, la opinión del comunicador se sitúa del lado de la cantidad, más no de la calidad.

La veedora de la ciudad de Quevedo afirma: “He visto en otras veedurías que sí, efectivamente, a veces han sido capturadas por determinados intereses”;¹²⁴ nótese que afirmando que la acción política de la cooptación existe, sin embargo no generaliza el hecho.

La veedora de la ciudad de Ambato afirma: “Como que el gobierno no nos está dando mucha acogida, mucha importancia, en el sentido de libertad para nosotros. Yo tuve que renunciar por ver tantas situaciones que se dieron en la provincia. Donde se quiso designar al coordinador, a los delegados, o sea políticamente, no por derecho ciudadano, porque nos corresponde como ciudadano”;¹²⁵ de esta opinión podemos apuntar que el peligro de ejercitar viejas práctica políticas es que la ciudadanía sin fe en una institución, en un proceso de cambio, abandone los espacios llamados a ser ocupados por ella, y estos sean llenados por miembros de las mismas organizaciones políticas tradicionales en disputa por el poder, camuflados de independientes y

¹²² Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

¹²³ Entrevista 07 realizada el 11 de enero de 2012.

¹²⁴ Entrevista 09 realizada el 12 de enero de 2012.

¹²⁵ Entrevista 10 realizada el 12 de enero de 2012.

de no pertenecer a organización política alguna, afirmación que se la puede sustentar en una encuesta realizada vía internet a un veedor, en la que este da su opinión en extenso: “ES IMPORTANTE OBSERVAR QUE LA VEEDURÍA CIUDADANA CONFORMADA AL INTERIOR DEL CPCCS, RESULTÓ SER UNA VEEDURÍA GOBIERNISTA, DEL MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS, ES DECIR NUESTRA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CALIDAD DE VEEDORES PASÓ A SER UNA VEEDURÍA DIRECCIONADA POR PARTE DEL ESTADO ECUATORIANO... LOS VEEDORES QUE NO PERTENECEMOS A NINGUNA ORGANIZACIÓN O MOVIMIENTO POLÍTICO HEMOS CONSTATADO LA ACTITUD ANTIÉTICA, INMORAL Y DICTATORIAL DEL CPCCS DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, COMO PARTE INTRÍNSECA DE LA ‘QUINTA FUNCIÓN DEL ESTADO’: ‘FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA, CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA’, AL DAR LAS ESPALDAS A LOS VEEDORES Y UTILIZARLES COMO ‘TONTOS ÚTILES DE LA MOVIMIENTOCRACIA DE ALIANZA PAÍS QUE RESULTA SER CLON DE LA PARTIDOCRACIA CRIOLLA ECUATORIANA”¹²⁶.

El postulante para el CNE afirma: “Sigue siendo aspectos más de percepción. Ahora mismo la nota de prensa trae las veedurías están afines al gobierno”,¹²⁷ en esta opinión aparece un elemento interesante de análisis no presente en las anteriores opiniones, y que es el hecho que el entrevistado utiliza la opinión de los medios para probablemente dar su propia opinión, asunto que puede entenderse, ya que habiendo postulado para un concurso puede tener cierto temor de que su opinión dada como personal se haga pública y sea sujeto de críticas, para lo cual opta por la estrategia de apoyarse en la opinión de otros (medios de comunicación) con los que coincidiría, porque también, bien pudo mencionar otras opiniones de otros medios de comunicación que difieren con la que toma de referencia, en todo caso la opinión no difiere en mucho de las de los anteriores entrevistados(as) y veedores(as).

Frente al tema de la autonomía el periódico EL COMERCIO recoge la opinión del Consejero Luis Pachala, quien afirma respecto a la participación: “Es mejor haber encontrado dificultades en el inicio porque es un proyecto en construcción. Pero me temo, y lo digo con

¹²⁶ Encuesta 30 aplicada el 31 de enero de 2012.

¹²⁷ Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

todo valor, que no se consolide. Una vez dije ante el Pleno que me indiquen cuáles son los nombres de los futuros miembros del Consejo Nacional Electoral para ver si acabamos con todo esto, para no gastar plata, tiempo y para hacer un solo grupo que solo sigue órdenes”;¹²⁸ frente a esta aseveración surge una interrogante: ¿Puede tener autonomía los actos de un cuerpo colegiado que “solo sigue órdenes”? En otras palabras: ¿Pueden tener autonomía las veedurías ciudadanas, cuando para su conformación y apoyo dependen de un cuerpo colegiado cuya autonomía está en duda, y que sus acciones estarán observadas y orientadas por los intereses a los que responde?.

A este respecto en la encuesta aplicada a los y las veedores(as) que han participado en las veedurías, a la pregunta: ¿Cómo calificaría Usted la efectividad de las veedurías ciudadanas como un mecanismo de participación ciudadana?

- a) Totalmente efectivo
- b) Altamente efectivo
- c) Medianamente efectivo
- d) Escasamente efectivo
- e) Sin ninguna efectividad

responden el 40% que escasamente efectivo, el 20 sin ninguna efectividad, ni un solo ciudadano(a) afirma que este mecanismo de participación sea totalmente efectivo, y apenas un 3,33% afirma que es altamente efectivo, concluyéndose que la efectividad está directamente vinculada con la autonomía en las acciones y construcción de las decisiones al interior de las veedurías. VER ANEXO 3.

Al aterrizar el análisis anterior en la escala de participación de Hambleton y Hogget concluimos que no existe control ciudadano, ya que este implica para los autores autonomía y control amplios.

¹²⁸ Redacción política. “La participación ciudadana es un proyecto en riesgo.” El Comercio, edición del 4 de julio de 2011, Quito, sección A; pág. 5.

4.2.1.5. Información, promoción y difusión.

Este índice nos permite valorar hasta que punto existe la voluntad política, y hasta qué punto se cumple con lo dispuesto en el Código Orgánico del CPCCS respecto a la promoción de la participación ciudadana mediante la información, publicidad y difusión a través de diferentes medios de comunicación social de diferente alcance y mediante la utilización de diversos mecanismos de promoción e información.

Una entrevistada al hablar de la difusión de las veedurías ciudadanas afirma: “Hay un gran sector que desconoce”,¹²⁹ lo que se corrobora con lo manifestado por otra veedora de la ciudad de Quevedo: “Poca información. No haber difundido a nivel nacional. En mi ciudad Quevedo, somos pocas, sumamente reducido el grupo de personas que conocemos el CPC, el resto de las personas no saben absolutamente nada”,¹³⁰ afirmación que coincide con la de un postulante al CNE, en lo referente al desconocimiento de la institución CPCCS por parte de la ciudadanía, quien manifiesta: “La ciudadanía en su conjunto no ha logrado a través de una comunicación estratégica un posicionamiento claro y una visión clara del rol y las competencias del Consejo”.¹³¹ De lo anterior se puede deducir que hay un desconocimiento generalizado en la sociedad respecto a la institución CPCCS, respecto a sus funciones y respecto a las veedurías ciudadanas, que en gran parte se puede deber a la falta de una campaña nacional y diversificada de difusión.

Una entrevistada de un medio de comunicación alternativo manifiesta: “La información que se requiere está publicada en la página WEB”,¹³² lo que concuerda con la opinión de otro veedor: “En la página del CPC está la información que se requiere... Ahora uno no sabe si esa es la última información o que es lo que está pasando”.¹³³

El entrevistado del medio de comunicación social en manos del gobierno afirma: “Falta información, de cuantas veedurías hay y en donde están actuando y que incidencia tienen

¹²⁹ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹³⁰ Entrevista 09 realizada el 12 de enero de 2012.

¹³¹ Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

¹³² Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

¹³³ Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

efectiva. Le falta información, le falta creatividad, me parece que le faltan medios alternativos”¹³⁴.

Otra veedora de la ciudad de Ambato afirma: “Si han informado de que va haber la inscripción de veedurías, pero las personas en sí mismo no saben que es una veeduría. Debería difundir, promocionar y capacitar de lo que es una veeduría ciudadana, de las funciones el CPCCS. Hacen promoción pero solamente escucha la gente de la ciudad”¹³⁵.

De lo anterior se puede hacer una diferenciación clara entre la información y difusión que se hace a través de la página WEB del CPCCS que parece ser en la cantidad suficiente, y la información y difusión que se hace a través de otros medios como radio, prensa, televisión, productos comunicacionales, a nivel nacional y local, que parece ser el punto débil del CPCCS.

Respecto a la información publicada en la página WEB del CPCCS, la Corporación Participación Ciudadana capitulo Ecuador en sus informes de los monitoreos del cumplimiento del artículo 7 de la LOTAIP, de los meses de julio y septiembre de 2011, le da un porcentaje de cumplimiento del 98,21% ubicándose en el tercer lugar, por debajo de la Asamblea Nacional, de la AME, del Consejo Nacional de Telecomunicaciones y del TCE; mientras que en el monitoreo de noviembre de 2011 le da un porcentaje de cumplimiento del 100% al igual que la Asamblea Nacional, SENATEL-CONATEL y AME.¹³⁶

El artículo 7 de la LOTAIP dice: “Difusión de la Información Pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución, la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley se la considera de naturaleza obligatoria:

¹³⁴ Entrevista 07 realizada el 11 de enero de 2012.

¹³⁵ Entrevista 10 realizada el 12 de enero de 2012.

¹³⁶ Información disponible en: www.participacionciudadana.gob.ec

- a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal;
- c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones;
- e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas;
- f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción;
- g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos;
- h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal;
- i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;
- k) Planes y programas de la institución en ejecución;
- l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos

de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés;

- m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño;
- n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos;
- o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley;
- p) La Función Judicial y el Tribunal Constitucional, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones;
- q) Los organismos de control del Estado, adicionalmente, publicarán el texto íntegro de las resoluciones ejecutoriadas, así como sus informes, producidos en todas sus jurisdicciones;
- r) El Banco Central, adicionalmente, publicará los indicadores e información relevante de su competencia de modo asequible y de fácil comprensión para la población en general;
- s) Los organismos seccionales, informarán oportunamente a la ciudadanía de las resoluciones que adoptaren, mediante la publicación de las actas de las respectivas sesiones de estos cuerpos colegiados, así como sus planes de desarrollo local; y,
- t) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, adicionalmente, publicará el texto íntegro de sus sentencias ejecutoriadas, producidas en todas sus jurisdicciones.

La información deberá ser publicada, organizándola por temas, ítems, orden secuencial cronológico, etc., sin agrupar o generalizar, de tal manera que el ciudadano pueda ser informado correctamente y sin confusiones”.

De la información entregada por la Coordinación de Comunicación del CPCCS mediante OFICIO -262-C.P.C.C.S.-2012 de fecha 18 de enero de 2012, se ratifica lo antes dicho, aclarando que en la información entregada no se hace constar datos de los años 2008 y 2009:

TIPO DE MEDIO	AÑO		DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO COMUNICACIONAL	
	2010	2011	2010	2011
Difusión a través de prensa escrita	2	3	1 convocatoria para designación Procurador, Superintendentes, Fiscalía y Consejo Judicatura. 1 convocatoria selección CCS y designación de autoridades-Aclaratoria	De las 3 solo una se conforma en Quito. Al plan de trabajo presentado por El Consejo de la Judicatura de Transición.
Difusión a través de productos impresos	1 proceso (30.000 ejemplares)	4 procesos (45.400 ejemplares)	Reglamento de veedurías para designación de autoridades (español 20.000, kichwa 5.000 y shuar 5.000)	1. Reglamento de Veedurías para selección CCS y designación autoridades (20.000; español 15.000, kichwa 2.500 y shuar 2.500). 2. Reglamento general veedurías, 15.000. 3. Para veeduría al plan de trabajo del CJT (5.000 trípticos, 200 afiches). 4. Para veeduría héroes y heroínas (5.000 trípticos, 200 afiches). (1)
Difusión a través de radio y televisión	2	2	1. Cadena nacional de radio y televisión, integración de veedurías y CCS para designación de Procurador, Fiscal, Consejo de la Judicatura, Superintendentes bancos, CIAS y telecomunicaciones. 2. Campaña para convocatoria a veedurías para designación de Procurador, Fiscal, Consejo de la Judicatura, Superintendentes bancos,	1. Cadena de radio y TV para convocatorias a veedurías para acreditación de héroes y heroínas. (1) 2. Campaña para convocatoria a veedurías para designación de Contralor, Defensor Público y TCE. (2)

TIPO DE MEDIO	AÑO		DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO COMUNICACIONAL	
	2010	2011	2010	2011
			CIAS y telecomunicaciones. (NO SE SEÑALA DURACIÓN)	
TOTAL:	5	9		

Fuente: CPCCS; Coordinación de Comunicación; OFICIO-262-C.P.C.C.S.-2012. VER ANEXO 7-MATRICES. Elaboración: personal.

NOTAS.

General: A pesar de que algunos productos comunicacionales hacen referencia a veedurías que están fuera del período de análisis y del alcance geográfico, se los ha incorporado con el objeto de tener una visión completa respecto a este punto.

(1) No forma parte del análisis del presente trabajo.

(2) Las veedurías para contralor y TCE no forman parte del análisis del presente trabajo.

Abreviaciones. CCS.- comisiones ciudadanas de selección.

Al revisar los informes de monitoreos de medios de los meses de marzo, abril, octubre y diciembre de 2011, realizados por la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador y que son los que constan en la página WEB de esta institución, el CPCCS no aparece como institución pautaante.¹³⁷ Es de anotar que el centro de monitoreo de medios de la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador, realiza el monitoreo a 9 medios televisivos, las 24 horas al día, de lunes a domingo, en las ciudades de Quito y Guayaquil, siendo los medios monitoreados: Ecuavisa, Teleamazonas, Ecuador TV, Gama TV, RTS, RTU, Canal Uno, ETV Telerama y TC televisión.

Para contextualizar y profundizar en el análisis, nos atenemos al siguiente cuadro relacionado con el uso y tenencia de tecnología de conformidad con el censo del 2010 en el Ecuador:

Uso o propiedad de medio tecnológico	Cantidad de propietarios o usuarios	Porcentaje (%) en relación al total de la población del 2010: 14'483.499
Tiene computador	869.640	6
Usa computador	4'920.867	33,98
Acceso a Internet	425.671	2,94
Usa Internet	3'814.650	26,34
Tiene televisión	3'073.933	21,22
Tiene teléfono	1'394.015	9,62

Fuente: <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>

Elaboración: personal.

¹³⁷

Información disponible en www.participacionciudadana.org

Si a estos datos añadimos el hecho de que en los sectores rurales y urbano marginales el uso de la radio es alto, entonces podemos deducir que la estrategia del CPCCS debe reorientarse para incluir en la promoción e información acerca de la participación ciudadana a otros sectores de la población ecuatoriana, ya que así como está, podríamos hablar de una sectorización-elitización en la orientación de la promoción de la participación a aquellos sectores que poseen y en última instancia están en capacidad de acceder de manera frecuente a recursos tecnológicos, ya que apenas el 6% de la población ecuatoriana tiene computador y el 2,94% tiene acceso a internet.

En lo referente a los usuarios no propietarios, el uso del computador y del internet están orientados a actividades específicas y a un tiempo determinado directamente relacionados con la disponibilidad de recursos económicos que incide en el acceso a investigación, comunicación e información, tanto en términos de cantidad como de calidad.

En este aspecto podríamos concluir que la democracia electrónica en el país es aún incipiente, y es directamente proporcional a la propiedad de recursos económicos de la cual se deriva la tenencia y uso de tecnología.

De las encuestas realizadas a comunicadores sociales, a la pregunta de: ¿Cómo calificaría Usted la información entregada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a los medios de comunicación social respecto de las veedurías ciudadanas?

- a) De baja calidad (poca, desordenada y extemporánea)
- b) Me mediana calidad (no muy abundante, no muy ordenada, algo retrasada en el tiempo)
- c) De alta calidad (abundante, ordenada y oportuna)
- d) No se entregó información

el 58,33% por ciento responde de mediana calidad y el 25% responde de baja calidad, verificándose una insatisfacción en lo relacionado con la información que de manera directa y en ocasiones personalizada es demandada por los medios de comunicación.

Es interesante observar que el 8,33% de los encuestados que se inclinan por la opción: de alta calidad, pertenecen a medios privados, lo que de alguna desvirtúa la opinión del gobierno en el

sentido de que los medios privados en términos generales, estarían siempre en contra del gobierno. VER ANEXO 4.

Apegándonos a la escala de Hambleton y Hogget podríamos afirmar que para la sociedad en su conjunto existe una información pobre, que conduciría a la no participación ciudadana, que unido a otras estrategias se cumpliría el objetivo según palabras de los autores de que se “desalienten a la ciudadanía a participar”.¹³⁸

4.2.1.6. Gobierno, CPCCS, Participación Ciudadana y Veedurías Ciudadanas. Debilidades y fortalezas.

En esta parte se analizan las opiniones desde diversos entrevistados(as) y veedores(as) en cuanto a la práctica del gobierno y del CPCCS en torno a la participación y al mecanismo de veedurías ciudadanas, que nos permitan ubicar nexos entre uno y otro y su nivel de incidencia o no, en las veedurías ciudadanas.

Al respecto un entrevistado que fue miembro de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea manifiesta: “El logro más importante del gobierno ha sido la publicidad de que va haber participación ciudadana”.¹³⁹

El entrevistado hace uso de la ironía en el sentido de que la participación ha sido un éxito en cuanto a publicidad, dando a entender que en términos prácticos no existiría participación, opinión que se la puede entender desde el análisis de Hambleton y Hogget cuando hablan de los niveles de participación: “Los primeros cuatro peldaños, de la no participación ciudadana, son procesos de información unidireccional, las autoridades en estas cuatro etapas bombardean al ciudadano con campañas publicitarias que distraigan y al mismo tiempo desalientan a la ciudadanía a participar”.¹⁴⁰

¹³⁸ GUILLEN, A; SÁENZ, K; BADDI, M.H.; CASTILLO, J; Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Internet. www.daenajournal.org. pág. 188. Acceso: octubre 15 y 16 de 2011.

¹³⁹ Entrevista 01 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁴⁰ *Ibíd.* págs.. 187-188

El mismo entrevistado más adelante afirma: “Cuando el veedor se deslinda un poco de este vínculo con el gobierno es mal veedor y le destruyen, o lo destituyen o no le hacen caso sus informes, cuando todo está bien en el informe para el gobierno entonces es un informe valioso, lo que significa que el cien por ciento de las veedurías son un cuento.

EL Consejo de Participación que ya tiene sus vicios de conformación y tiene sus vicios de actuación a favor de un pensamiento único en el país.

Se hizo una participación ciudadana engañosa a favor de los intereses de un partido político.

En la designación de los miembros del CNJ no ha existido transparencia”.¹⁴¹

Opinión que en mucho coincide con la de otra entrevistada miembro del CPCCS quien afirma: “Existen ciertas veedurías que han hecho vigilancia, han observado, han hecho control social de aspectos que tienen que ver con el gobierno, y el gobierno en vez de recibirlos yo digo maduramente, ha existido una especie de persecución a esas veedurías, o a esos veedores, o a quienes han hecho esas voces críticas al gobierno. El gobierno no entiende muy bien, o no quiere entender muy bien que es la participación. Desde el gobierno se intenta romper las organizaciones, dividir las, desprestigiarlas, que no existan.

Algunos de los consejeros, consejeras se han puesto en eco con el Ejecutivo para atacar a las veedurías. Los concursos han sido muy conflictivos, han dejado muchas dudas sobre la transparencia de los procesos”.¹⁴² En las opiniones del entrevistado y de la entrevistada se detecta una valoración negativa respecto del tema de transparencia, misma que también coincide con la opinión de un postulante al CNE: “La prensa y medios de comunicación vienen insistiendo en que hay ciertos mecanismos no lo suficientemente transparentes en términos de convocatoria para la conformación de las veedurías ciudadanas”;¹⁴³ nótese que el entrevistado utiliza la opinión de los medios para probablemente dar su propia opinión, asunto que puede entenderse ya que habiendo postulado para un concurso puede tener cierto temor de que su opinión dada como personal se haga pública y sea sujeto de críticas, para lo cual opta por la estrategia de apoyarse en la opinión de otros (medios de comunicación) con los que

¹⁴¹ Entrevista 01 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁴² Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁴³ Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

coincidiría, porque también bien pudo mencionar otras opiniones de otros medios de comunicación que difieren con la que toma de referencia.

Más adelante la entrevistada miembro del CPCCS continúa diciendo: “El tema recursos es una limitante porque la veeduría se entiende como un trabajo ciudadano, voluntario, independiente, entonces no existe un recurso que apoye eso y en muchos casos ciudadanos, ciudadanas que forman parte de la veeduría culminan un trabajo, pero otros en medio de un proceso, de mantenerse sin el apoyo económico, de recurso, técnico, se van alejando y las veedurías se van debilitando”.¹⁴⁴ En este texto se cuestiona la posibilidad de la participación de la ciudadanía en consideración a la disponibilidad de recursos materiales y económicos; surge la pregunta de: ¿cómo puede participar un ciudadano(na) si no dispone de recursos que garanticen su sobrevivencia y que le posibilite su posterior participación en cualquier espacio público?; esta opinión que coincide con la de otro veedor cuando dice: “En nuestro caso no hubo facilidades. Yo por ejemplo, en las condiciones que participé como veedor, no volvería a postular”,¹⁴⁵ concluyendo que por otro lado la participación podría ser ejercida por aquellos ciudadanos y sectores con capacidad económica.

A este respecto el CPCCS si bien no tiene la obligación legal de destinar recursos de diferente naturaleza a las veedurías, sin embargo el artículo 12 del Reglamento General de Veedurías que habla del apoyo institucional, en su literal e) establece: “Brindar las condiciones básicas de funcionamiento dentro de sus competencias legales y límites presupuestarios”, lo que de alguna manera se convierte en una puerta abierta y en una obligación moral. A futuro se podría pensar en reformar el Reglamento para establecer la obligatoriedad en este sentido.

Otro análisis de este punto nos llevaría a considerar que pueden existir sectores y ciudadanos con intereses particulares y corporativos y con capacidad económica, que podrían invertir en ciudadanos(as) y organizaciones para que participen en defensa de además de sus propios intereses, en la defensa de los intereses de quienes invierten, convirtiendo el espacio de la participación en falso, en palabras de la entrevistada miembro del CPCCS: “Esta veeduría que

¹⁴⁴ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁴⁵ Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

se conformó para vigilar el plan de trabajo del CJT, supimos por varios lados que Intendentes, Gobernadores, habían enviado gente... eso es falso”.¹⁴⁶

Luego afirma: “El ejecutivo crea por su lado La Secretaría de Pueblos...tiene más recursos para fomentar la participación”,¹⁴⁷ lo que lleva a pensar que existiría por parte del Ejecutivo una intencionalidad en disputarle al CPCCS la rectoría y promoción de la participación ciudadana, mostrando un interés por un rol que no le pertenece de acuerdo a las afirmaciones de la mayoría de entrevistados cuando son interrogados acerca de que si el Estado y el Gobierno pueden construir organización social y participación ciudadana, dicen: “El Estado tiene que dar el espacio para que se dé la participación, de ahí a construir el gobierno como tal, generar participación ciudadana me parece que hay una diferencia enorme. No es rol del Estado, ni del Consejo de Participación, ni de la Secretaría de Pueblos”,¹⁴⁸ “Construir desde el Estado no”,¹⁴⁹ “La revolución es desde abajo y la participación es desde abajo, no desde arriba”,¹⁵⁰ “No, la organización social se construye a sí misma”,¹⁵¹ “No creo que es conveniente que otras funciones del Estado tengan roles protagónicos en la construcción de la función (de participación ciudadana), creo que es más la organización civil la llamada a asumir el rol protagónico fundamental”,¹⁵² un comunicador de un medio público afirma: “Eso sería un absurdo en la dinámica social”,¹⁵³ a pesar de este criterio mayoritario un entrevistado y un veedor afirman enfáticamente: “Por supuesto”¹⁵⁴ y “Si se puede”,¹⁵⁵ que se lo podría entender desde el enfoque de participación ciudadana que manejan, en el primer caso significa: “Que el común de los ecuatorianos se enrole en las actividades del quehacer económico, político, social, administrativo de la República”,¹⁵⁶ desde esta perspectiva es factible que el Estado promueva el enrolamiento de la ciudadanía en las actividades de la administración pública sin que llegue a la toma de decisiones, y en el segundo caso significa:

¹⁴⁶ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁴⁷ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁴⁸ Entrevista 03 realizada el 06 de enero de 2012.

¹⁴⁹ Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

¹⁵⁰ Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

¹⁵¹ Entrevista 08 realizada el 11 de enero de 2012.

¹⁵² Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

¹⁵³ Entrevista 07 realizada el 11 de enero de 2012.

¹⁵⁴ Entrevista 01 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁵⁵ Entrevista 11 realizada el 13 de enero de 2012.

¹⁵⁶ Entrevista 01 realizada el 28 de diciembre de 2012.

“Es una modalidad del conocimiento a nivel del pueblo a nivel de ciudadanos”,¹⁵⁷ que se lo puede entender como un conocimiento de los asuntos de la administración pública, pero que no se traduce en toma de decisiones, y conforme al concepto de participación ciudadana que guía este trabajo, la participación implica la toma de decisiones en los asuntos públicos, concepto que no estaría recogido en este enfoque en el que al Estado y al Gobierno no le interesaría que más actores individuales o colectivos participen de la toma de decisiones, misma que limitaría el poder estatal y gubernamental.

Otro veedor manifiesta: “Aurita no estamos haciendo una revolución sino una imposición. No creo en la participación ciudadana concebida como se está haciendo ahora”.¹⁵⁸ Al referirse al CPCCS manifiesta: “Depende mucho de la autonomía que le pueda dar la Asamblea y el mismo Presidente”,¹⁵⁹ se evidencia con claridad la percepción de la incidencia del Ejecutivo y de la Asamblea en la institución CPCCS, y si esto es así, lógicamente la incidencia se derivaría a las acciones que ejecuta el CPCCS.

Probablemente con este antecedente se puede entender la opinión de otra veedora oriunda de la ciudad de Ambato cuando afirma: “Una parte positiva y una negativa, de que nos daban acogida, entrada, pero la negativa, que nos limitaban dar a conocer lo que sucedía dentro del Consejo”,¹⁶⁰ lo que significa que no todo lo que sucedía al interior del CPCCS en lo relacionado a las veedurías era calificado como información para ser publicada, la pregunta sería ¿porqué?, no se respetaba quizá la normativa, no se respetaban quizás los procedimientos? Existía ineficiencia?; esta misma veedora afirma después: “Ellos mismos no saben cómo llevar, asesorar, capacitar, que, de que es verdaderamente una veeduría. La delegación del CPC de Tungurahua funciona muy pésima. Fortalezas para decir que defienden a la ciudadanía para mí que no la tienen”.¹⁶¹

Un primer elemento de análisis que encontramos en esta opinión, es el del desconocimiento, que además coincide con la declaración a la prensa hecha por la Presidenta del Consejo, la

¹⁵⁷ Entrevista 11 realizada el 13 de enero de 2012.

¹⁵⁸ Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

¹⁵⁹ Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

¹⁶⁰ Entrevista 10 realizada el 12 de enero de 2012.

¹⁶¹ *Ibíd.*

Socióloga Marcela Miranda: “Soy sincera, aún no he leído la ley”,¹⁶² refiriéndose a la ley que regirá las actividades del CPCCS, de lo cual se pueden deducir tres cosas:

1. Que el Código Orgánico del CPCCS no fue aportado por lo menos, por su máxima autoridad, entonces: ¿cómo va a orientar la implementación de una ley, quien no la hizo y que por lo tanto difícilmente entenderá su espíritu?.
2. Quien la hizo, será el que incida en las decisiones de un cuerpo colegiado, cuya autonomía ha sido puesta en duda desde un inicio.
3. La presencia de ineficiencia por desconocimiento.

Otro elemento de análisis que se desprende de la opinión de esta veedora, es la voluntad de no dar a conocer todo lo que sucedía al interior del Consejo, lo que obedecería por lo menos a la existencia de una cierta ineficiencia, ineficiencia que se derivaría también de una burocratización de la institución, afirmación que se sustenta también en la opinión del comunicador entrevistado del medio público cuando afirma que una debilidad del CPCCS es: “Burocratizarse”,¹⁶³ y en la nota de prensa del El Tiempo del 07 de febrero de 2011 que dice: “228 burócratas entraron en los últimos meses a ‘trabajar’ en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Lo peor es que ingresaron sin ningún concurso ni selección a una entidad de sospechosa integración y que hasta el momento no justifica su creación, como el ‘Quinto Poder’ ”,¹⁶⁴ burocratización que además incidiría en la participación de la ciudadanía, limitándola en su accionar, encerrándola, diluyéndola y desgastándola en una lógica de requisitos, tiempos y papeles, afectando negativamente la voluntad por participar de la ciudadanía.

Más delante el mismo entrevistado manifiesta al referirse a la participación: “Es un proceso que necesita de mayor participación, de mayor compromiso”.¹⁶⁵

¹⁶² Hemeroteca digital del CPCCS; J. Miranda: “Soy sincera, aún no he leído la ley.” El Hoy, 05 de abril de 2010, Quito, sección política; pág. 1

¹⁶³ Entrevista 07 realizada el 11 de enero de 2012.

¹⁶⁴ Hemeroteca del CPCCS; “228 burócratas.” El Tiempo, 07 de febrero de 2011, Cuenca, sección A;

pág. 5.

¹⁶⁵ Ibíd.

Otra entrevistada dice: “Si hubo un poco digamos de participación, si hubo algo de democracia, pero ahora ya no”,¹⁶⁶ dejándose entrever dos momentos con características diferentes en cuanto a la práctica del CPCCS, pudiéndose ubicar un primer momento con la gestión del primer Consejo de Participación Ciudadana transitorio, y un segundo momento con la gestión del Consejo de Participación Ciudadana definitivo, gestión que además coincide con la elección de autoridades de control, quienes al ser entes reguladores y controladores de la administración pública, manejan poder, y por consiguiente se convierten en objetivos de alto interés y disputa de varios actores políticos, dentro de los que se cuenta el gobierno de turno.

La intensidad en la participación la podemos sustentar además con los datos obtenidos en la encuesta realizada a los veedores y veedoras, que en una de sus preguntas dice: ¿Cómo calificaría Usted la participación en las veedurías por parte de la ciudadanía?

- a) De total participación
- b) De alta participación
- c) De mediana participación
- d) De escasa participación
- e) De ninguna participación

a lo que el 36,67% responde de escasa participación y el 26,67% responde de mediana participación. Es interesante apuntar que el 3,33% que responde de alta calidad, corresponde a aquellos que participaron en el proceso de Procurador General del Estado, concurso que no tuvo tantos cuestionamientos como el de Fiscal General del Estado, y que se demuestra con el dato de que el 6,66% de los encuestados que respondió, de ninguna participación, fueron precisamente los que actuaron en el concurso para la selección de Fiscal. VER ANEXO 3.

De igual manera en la encuesta realizada a los comunicadores sociales respecto a este tema, responden de la siguiente manera: el 44,44% responde mediana participación, el 33,33% responde de escasa participación y el 16,67% responde de ninguna participación, el 5,56% responde de alta participación, y ningún encuestado escoge la opción de total participación. VER ANEXO 4.

¹⁶⁶ Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

El postulante al CNE posteriormente afirma: “La reglamentación estuvo demasiado abierta para que en este caso la Comisión resuelva un mecanismo de ponderación. Hay que afinar mucho más la parte procedimental y la parte reglamentaria para que las reglas de juego siempre estén mucho más claras. Esa competencia no puede generar en medio proceso algún nivel de interpretación”;¹⁶⁷ el postulante deja notar su malestar por un vacío legal que llevó a que la Comisión decida en el proceso la valoración de la calificación de los méritos, criterios que debieron estar finiquitados antes del inicio del proceso, lo cual lleva a entender el cuestionamiento a la transparencia de los procesos hechos por veedores(as) y entrevistados(as).

Al hablar de las fortalezas del CPCCS se dice: “Existe una experiencia de antes de algunos funcionarios”;¹⁶⁸ “La creación mismo de parte de este quinto poder como es el CPCCS”;¹⁶⁹ “Hay ya alguna institucionalización administrativa, alguna institucionalización operativa, de gestión. Ciertos niveles de profesionalismo”;¹⁷⁰ en estas valoraciones positivas se hacen referencia a aspectos administrativos y de creación misma del CPCCS como institución, pero no se toca el tema de transparencia, de un apoyo abierto, decidido y sin intención de manipulación a las veedurías ciudadanas, de amplia cobertura en la difusión y de una información completa en la promoción de la participación.

Una comunicadora entrevistada, perteneciente a un medio alternativo manifiesta: “La única fortaleza que tiene el Consejo es que participó toda la gente que aspiraba. Si hubo participación universal no hubo la elección que debió ser”;¹⁷¹ otro veedor habla de: “La apertura a la ciudadanía. Me parece que en general se ha estado manejando coherentemente”;¹⁷² en estas dos opiniones se identifica la diferencia entre lo que debería ser una participación a modo de asistir, de acudir, de estar como resultado de una apertura, de aquella participación como decisión, que en términos de Hambleton y Hogget sería diferenciar entre la no participación y la participación ciudadana, además la última opinión es contraria a la de otra veedora originaria de la provincia de Los Ríos que dice: “Creo que el Consejo de

¹⁶⁷ Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

¹⁶⁸ Entrevista 02 realizada el 28 de diciembre de 2011.

¹⁶⁹ Entrevista 09 realizada el 12 de enero de 2012.

¹⁷⁰ Entrevista 12 realizada el 18 de enero de 2012.

¹⁷¹ Entrevista 04 realizada el 09 de enero de 2012.

¹⁷² Entrevista 06 realizada el 10 de enero de 2012.

participación ciudadana tuviera más éxito si tuviera más apertura hacia las veedurías, si existiera más participación ciudadana. El Consejo acredita a las veedurías pero esa es otra falla, nosotros le hemos mandado todos los requisitos pero no se pronuncian, yo no sé porque tanto se demoran”,¹⁷³ la veedora se refiere a que su organización quiere participar en la selección de jueces y juezas para la Corte Nacional de Justicia.

En estos criterios antagónicos podemos verificar el sentir de un veedor de la ciudad capital y el de una veedora de una ciudad pequeña de la costa y que además ha participado en un par de veedurías referentes al tema justicia al interior del CPCCS, a diferencia del primer veedor que ha participado en una veeduría, por esta sola consideración podríamos afirmar que la opinión de la veedora integraría más elementos de juicio que sustenten su opinión.

4.2.2. Veedurías en Rendición de cuentas.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

La promoción del CPCCS en la conformación de veedurías ciudadanas alrededor del tema de rendición de cuentas de las instituciones, autoridades y servidores(as) del sector público, ha sido casi nula o nula, resultado de lo cual no se han constituido veedurías ciudadanas que hagan un control social sobre el cumplimiento de esta disposición legal, y el CPCCS que dentro de sus atribuciones tiene: “la de establecer mecanismos para someter a evaluación de la sociedad, las acciones del Estado y de las personas jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público...”¹⁷⁴ no ha podido ejercer a cabalidad esta atribución en parte porque sus mayores esfuerzos los ha centrado en los procesos para la designación de autoridades de control.

¹⁷³ Entrevista 09 realizada el 12 de enero de 2012.

¹⁷⁴ ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial No. 175, del 20 de abril del 2010; artículo 9. Internet. www.asambleanacional.gob.ec. Acceso: septiembre, octubre y noviembre de 2011 y enero de 2012.

Esta puede ser una de las razones por las cuales la mayoría de las instituciones y funcionarios que por ley tienen que presentar informes de rendición de cuentas no lo hacen, como lo señala la nota de prensa de diario la Hora de 24 de enero de 2011: “Ángel Ramírez, director de Rendición de Cuentas, informó que solo han recibido 77 informes, de un total de 1.210 instituciones y funcionarios que por ley debían hacerlo,”¹⁷⁵ es decir apenas el 6,36% de cumplimiento.

En entrevista a Leonardo Ordoñez, Director Nacional de Promoción de la Defensoría del Pueblo, realizada por diario Hoy y publicada en su edición del 4 de abril de 2011 dice: “Hasta el 31 de marzo la Defensoría del Pueblo recibió 600 informes de transparencia de las casi 4000 instituciones públicas que existen en el país. Leonardo Ordoñez dice que este es un récord tomando en cuenta que el año anterior se receptaron cerca de 150 informes”,¹⁷⁶ a pesar del incremento en término absolutos, el porcentaje de cumplimiento aún es bajo, llegando a apenas el 15%.

Según datos contenidos en el informe de rendición de cuentas Marzo 2011-Marzo 2012 publicado en el portal WEB del CPCCS y que además circuló a través de algunos medios de comunicación escrita el 28 de febrero de 2012, se puede comprobar que el nivel de cumplimiento sigue siendo bajo, conforme se verifica en el cuadro siguiente:

AÑO	TOTAL INSTITUCIONES	INFORMES ENTREGADOS	INFORMES QUE FALTAN	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO
2010	1229 (1)	484	745	39,38
2011	1199 (1)	70	1129	5,84

Fuente: CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL; Informe de Rendición de Cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Marzo 2010-Marzo 2011.

Elaboración: personal.

Nota (1).- La diferencia entre totales anuales se debe a que en el informe del 2011 no se incorporan: las Secretarías de Estado que son 7, los Ministerios Coordinadores que son 8, las entidades financieras que son 5, Corte Nacional de Justicia que es 1, Fiscalía General del Estado que es 1, Superintendencias que son 6 y CNE y TCE que son 2.

¹⁷⁵ Hemeroteca digital del CPCCS; “No se entregan informes.” La Hora, 24 de enero de 2011, Quito, sección A, pág. 1.

¹⁷⁶ “Persiste falta de información en las páginas web oficiales.” El Hoy, 04 de abril de 2011, Quito, pág.12.

Una fortaleza del CPCCS en este punto, es el nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), que según informe de la Corporación Participación Ciudadana recogido en nota de prensa del 29 de agosto de 2011 es del “98,21%”.¹⁷⁷

Del monitoreo que esta Corporación realiza desde enero de 2010 a noviembre de 2011 a 10 instituciones de alcance nacional, el CPCCS tiene un nivel de cumplimiento de conformidad al Art. 7 de la LOTAIP del 100%, al igual que la Asamblea Nacional, la CONATEL-SENATEL y La Asociación de Municipalidades del Ecuador,¹⁷⁸ lo que en términos comparativos significa que en lo relacionado a este indicador el CPCCS ha mejorado y cumple con la exigencia legal.

El análisis anterior también se puede sustentar con la encuesta realizada a los veedores y veedoras ciudadanas que a la pregunta: ¿Cómo calificaría Usted la efectividad de las veedurías ciudadanas como mecanismo de rendición de cuentas?

- a) Totalmente efectivo
- b) Altamente efectivo
- c) Medianamente efectivo
- d) Escasamente efectivo
- e) Sin ninguna efectividad

respondieron así: el 43,33% que medianamente efectivo, 33,33% que escasamente efectivo, el 16,67% que sin ninguna efectividad y apenas el 3,33% que altamente efectivo.

¹⁷⁷ Hemeroteca digital del CPCCS; “PC entrega informe sobre cumplimiento de LOTAIP.” El Mercurio, 29 de agosto de 2011, Cuenca, sección A; pág. 2.

¹⁷⁸ Para ampliar esta información se puede consultar la página Web: www.participacionciudadana.org

4.2.3. Veedurías en la transparencia y lucha contra la corrupción.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

La promoción del CPCCS en cuanto a la conformación de veedurías alrededor del tema de la transparencia y lucha contra la corrupción ha sido escasa o quizás nula, ya que sus mayores esfuerzos se han centrado en los concursos para la designación de autoridades de control.

Mediante oficio sin número fechado el 11 de enero de 2012 e ingresado en la misma fecha a través de la Secretaría General del CPCCS y dirigido a la Secretaría Nacional Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, solicito información respecto de las acciones relacionadas en el marco de sus competencias con la transparencia y lucha contra la corrupción, sin embargo hasta la culminación del presente trabajo no se ha dado respuesta a dicho requerimiento.

Respecto del tema de transparencia que también tiene que ver con la rendición de cuentas y que por consiguiente los datos del cuadro anterior son válidos para este punto, El Comercio en su publicación del primero de abril de 2010 afirma: “Ayer a las 24:00 terminó el plazo para que 5000 instituciones públicas y privadas que manejan dinero estatal presenten su informe de cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la información (Lotaip).

El artículo 7 de esta norma estipula que todas estas instituciones deben publicar en su página web la información referente al manejo presupuestario, viáticos, sueldos, los contratos suscritos y los incumplidos; las autoridades, sus planes de trabajo entre otros.

Además establece que cada año, las entidades deben presentar un balance del cumplimiento de esta norma ante la Defensoría del Pueblo. El plazo venció ayer y, según datos obtenidos por esa entidad hasta el mediodía, apenas 110 instituciones presentaron ese reporte obligatorio”,¹⁷⁹ verificándose que apenas el 2,2% de las instituciones han cumplido con la norma, sin embargo de esto el CPCCS no ha promovido la participación de la ciudadanía para vigilar y exigir que se cumpla con esta exigencia.

¹⁷⁹ Hemeroteca digital del CPCCS; “Pocas Instituciones respetan las reglas de la Ley de Transparencia.” El Comercio, 01 de abril de 2010, Quito, sección política; pág. 3.

Respecto del tema corrupción, El Telégrafo en su edición del 2 de agosto de 2010 entre otras cosas afirma: “El pasado 15 de julio, la Sttlcc¹⁸⁰ emitió un informe de las denuncias ingresadas.

En el documento se indica que si bien hay 2638 denuncias recibidas por el Consejo Transitorio, provenientes de la ex Secretaría Nacional Anticorrupción (ver ifografía) desde 2003 hasta 2008, 291 expedientes de la Comisión de Control Cívico están en estado de investigación...

Así mismo, desde 2008 hasta 2010, que empezó a funcionar el Cpccs, ya sea de manera transitoria, temporal y la actual administración, se recibieron 506 denuncias.

Javier Gutiérrez, coordinador técnico de Transparencia y Participación, indica que actualmente las 2638 denuncias se encuentran en trámite de clasificación, es decir, están analizando las competencias.

El funcionario del Cpccs indica que la mayoría de estos reclamos no es competencia de la entidad...”¹⁸¹

Otro medio de comunicación escrita bajo el titular de: “De 3435 denuncias solo 291 son investigadas”,¹⁸² señala que solo 29 son seguidas por la Secretaria Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, unidad administrativa dependiente del CPCCS.

El Universo en su edición del 11 de diciembre de 2011 en uno de sus titulares afirma: “Solo 1 de los 4.959 casos de corrupción pudo resolver el CPCCS”.¹⁸³

De lo anterior se concluye que si no ha existido mayor acción respecto al asunto principal que es la transparencia y lucha contra la corrupción, lógicamente lo que se deriva de lo principal - que para el caso son las veedurías- también se orienta en la misma dirección.

¹⁸⁰ Abreviación de Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

¹⁸¹ Hemeroteca digital del CPCCS; “Quinto poder en deuda por casos de corrupción.” El Telégrafo, 02 de agosto de 2010, Guayaquil, sección actualidad, pág. A3.

¹⁸² Hemeroteca digital del CPCCS; “De 3435 denuncias solo 291 son investigadas.” El Hoy; 23 de agosto de 2010, Quito, sección actualidad, página A3.

¹⁸³ Hemeroteca digital del CPCCS; “Solo uno de los 4.959 casos de corrupción pudo resolver el CPC.” El Universo, 11 de diciembre de 2011, Quito, sección primera; pág. 2.

Otro elemento a analizar es si el cambio de una variable incide en otra, y en qué medida; para nuestro caso esa interrelación es de cero, ya que si bien se habla de 291 casos que están siendo investigados, para ninguno de ellos se han conformado veedurías, excepción hecha con la veeduría a los contratos del Ing. Fabricio Correa con el Estado Ecuatoriano, que no fue por iniciativa del CPCCS, argumento que se sustenta también en los datos recogidos líneas arriba, respecto a la promoción en veedurías ciudadanas a través de diferentes medios, en donde se verifica que en ningún caso se promueve la conformación de veedurías alrededor de la transparencia y lucha contra la corrupción.

Un punto a favor en este tema aunque no exclusivamente para el CPCCS sino para toda la función de transparencia y control social de la cual el Consejo forma parte, es la activación del número telefónico 159 y del sitio WEB www.transparencia.gob.ec, para que la ciudadanía presente denuncias por irregularidades.¹⁸⁴

En la encuesta realizada a los veedores y veedoras ciudadanas, a la pregunta de: ¿Cómo calificaría Usted la efectividad de las veedurías ciudadanas como un mecanismo de promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción?

- a) Totalmente efectivo
- b) Altamente efectivo
- c) Medianamente efectivo
- d) Escasamente efectivo
- e) Sin ninguna efectividad

responden de la siguiente manera: el 36,67% responde que medianamente efectivo, el 36,67% responde que escasamente efectivo, el 16,67% responde que sin ninguna efectividad y el 10% responde que totalmente efectivo.

¹⁸⁴ Hemeroteca digital del CPCCS; “Quinto Poder difunde plan anticorrupción.” El Mercurio, 01 de diciembre de 2010, Cuenca, sección actualidad; pág. A7.

4.2.4. Veedurías en Comisiones Ciudadanas de Selección para designación de autoridades de control.- actores, representación, observaciones, informes, incidencia en las decisiones, otros.

De conformidad con la Constitución de la República en sus artículos 208 -numerales 10 y 11- y 209, y con los artículos 38 numeral 4, y desde el 55 hasta el 73 del Código Orgánico del CPCCS, corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social la conformación de Comisiones Ciudadanas de Selección (CCS) para la designación de: la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado, la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, la primera autoridad de la Defensoría Pública, primera autoridad de la Contraloría General del Estado, miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura.

En el siguiente cuadro se detalla las veedurías que han sido consideradas para el presente trabajo, respeto al cual hay que señalar que a más de la argumentación general respecto a la dificultad para obtener la información señalada en la introducción a este trabajo, al 23 de marzo de 2012 fecha en que se revisa por última vez la página WEB del CPCCS, www.participacionycontrolsocial.gob.ec, menú y submenús PARTICIPACIÓN/MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL/VEEDURÍAS/ESTADO DE VEEDURÍAS, de los 17 informes de las veedurías publicados en este sitio WEB sobre veedurías, sólo 1 corresponde a procesos con Comisiones Ciudadanas de Selección, el relacionado con Fiscal General del Estado, que es el que se toma para análisis.

Es de considerar además que en el informe de rendición de cuentas del CPCCS marzo 2011-marzo 2012¹⁸⁵, tampoco se menciona ni se analiza estos procesos de veedurías.

¹⁸⁵ Documento disponible en la página WEB: www.participacionycontrolsocial.gob.ec y que además circuló en medios de comunicación escrita el 28 de febrero de 2012.

No.	OBJETO DE LA VEEDURÍA	NÚMERO DE VEEDURÍAS	NÚMERO DE VEEDORES
1	A la designación de FISCAL GENERAL	1	189
2	A la designación de DEFENSOR DEL PUEBLO	1	38
3	A la designación de DEFENSOR PÚBLICO	1	10
4	A la designación de CONSEJO NACIONAL ELECTORAL	1	70
	TOTAL:	4	307

Fuente: Cuadro actualizado de procesos de veedurías registradas en el CPCCS desde el 2008 a la fecha (4 fojas útiles). OFICIO-115-C.P.C.C.S.-2012. VER ANEXO 8-MATRICES.

Elaboración: personal.

El concurso para la designación de Fiscal General del Estado ha sido uno de los más cuestionados por diferentes actores de la sociedad, tanto en la fase de conformación de la comisión ciudadana de selección, como en la selección y designación misma de la primera autoridad de la Fiscalía.

Para el presente trabajo, he considerado los dos informes presentados por la veeduría conformada para tal efecto y sobre todo de sus observaciones y recomendaciones, aclarando que no se trata tampoco de un estudio de caso.

La coordinadora de esta veeduría fue la Ing. Karina Guerrero de la provincia del Guayas.

Como fortalezas generales del concurso se puede mencionar:

1. La organización y administración del concurso, conforme se verifica de la entrevista realizada a la Doctora Ruth Hidalgo, Directora Ejecutiva de la Corporación Participación Ciudadana, cuando afirma: “Si bien es cierto, en términos generales que los procesos son bien hechos, en términos técnicos, es decir se respetan los plazos, se respetan los procesos de impugnación, se llevan adecuadamente los procesos de publicidad, los procesos técnicos en general, se abre y se da apertura a veedurías...”¹⁸⁶

¹⁸⁶

Entrevista 05 realizada el 09 de enero de 2012.

2. La difusión del concurso, por lo menos en lo que tiene que ver con las convocatorias públicas para la conformación de la veeduría, de la comisión ciudadana de selección y de los postulantes para el cargo de Fiscal General del Estado.

3. El proceso contó con la presencia de miembros de la veeduría en todas sus fases, más allá de las capacidades y de las condiciones ofrecidas para que estos cumplan con su trabajo de la mejor manera.

Por desacuerdos entre los miembros de esta veeduría al final se emitieron y se publicaron dos informes. El primero suscrito por la Ing. Karina Guerrero y el segundo al parecer elaborado por un solo miembro de la veeduría, conforme se desprende de la redacción en primera persona del informe publicado en el portal Web del CPCCS en el que además no existe ni nombre ni firma de responsabilidad.

4.2.4.1. Primer informe.

En el documento publicado en el portal WEB del CPCCS no consta ni nombre ni firma de responsabilidad, pero al parecer es presentado por la Ing. Karina Guerrero, Coordinadora Nacional de la veeduría.

Se empieza por manifestar respecto a la conformación del equipo técnico que: “Pudimos comprobar que no contaban un perfil técnico requerido para la función”;¹⁸⁷ sin embargo de la afirmación hecha, no se puntualiza cuales serían las debilidades de los miembros del equipo técnico.

Más adelante se afirma que en reunión mantenida con la Presidenta del CPCCS, Socióloga Marcela Miranda, se expone las inquietudes respecto al proceso: “...no entregar oportunamente y en su totalidad la información requerida mediante oficios, no contar con un espacio físico para reuniones y no gestionar recursos para apoyar la participación de veedores

¹⁸⁷ VEEDURÍA PARA LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LA PRIMERA AUTORIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO; Informe No. 1; julio de 2011; pág. 2.

provinciales”,¹⁸⁸ opinión que en lo referente a la información coincide con la de otra veedora entrevistada cuando afirma: “Para Fiscal no se refrescaba la página WEB a tiempo. Salían los documentos incompletos, solo se veía un certificado y otro no... mandábamos oficios respecto a que eso estaba afectando la transparencia del proceso”.¹⁸⁹

Ateniéndonos a la matriz de niveles de participación de Hambleton y Hogget se verifica una información pobre, característica de la no participación, área en la que “la autoridad pretende legitimar su actuación con el establecimiento de mecanismos de pseudo-participación”.¹⁹⁰

En el informe se manifiesta que en otra reunión mantenida con la Presidenta del Consejo, con el Lic. Edgar Peñafiel (a la fecha Director Nacional de Control Social) y Margarita Berrezueta (funcionaria del CPCCS), en que se abordaron los siguientes puntos:

- “- Desinterés e irrelevancia al accionar de los veedores por parte del CPCCS
- Deficiente comunicación entre el CPCCS y los coordinadores
- Información entregada incompleta y con retrasos
- Impedimento de acceder a los documentos físicos entregados por los postulantes
- Escaso apoyo logístico así como buen trato a los veedores
- Brindar seguridad a los veedores para realizar su trabajo con tranquilidad
- Nula asesoría profesional”,¹⁹¹

la Presidenta habría dicho: “Debemos tener en cuenta que es un proceso nuevo, nunca antes habíamos hecho esto y a pesar de que nos esforzamos a veces nos equivocamos, pero creo que estamos a tiempo de corregir”,¹⁹² lo cual sería una aceptación de las observaciones realizadas por un lado, y por otro un reconocimiento de las limitantes del CPCCS frente a este proceso.

¹⁸⁸ Ibíd.; pág. 3

¹⁸⁹ Entrevista 05 realizada el 09 de enero de 2012.

¹⁹⁰ GUILLEN, A; SÁENZ, K; BADDI, M.H.; CASTILLO, J; Origen, espacio y niveles de participación ciudadana; pág. 188. Internet. www.daenajournal.org. Acceso: febrero 11 de 2012.

¹⁹¹ Veeduría a la selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado; Informe No. 1; julio de 2011; pág. 6.

¹⁹² Ibíd.; pág. 6.

En lo relacionado al hecho de que si las sugerencias realizadas fueron tomadas en cuenta, se puede concluir que no, sustentado a más de lo dicho líneas arriba respecto al contenido de las resoluciones del CPCCS publicadas en su página WEB, en lo siguiente:

- Se menciona el caso de la postulante Juana Zurita Astudillo, quien tendría responsabilidad civil (glosa) ante la Contraloría General del Estado, de lo cual se dice: “Información que fue investigada, documentada y entregada a tiempo por la veeduría, no obstante se continuó bajo la premisa de que esos ‘errores’ serían corregidos mediante impugnaciones que presenten los ciudadanos”.¹⁹³
- Luego se dice: “La CCS desestimó las observaciones de inconsistencia presentadas por integrantes de la Veeduría, el 17 de marzo de 2011 y suscrita por Jonathan Luis Quispe Campoverde, quien describió errores en la puntuación del postulante Galo Chiriboga”.¹⁹⁴

En este informe se anota como única conclusión la siguiente: “El proceso del concurso de Oposición y Méritos para selección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado **NO CUMPLIÓ CON LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.** (Art. 95 y 208) DEBIENDOSE DECLARAR LA NULIDAD DEL MISMO”,¹⁹⁵ se evidencia el total rechazo y decepción de quienes emitieron este informe, en el que se hacen fuertes cuestionamientos al proceso de conformación de la CCS y posteriormente al proceso de selección y designación de Fiscal General del Estado, que coincide con los titulares de prensa:

- “Este concurso está viciado, cinco candidatos responden al Gobierno”,¹⁹⁶ refiriéndose a Galo Chiriboga, Javier Zavala Egas, Antonio Gagliardo, Marco Freire y Visuete;

¹⁹³ Ibíd. pág. 9.

¹⁹⁴ Ibíd. pág. 17.

¹⁹⁵ Ibíd. pág. 18.

¹⁹⁶ Hemeroteca digital del CPCCS; “Este concurso está viciado, cinco candidatos responden al gobierno.” El Hoy, 13 de abril de 2011, Quito, pág. 10.

- “Zavala desiste del concurso y pide indagar el ‘festín de puntos’ ”,¹⁹⁷ artículo en el que se afirma que tres miembros del CPCCS, la Corporación Participación Ciudadana-Ecuador y el asambleísta Galo Lara, piden explicaciones.
- “Participación no decide sobre concurso”,¹⁹⁸ en cuyo contenido se habla de que los consejeros del CPCCS no estarían conformes con los cambios de puntaje de los 27 postulantes para el concurso.
- “Diez impugnaciones a Galo Chiriboga, el mejor puntuado”,¹⁹⁹ entre las que constan indagaciones previas, una demanda por genocidio y un juicio por supuesta estafa.
- “JIMENEZ: GALO CHIRIBOGA CARECE DE TODA PROBIDAD”,²⁰⁰ artículo a través del cual se recoge la noticia de que el asambleísta y el analista petrolero Fernando Villavicencio, oficializaron la acción de protección, por supuestas irregularidades dentro del proceso.
- “La participación ciudadana es un proyecto en riesgo”,²⁰¹ a través de este artículo se recoge la entrevista al consejero Luis Pachala, quien entre otras cosas dice: “Si hacemos una radiografía de la comisión de selección del Fiscal encontramos gente que trabajó en Alianza País”,²⁰² lógicamente la pertenencia política le quita independencia al veedor o veedora.

Como recomendaciones se apunta:

“ 1. Las observancias realizadas por la veeduría deben tener sentido vinculante en los procesos efectuados por el CPCCS, así como en las (CCS).

¹⁹⁷ Hemeroteca digital del CPCCS; “Zavala desiste del concurso y pide indagar ‘festín de puntos’ ”. El Expreso, 20 de abril de 2011, Guayaquil, pág. 1.

¹⁹⁸ Hemeroteca digital del CPCCS; “Participación no decide sobre concurso.” El Expreso, 29 de abril de 2011, Guayaquil, pág. 5.

¹⁹⁹ Hemeroteca digital del CPCCS; “Diez impugnaciones a Galo Chiriboga, el mejor puntuado.” El Hoy, 22 de mayo de 2011, Quito, pág. 6.

²⁰⁰ Hemeroteca digital del CPCCS; “Jimenez: Galo Chiriboga carece de toda probidad.” El Tiempo, 15 de julio de 2011; pág. 4.

²⁰¹ Hemeroteca digital del CPCCS; Redacción política. “La participación ciudadana es un proyecto en riesgo.” El Comercio, 04 de julio de 2011, Quito, sección A; pág. 5.

²⁰² Hemeroteca digital del CPCCS; Redacción política. “La participación ciudadana es un proyecto en riesgo.” El Comercio, Quito, 04 de julio de 2011; sección A; pág. 5.

2. Fortalecer la labor de la veeduría a través de promulgación de Ley de veedurías.
3. Desconcentración de sedes para procesos de designación de autoridades.
4. La selección y designación de autoridades que son competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) deberían de llevarse a cabo conforme al Código de Ordenamiento Territorial a fin de que exista la participación de ciudadanos de todo el país”.²⁰³

Las recomendaciones son interesantes en la línea de perfeccionar este mecanismo de participación ciudadana, habiendo en lo referente al punto 1 una coincidencia con otros veedores entrevistados en el sentido de que las veedurías no tienen carácter vinculante, proponiendo una reforma legal que incorpore dicho carácter.

A lo largo del contenido de este informe se exponen datos, se mencionan las normas y los artículos que sirven de base para la argumentación, más en contra que a favor de las acciones de la CCS y del CPCCS.

4.2.4.2. Segundo informe.

En este informe se dice respecto de la Ing. Guerrero: “Parecía que la Coordinadora nos iba a organizar de manera eficiente, pero al transcurrir el tiempo, su manera de proceder no era correcta...

Claro está que la Coordinación dirigida por la Ing. Karina Guerrero tenía una dirección, que no era idónea, con una mentalidad diferente, recién empezaba el proceso y ya expresó que no había transparencia, al inicio nos utilizó, con oficios dirigidos Asambleístas, Jefes de Bloques, Contraloría y más autoridades, con carteles escritos por compañeros, que obviamente no decían nada bueno...

²⁰³ Ibíd. pág. 18.

Mi visión era otra diferente al de ella y ellos... ”.²⁰⁴

Se nota claramente desde un principio que al interior de las veedurías, los y las veedores tienen no solo opiniones diferentes, sino dejan entrever también posiciones e incluso intereses diferentes, que coincide con lo expresado a lo largo de este trabajo por los entrevistados y entrevistadas.

Más adelante en este informe respecto al tema transparencia se señala haciendo referencia al día en que los y las postulantes rindieron la prueba de oposición: “Este día yo me quedé hasta lo último... la verdad fue, agotador, y nuestra labor era estar vigilando, y si alguien viene a decir que no hubo, transparencia es un mentiroso, todo fue tan honesto, y el sistema operativo el cual estuvo hasta custodiado, por los policías, dos compañeros Veedores, este día me quedé hasta las 4,30, ese momento me fui almorzar”.²⁰⁵ Es de anotar que el veedor hace referencia exclusiva al hecho de vigilar y de estar, como garantía de transparencia; sin desconocer que este es un elemento importante para fomentar la transparencia, existen otros elementos que se suman al objetivo de lograr la transparencia en los procesos, que se puede sustentar con la opinión de otro veedor al área de soporte tecnológico informático del CPCCS: “¿CUÁL ES LA RAZÓN POR LA CUAL NUNCA SE NOS PROPORCIONÓ A NUESTRO GRUPO DE VEEDORES DE SOPORTE TECNOLÓGICO LA RESPECTIVA CAPACITACIÓN EN SOPORTE TECNOLÓGICO, NI TAMPOCO NOS FUE PROPORCIONADO PERITOS EN INFORMÁTICA Y HACKERS INFORMÁTICOS, A OBJETO DE DETERMINAR SI LAS SEGURIDADES INFORMÁTICAS: SOFTWARE Y HARDWARE INFOMÁTICO, PODÍAN O NO SER VULNERADAS PARA QUE DETERMINADAS PERSONAS SEPAN CON ANTICIPACIÓN LAS PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN?

¿CUÁL ES LA RAZÓN POR LA CUAL NUNCA SE NOS PROPORCIONÓ A NUESTRO GRUPO DE VEEDORES DE SOPORTE TECNOLÓGICO - INFORMÁTICO, INFORMACIÓN PROFESIONAL ESPECIALIZAD DE PERITOS Y HACKERS INFORMÁTICOS, A OBJETO DE DETERMINAR SI ES O NO POSIBLE ENCRIPITAR²⁰⁶

²⁰⁴ Elaboración de Informe final de veeduría ciudadana para elección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado; Informe No. 2; julio de 2011; pág. 10.

²⁰⁵ *Ibíd.*; pág. 20 y 21.

²⁰⁶ LA REVISTA INFORMÁTICA. ¿Qué es la encriptación de la informática? “la encriptación informática sería la codificación de la información de archivos o de un correo electrónico para que no

LA INFORMACIÓN DEL CONTENIDO DE LAS PREGUNTAS, A FIN DE ENVIARLES A POTENCIALES CANDIDATOS DE LA LÍNEA POLÍTICA DEL MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS?.²⁰⁷

Del análisis de las dos opiniones se puede concluir que lograr la transparencia desde una instancia ciudadana implica conocimientos generales y otros específicos, ya que los procesos de selección de autoridades incorporan tecnología informática, de cuya correcta utilización no se puede dar fe con la sola observación física del equipo de computación y de la persona que lo opera, sino que es necesario conocer de su funcionamiento, de sus posibilidades de manipulación interna y externa y de sus seguridades, todo lo cual garantiza la confiabilidad y transparencia de cualquier proceso.

A este respecto, el PHD Enrique Mafla experto en Informática de la Politécnica Nacional y Víctor Freire veedor, en diciembre de 2010 frente a las dudas que generó la selección de los miembros del CPCCS, solicitaron un auditoría informática, y luego manifestaron respecto del software que bajo convenio entregó el CNE al CPCCS: “Detectamos irregularidades. Conocimos que el CNE habría utilizado un software de ORACLE pese a que la misma compañía advirtió que no era confiable. Y, a pesar que el CNE tiene el programa DBMS-CRYEPTO, que da mayores garantías para la selección aleatoria de las preguntas, usó el DBMS-RANDOM, que es pseudoaleatorio e inseguro”.²⁰⁸

En lo relacionado al malestar del veedor en el sentido de que no se les proporcionó información y capacitación especializada, el CPCCS no habría cumplido con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento General de Veedurías, en sus literales a, b y c, que dicen: “ 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;

pueda ser descifrado en caso de ser interceptado por alguien mientras esta información viaja por la red” en: <http://www.larevistainformatica.com/que-es-enciptacion-informatica.htm>. Acceso: Febrero 18 de 2012.

²⁰⁷ Encuesta No. 30 realizada el 31 de enero de 2012.

²⁰⁸ Hemeroteca digital del CPCCS; “Prueba para Fiscal: Seguridad del sistema informático en duda.” El Hoy, Quito, 18 de abril de 2011: pág. 9.

- b. Asesoría técnica y metodológica;
- c. Asesoría especializada a través de expertos en cada área, de ser necesario.”

La mayor parte del contenido de este informe se centra en indicar paso a paso las actividades y fechas en las que la CCS y el CPCCS cumplieron dichas actividades, pero no contiene ni argumentos, ni puntos de vista respecto a que si esas actividades se cumplieron apegadas a las normas que las rigen y a criterios técnicos.

En las conclusiones de este informe todos los señalamientos que se hacen son a favor del proceso, del equipo técnico, de la CCS y del CPCCS, y son de índole declarativo, sin incorporar datos que demuestren y lleven a una posterior argumentación de las conclusiones, así como por ejemplo se dice: “El quinto poder permite... El proceso es histórico... Es un obsequio democrático... Para mí es un orgullo... El haber participado en las veedurías ciudadanas ha sido una de las mejores experiencias... El proceso que se ha realizado siempre se observó total transparencia y integridad de participación...”²⁰⁹

El informe no incorpora recomendaciones.

Para concluir este capítulo resulta interesante apoyarnos en las preguntas que de alguna manera atraviesan todo el capítulo y que son recogidas en las encuestas realizadas a los veedores y las veedoras.

Siendo las veedurías un mecanismo básicamente de control social, es interesante apuntar los datos obtenidos frente a la pregunta: ¿Cómo calificaría Usted la efectividad de las veedurías ciudadanas como mecanismo de control social?

- a) Totalmente efectivo
- b) Altamente efectivo
- c) Medianamente efectivo
- d) Escasamente efectivo

²⁰⁹ Elaboración de Informe final de veeduría ciudadana para elección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado; Informe No. 2; julio 2011; pág. 30 y 31.

e) Sin ninguna efectividad

a lo que el 46,67% responde que escasamente efectivo, el 26,67% que medianamente efectivo, el 23,33% que sin ninguna efectividad, el 3,33% que altamente efectivo y ninguna persona responde que totalmente efectivo.

Es de anotar que quien opta por la respuesta de altamente efectivo participó en la veeduría a la conformación del Directorio del Banco del IESS, proceso que se lo llevó adelante con el CPCCS transitorio y que siendo el primer momento de esta institución parece ser que tuvo mayor participación por parte de la ciudadanía por las expectativas que se abrieron y que de a poco se han ido diluyendo. Además este era un concurso en que no estaba en juego demasiado poder.

Respecto al hecho de que la normativa no se ha observado los y las encuestados(as) a la pregunta de: ¿Según su experiencia, que actores(as) relacionados(as) con las veedurías ciudadanas no cumplieron a cabalidad con lo establecido en las leyes y reglamentos para la buena organización, funcionamiento y transparencia de las veedurías ciudadanas?

- a. Los Consejeros del Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- b. Los coordinadores/voceros de las veedurías ciudadanas
- c. Los y las integrantes de las veedurías ciudadanas
- d. Los(as) directivos(as) y funcionarios(as) de la institución Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- e. Todos y todas los y las actores de manera conjunta relacionados(as) con las veedurías ciudadanas.

responden: el 56,67% que los Consejeros, el 23,33% que los directivos y funcionarios del CPCCS, el 20% que todos los actores, el 13,33% que los coordinadores/voceros de las veedurías y el 6,67% que los y las integrantes de las veedurías.

Dos aspectos son de resaltar: el primero que la mayor responsabilidad y críticas recae en quienes trabajan en el CPCCS, y el segundo que existe una autocrítica por parte de los veedores y veedoras, quienes también habrían inobservado la normativa. VER ANEXO 3.

A la pregunta: ¿Cómo calificaría Usted el cumplimiento de las leyes y reglamentos por parte de las y los actores(as) relacionados(as) con las veedurías ciudadanas?

- a. De total cumplimiento
- b. De alto cumplimiento
- c. De mediano cumplimiento
- d. De escaso cumplimiento
- e. De ningún cumplimiento.

responden: el 40% que de mediano cumplimiento, el 40% que de escaso cumplimiento, el 10% que de ningún cumplimiento y el 10% que de alto cumplimiento.

Hasta lo aquí anotado se verifica que la participación ciudadana es un objetivo cuya consecución depende todos los actores del sistema político y cuyos nudos críticos es necesario identificarlos para diseñar estrategias que permitan su superación.

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PROPUESTA Y PRÁCTICA POLÍTICA.

A través del presente capítulo y a manera de conclusiones, se determinarán las fortalezas y las debilidades en la promoción e incentivo de la participación ciudadana a través del mecanismo de las Veedurías Ciudadanas.

5.1. Fortalezas, debilidades y nudos críticos.

5.1.1. Fortalezas.

Una vez que con la Constitución se crea el quinto poder y dentro de este el CPCCS, es necesario construir también las leyes y reglamentos que viabilicen este objetivo.

Por consiguiente la creación de: La Ley Orgánica de Participación Ciudadana, El Código Orgánico del CPCCS, El Reglamento General de Veedurías, El Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas de Selección y la institución CPCCS se constituyen en soportes que le permiten a la sociedad ecuatoriana ejercer, aunque con dificultades su derecho a la participación ciudadana desde la institucionalidad.

Con esta mirada la sola creación de normativa y la existencia de la institución CPCCS son observadas, y pueden ser valoradas como fortalezas, que sin lugar a dudas habrá que mejorarlas.

En cuanto al accionar se puede mencionar tres elementos que parecen claros en cuanto a los aspectos positivos que presenta el CPCCS:

1. La tecnificación de los procesos al interior del CPCCS, la incorporación de tecnología informática en los procesos de veedurías y de selección y designación de autoridades.

Si bien esta tecnificación aún no se traduce en unos niveles de eficiencia, de oportunidad y de transparencia deseables, es importante su utilización progresiva.

2. La información y difusión a través de la página WEB de las acciones del CPCCS.

Sin valorar la oportunidad, integralidad y veracidad de la información levantada en la página del CPCCS, lo cual ameritaría un estudio aparte, hay que reconocer los logros que en este sentido ha alcanzado el CPCCS con la finalidad de informar y de promover la participación ciudadana y las veedurías ciudadanas, logros reconocidos por algunos participantes en los procesos de veedurías.

3. Existe una capacitación en cuanto a la información relacionada con los procesos de veedurías ciudadanas, capacitación que nada tiene que ver con el apoyo en otros aspectos relacionados con las mismas veedurías.

5.1.2. Debilidades y nudos críticos.

Al respecto podemos mencionar los siguientes puntos:

5.1.2.1. La politización del CPCCS.- politización vinculada a organizaciones políticas y sobre todo al actual régimen, lo que conduce al Consejo a una toma de decisiones heterónoma y apegada a intereses políticos vinculados con el actual gobierno. Tal vez lo más acertado sería hablar de partidización de la política, porque que en el sentido en que Boaventura de Souza Santos toma la democracia, la politización de la sociedad sería algo positivo, pero si es que es abierta a toda la sociedad y si esta de manera mayoritaria participa sin ser tutelada por organizaciones políticas.

5.1.2.2. La invasión y cooptación del espacio de la participación ciudadana institucionalizada por parte de diversos actores políticos.- lo que se traduce primero en una aparente saturación del espacio institucional por parte de ciudadanos(as) de unas mismas organizaciones que unida a la variable tiempo/plazos restringen la participación de otros ciudadanos(as), y segundo en

una manipulación de las veedoras y veedores y por tanto de sus observaciones y recomendaciones.

5.1.2.3. El desconocimiento de la mayor parte de la ciudadanía de la existencia de lo que es y para qué sirve el CPCCS y las veedurías ciudadanas.- lo que limita la participación de aquella ciudadanía independiente de organizaciones políticas, sean partidos, movimientos u organizaciones sociales.

Este desconocimiento es en parte el resultado de una deficiente estrategia de comunicación hacia la sociedad por parte del CPCCS, que unido al hecho de que determinados actores políticos sí se encuentran informados de las acciones que desarrolla y desarrollará el CPCCS, entonces se facilita la ocupación casi total de los espacios pensados básicamente para la participación de la ciudadanía no integrada a organizaciones políticas, produciéndose una cooptación del espacio de la participación en beneficio de los intereses de los grupos que mejor organización y estrategia presenten para el momento de la cooptación.

5.1.2.4. La falta de un mayor apoyo por parte del CPCCS a las veedurías.- hago referencia exclusivamente a lo relacionado a la dotación y que además sea oportuna de los suficientes espacios, equipamiento e insumos para todas las veedurías, insuficiencia que desestimula la participación de las y los ciudadanos que participan por cuenta propia y que no disponen de suficientes recursos, facilitando el espacio institucional a personas que son financiadas por organizaciones políticas.

5.1.2.5. La poca información de calidad (abundante, oportuna, precisa, ordenada) que se presenta a través de los diferentes medios de comunicación.- salvo quizá la que se presenta a través de la página WEB institucional, asunto que incide en la confianza que la ciudadanía pueda depositar en el CPCCS y en la participación de los y las ciudadanas no integrantes de organizaciones políticas.

5.1.2.6. Los diferentes significados que de la participación ciudadana tienen los diversos actores políticos incluido el gobierno y los diferentes actores de la sociedad, mismos que se traducen en percepciones y prácticas.- es diferente la percepción acerca de la práctica del CPCCS de un actor político que entiende a la participación ciudadana como un involucrase en los asuntos públicos mediante la participación en reuniones, la presentación de ideas y

propuestas escritas, que la percepción que pueda tener otro actor político que entienda a la participación ciudadana como toma de decisiones y como aporte a la toma de decisiones de nivel superior, terminando en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas.

Con este mismo criterio es diferente la práctica, el sentir, el pensar y la valoración que de un actor a otro se hace de la propuesta y práctica en participación ciudadana institucionalizada.

Así, para algunos miembros del CPCCS la participación que esta institución práctica es “falsa”, mientras que para otros es correcta, en tanto que para la mayoría de la ciudadanía que se ha integrado a estos procesos participativos, la práctica del CPCCS no es la más deseable en relación a cumplir las expectativas ciudadanas.

5.1.2.7. Si la participación ciudadana a través del mecanismo de las veedurías ciudadanas podría consolidar la democracia desde diversas esferas, para nuestro caso esto no estaría ocurriendo en consideración de lo siguiente:

5.1.2.7.1. Para consolidar la democracia se debe democratizar el poder, lo cual significa transferir el poder a la sociedad para que esta pueda intervenir y decidir en la administración pública y en la gestión de lo público de manera autónoma, pero de las entrevistas, encuestas y publicaciones en medios escritos, se verifica que la mayoría de las veedurías han sido cooptadas, perdiendo por lo tanto su calidad de autónomas, en estas circunstancias sus decisiones se encuentran tuteladas por otros actores con otros intereses.

Se crea la idea de que se está democratizando el país porque se han abierto espacios para la participación en las decisiones de los diferentes niveles y esferas del Estado y del gobierno, porque se han emitido leyes y reglamentos, porque, aunque de manera limitada se informa y se promociona la participación de la ciudadanía, sin embargo al existir un gran número de decisiones construidas de manera heterónoma, esa primera idea se convierte en una falacia.

5.1.2.7.2. Desde el análisis de Sartori, para la consolidación de la democracia los gobiernos deben tener legitimidad, que se la conseguiría con la construcción de consensos en tres niveles:²¹⁰

- a. Consenso con la comunidad o consenso básico.- que tiene que ver con el compartir unos valores en su totalidad como “sociedad política”, y en este sentido podemos afirmar que la sociedad ecuatoriana comparte unos valores democráticos que estaría sustentado en la aprobación de la Constitución del año 2008 y demostrado por las opiniones vertidas a propósito del 30 de septiembre del 2010 por diferentes actores sociales, políticos y ciudadanía en general, que expresaban su apoyo a un sistema democrático.
- b. El consenso de régimen o procedimental.- que tiene que ver con las normas y el respeto a estas, pero sobre todo con la norma que establezca la manera como se solucionarían los conflictos, que en democracia es la norma de la mayoría. Tenemos aquí un elemento de legitimidad y uno de ilegitimidad. El de legitimidad estaría dado por la aprobación de la nueva Constitución mediante referéndum por parte de la mayoría de los electores, y por el apoyo al régimen a través de 8 elecciones ganadas. Para el caso del actual gobierno en este sentido su legitimidad sería incuestionable. Uno de los objetivos del nuevo régimen fue la creación de una nueva arquitectura del Estado, dentro de la cual se constituye el CPCCS. En este contexto, todas las autoridades de las instituciones públicas y dentro de estas las del CPCCS respaldan el accionar del gobierno, desconociendo la legitimidad que otorga la coherencia entre la propuesta política y la práctica política cotidiana por un lado, y el hecho de que la propuesta de creación de la institución CPCCS por parte del actual gobierno no debe significar una dependencia a su voluntad.

La ilegitimidad estaría dada por el eventual irrespeto de algunas normas relacionadas con la participación y con el CPCCS. Por mencionar un caso, de conformidad con el artículo 208 numeral 12 de la Constitución en concordancia con el artículo 5 numeral 7

²¹⁰ Para una ampliación sobre el tema consultar: SARTORI, Giovanni; Teoría de la Democracia - Tomos I; Madrid-España; Alianza Editorial S. A.; 1988; págs. 121-126.

de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social corresponde al CPCCS designar a los miembros del Consejo de la Judicatura, luego del proceso de selección correspondiente, pero el gobierno convocó a Referéndum y Consulta Popular el 7 de mayo del 2011 con la finalidad de no acatar estas disposiciones constitucionales y legales.

- c. El consenso de la acción política o político.- que tiene que ver con la democracia como disenso, discusión y oposición.

En este aspecto se verifica que:

- En atención a las opiniones de muchas veedurías ha existido una tendencia a silenciar las voces críticas y opuestas a cierta práctica de los miembros del CPCCS y de las Comisiones Ciudadanas de Selección.
- En lo relacionado a la coherencia que debe existir entre discurso político, normativa y práctica política, existe un alto grado de incoherencia entre lo que se dice desde el gobierno y el CPCCS en cuanto a la participación ciudadana al interior del CPCCS y lo que se hace y evidencia a través de este trabajo, así como también existe un alto grado de inobservancia de la Constitución de la República, del Código Orgánico del CPCCS, del Reglamento General de Veedurías y de las observaciones y recomendaciones realizadas por las veedurías, en este sentido no existiría una legitimidad en el accionar del CPCCS.

Si las veedurías en su mayoría son cooptadas y no existe un diálogo para construir consensos que guíen la acción conjunta de veedores y veedoras con el CPCCS y con las Comisiones Ciudadanas de Selección cuando sea el caso, no se puede hablar de legitimidad en la acción política ni del gobierno, ni del CPCCS.

5.1.2.8. *Evidentemente se amplía la participación política en la Constitución, aunque a través de la ley se establecen mecanismos que pueden ser cuestionables, ya que hábilmente utilizados pueden restringir la participación, y es más pueden generar exclusión.* Hablamos aquí por ejemplo que en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana se habla de “legalización” y de formas “lícitas de organización” para poder participar, así como también se habla de consulta, de diálogo directo, de proponer, de monitorear, de hacer seguimientos, etc..., pero no se especifica la atribución de decidir en los procesos de participación.

5.1.2.9. *Existen señales de autoritarismo, de exclusión de actores y de propuestas (informes y recomendaciones) de las veedurías, de las decisiones del CPCCS, que en la práctica contradicen las declaraciones de principios contenidos en la Constitución.-* práctica que no aporta a la consolidación, sostenibilidad y gobernabilidad democráticas, que se alimentan de la diversidad y de la inclusión.

No se puede consolidar la democracia y la gobernabilidad con actitudes autoritarias, no hay gobernabilidad democrática sin participación, no hay participación si no hay construcción colectiva de las decisiones, porque la participación no se limita a la sola invitación al diálogo y a la sola recepción de documentos, la participación es incluir las propuestas válidas y factibles de los otros, en el marco de una ética dialógica.

5.1.2.10. *Para la consolidación de la democracia y el desarrollo de la gobernabilidad se requiere de un tejido social amplio y fuerte.-* que sea construido de abajo hacia arriba para poder llamarse poder ciudadano, conforme manda el artículo 95 de la Constitución, pero lo que se evidencia es una intención por construir tejido social desde arriba hacia abajo, según las prioridades temática y geográficas del régimen.

5.1.2.11. *Doble moral.-* al comparar el contenido de la Constitución y de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana con la práctica política del gobierno nacional se evidencia una doble moral, que nos lleva a pensar si es que el gobierno realmente cree en su propuesta o ésta es solamente parte de una estrategia para ganar elecciones, triunfos que durarán mientras la ciudadanía no clarifique en las incoherencias gubernamentales, lo que de manera definitiva incide negativamente en la democracia y su sostenibilidad.

5.1.2.12. *La soberanía no es asunto de gustos y/o intereses de personas o grupos de personas, es la facultad libre y voluntaria de la sociedad por decidir su propia forma de vida y gobierno.-* para lo que es necesario el empoderamiento a nivel de: la politics (instituciones y sus interrelaciones), de la polity (contexto institucional e histórico) y de la policy (políticas públicas), por parte de la ciudadanía, pero este empoderamiento no se estaría dando ya que las veedoras y veedores están limitados a hacer acto de presencia y a presentar informes que en su mayoría no son tomados en cuenta por el CPCCS.

5.1.2.13. *No existe una negociación sincera que suponga el abandonar la propia posición en la búsqueda de una tercera vía que beneficie a todos.-* lo que se constata en muchos casos es una invitación al diálogo como simulacro de una construcción colectiva de decisiones, manejada mediáticamente.

Los veedores y veedoras en el mejor de los casos presentan sus informes e incluso son en algunos casos escuchados por el pleno del CPCCS, pero sus observaciones y recomendaciones no son incorporadas a las decisiones del cuerpo colegiado.

5.2. La burocratización de la participación: ¿control o construcción ciudadana?

El sociólogo Max Weber había definido a su modelo de burocracia, como un sistema preciso, veloz, claro, ordenado, riguroso, de autoridad jerárquica formal, normado, eficiente y de calidad, es decir un modelo que aporta al desarrollo de la sociedad en la que se instala.

Conforme avanza la historia, contrario a este modelo y conforme se va generando un cúmulo de características negativas que se instala en la burocracia, tenemos el burocratismo, como un sistema lento, ineficaz, desordenado, de baja calidad y que no respeta las normas.

Por otro lado entenderemos como burocratización el fenómeno mediante el cual la burocracia aumenta su influencia en la sociedad, mediante su expansión e intensidad.

“Por mucho que se quiera establecer diferenciación entre la burocracia y la burocratización, lo cierto es que esta última es el proceso mediante el cual la primera, instrumento de dominio social, gana en eficacia y eficiencia e institucionalidad, tal como señalaba Max Weber (Alemania, (1864–1920))”.²¹¹

Para el caso de la participación ciudadana en el país, se crea una institución específica a nivel de gobierno central que es La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, y una institución de nivel superior en la estructura del Estado que es el CPCCS, que sumadas a las unidades de participación ciudadana que se han creado en instituciones de diferente nivel de gobierno, se constata la burocratización orientada hacia la participación ciudadana y que a este momento y en lo que respecta al CPCCS muestra signos de burocratismo, conforme se desprende del análisis de la información que se recoge en el capítulo anterior.

Con este análisis teórico e institucional se verifica que son los burócratas y el CPCCS quienes le disputan el protagonismo al ciudadano, ciudadana y a las organizaciones, mediante el manejo eficiente de los procesos sobre todo con lo que tiene que ver con el cumplimiento de tiempos y de la publicación de información en la página WEB institucional.

Esta burocratización de la participación tendría un riesgo de dos aristas:

- a) Teniendo la gobernabilidad una lógica de poder, entonces la participación podría pasar de ser un elemento fundamental en la construcción de una nueva democracia, a ser un proyecto para facilitar el ejercicio del poder; dentro de este marco a la participación se la instrumentaliza, se la controla o se la elimina en correspondencia con las necesidades ya no de una democracia incluyente, sino del mantenimiento y expansión del poder; si esto es así, la participación pasa de ser la variable independiente y al servicio de la democracia, a ser la variable dependiente y al servicio del poder.

²¹¹ ALHAMA BELAMARIC, Rafael. Burocracia y burocratismo, relaciones de autoridad formal, relaciones de propiedad. Internet. http://www.nodo50.org/cubasi sigloXXI/economia/alhama_301109.pdf; pág. 4. Acceso: abril 30 de 2012

- b) La legalidad como única forma de legitimar los procesos sociales organizativos, desconociendo la historia en la construcción del poder popular, hoy “poder ciudadano” en la actual constitución, que no depende ni dependerá de la voluntad ni del reconocimiento de instancias formales, sino de la autodeterminación, voluntad y esfuerzo social que es la única forma de crear una red social organizacional sostenible, dotada de esta manera de legitimidad, en cuanto derecho válido a la participación.

La práctica política del presidente demuestra que no está ubicando a los otros actores políticos como competidores o adversarios, sino como a enemigos a los cuales hay que eliminar; pero para trascender de las simples intermitencias de la gobernabilidad a una gobernabilidad democrática que sea sostenible, se requiere a más de una exigencia para cambiar la práctica política de los otros, una voluntad manifiesta por cambiar las prácticas política propias que juntas aporten a una nueva cultura política nacional.

Para hacer pertinente lo hasta aquí dicho con el concepto de gobernabilidad expuesto en este trabajo, podemos afirmar que existe una distancia entre discurso y práctica política que estaría tensionando las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre CPCCS y ciudadanos(as), y que el gobierno creyéndose siempre en la razón no reorienta su conducta en cuanto a la participación ciudadana institucionalizada a través del CPCCS, en la línea de dejarla que converja y fluya sin interferencias, vaciando en parte este espacio institucional de participación sin que sus simpatizantes (adherentes y afiliados a Movimiento PAÍS) renuncien a su derecho legítimo a participar también en este espacio; pero, de ser uno de los participantes, a invadir, cooptar y llenar el espacio institucional de la participación, hay una gran distancia, es en este sentido que podemos afirmar que el gobierno no está a la altura del problema a resolver.

El gobierno en su afán extremo de planificación por construir el buen vivir cuenta con la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, institución eminentemente técnica que es la que marca la hoja de ruta de toda la institucionalidad pública del país, es en esta institución en donde se aprueban, desapruban o modifican los planes, programas o proyectos institucionales, lo que puede incidir en la calidad de la democracia que en determinado momento viva el país, ya que como bien lo ha analizado y argumentado Sartori, mientras más

planificación e intervención de técnicos haya en un gobierno y en una sociedad, cualquiera que estas sean, menos democracia existirá en la misma.²¹²

²¹² Para una profundización sobre este tema se puede consultar: SARTORI, Giovanni; Teoría de la Democracia - Tomo II; Madrid-España; Alianza Editorial S. A.; 1988; págs. 522-537.

VI CONCLUSIONES

1. Más allá de críticos como Rousseau quien manifestó en El Contrato Social: “hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que estos les hagan sus leyes”²¹³, o de análisis como los de Robert Dahl y Sartori quienes afirman que el mecanismo de la representación vino al rescate de la democracia, le permitió sobrevivir y le dotó de funcionalidad, esta sigue mostrando su utilidad y vigencia, más o menos complementada por mecanismos de democracia participativa, prueba de lo dicho es que nos encontramos en la “tercera ola democratizadora” como diría Huntington.

2. Aterrizando el análisis dentro de la concepción de participación realizada por Sartori y utilizada como base en este trabajo, podemos afirmar que la mayoría de veedores y veedoras no han participado porque han sido hechos parte de este proceso de veedurías, en el cual solo han sido “parte de”, es decir muchos han sido invitados, convencidos, movilizados a “participar” en una institución y a través de un mecanismo de participación sin conocer cabalmente para que sirven, con qué objetivo iban a intervenir, en muchos casos sin una primera voluntad propia y luego sin que importen mucho sus opiniones y observaciones contenidas en sus informes; muchos de los y las veedoras han sido movilizados en lugar de auto-movilizarse. La auto-movilización ha ocurrido con un número pequeño de veedores y veedoras que con el avance de los procesos se han desvinculado de las veedurías como una forma de rechazo y de decepción.

3. De este hecho y análisis se derivaría la siguiente consecuencia: que no se estaría construyendo una democracia participativa y menos una democracia radical en apego a la propuesta de Boaventura de Souza Santos, por dos razones fundamentalmente:

²¹³ WOLDENBERG, José; BECERRA, Ricardo. Representación política. Internet. www.iihdh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/representacion%20politica.htm. Acceso: mayo 05 de 2012.

- a) Si la democracia participativa es una democracia de alta intensidad, lo cual significa que se da una transformación de las relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida, lo que implica que existe una construcción colectiva de las decisiones basadas en la deliberación, entonces esto no se ha producido, ya que las observaciones y recomendaciones de las veedurías tanto por limitantes legales, como por falta de voluntad política, no han sido procesadas para ser incorporadas a las decisiones del CPCCS y/o de las Comisiones Ciudadanas de Selección, por consiguiente las decisiones no han sido compartidas porque la autoridad del CPCCS ha prevalecido sobre cualquier observación realizada por cualquier veeduría; incluso la voluntad de la mayoría de 4 miembros del CPCCS se impuso a la minoría de 3 miembros. La participación ha transitado desde una inscripción, pasando por un estar en reuniones y firmar asistencias y llegando hasta la deliberación a lo interno de las veedurías y presentación de sus observaciones, en oposición al concepto de participación ciudadana manejado en el presente trabajo, que implica involucramiento e incidencia en la toma de decisiones.
- b) La democracia radical significa un uso popular desde abajo hacia arriba de la democracia, lo cual significa que la organización social que se construye desde sus propias lógicas, demandas y espacios generando redes de colaboración se proyecta a la utilización del espacio público estatal y no estatal con el objetivo de democratizar el poder, pero sucede que el espacio público estatal de participación institucionalizada no goza de mucha credibilidad y además han limitado de manera “sútil” la participación organizada, ya que el CPCCS conforme se verifica privilegia una participación de ciudadanos y ciudadanas de manera individual y con la pretensión de construir organización social desde arriba, que dependería para su articulación del CPCCS, porque es esta institución la que lleva los registros de los veedores y veedoras, de sus datos personales, mediante la cual la pueden ubicar y convocar, en apego a criterios de selección elaborados por ellos y en base a sus requerimientos institucionales.

Cabría una pregunta: ¿El CPCCS dentro de esta lógica se estaría convirtiendo en una especie de DIRIGENTE INSTITUCIONAL?

4. Basándonos en los criterios de sujeto habilitado para participar y de carácter obligatorio o vinculante de las decisiones tomadas por el sujeto habilitado para participar, se puede afirmar que los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada clasificados como de semi-representativa y dentro de la cual constan las veedurías ciudadanas, son los menos democráticos, ya que no intervienen ni todos los habitantes de una circunscripción territorial, ni todos los habilitados para votar ya que no existe el carácter obligatorio de la participación, así como tampoco sus decisiones tienen el carácter de obligatorio o vinculante para las autoridades del CPCCS, o para otras autoridades electas o designadas.

Se podría argumentar que estos espacios son abiertos a toda la ciudadanía y que desde esa óptica son democráticos, y hay algo de razón en esta afirmación, pero hay que añadir al análisis tres elementos fundamentales que inciden en la calidad de la democracia de estos mecanismos de participación:

- a. No siendo este tipo de participación de carácter obligatorio como sucede con las elecciones para dignidades de representación nacional o local para el caso ecuatoriano, la población y los votantes que se integran a la participación lo hacen de manera voluntaria, por consiguiente esa participación que aún sigue siendo mínima en relación al total de la población nacional, provincial y cantonal ha designado autoridades de nivel nacional como Contralor, cabe la pregunta: ¿qué tan democráticas son las designaciones de estas autoridades?.
- b. No estando en disputa espacios y puestos de representación los actores políticos y fundamentalmente los tradicionales (partidos políticos) no ejecutan estrategias de información y comunicación masivas que convoquen y orienten a los ciudadanos(as), como sucede en época pre-electoral.
- c. La poca formación de buena parte de la ciudadanía en temas técnicos, legales, de gestión pública, de manejo político, etc., facilitaría su manipulación, incidiendo en la democracia, ya que la ciudadanía necesitaría de información multidisciplinaria y de

calidad ((completa, eficiente (sistematizada y de presentación entendible, clara) veraz y oportuna)) para analizarla, contextualizarla y decidir de manera oportuna, y es en este proceso y exigencia de cumplimiento de plazos en donde los técnicos pueden incidir en una ciudadanía que participa de buena fe.

5. En cuanto a la gobernabilidad podemos afirmar que el CPCCS con el apoyo del gobierno nacional ha sido eficiente en cuanto al manejo de los conflictos basado en la fuerza de la mayoría, pero que no ha podido resolver el problema de fondo que tiene que ver con la demanda ciudadana de una efectiva y real participación, que son las que aportan a una gobernabilidad democrática sólida. La primera acción está más cerca de la imposición legal, mientras que la segunda está del lado del diálogo en procura de acuerdos.

VII RECOMENDACIONES

1. Existiendo una superposición de funciones entre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana básicamente (La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, también cuenta dentro de su estructura con una unidad destinada a desarrollar las veedurías ciudadanas) que en la práctica las conduce a un conflicto interinstitucional, y considerando que al amparo de la Constitución de la República del Ecuador las funciones, competencias y atribuciones en lo referente a la Participación Ciudadana Institucionalizada las tiene el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ameritaría tomar una decisión que conduzca a una optimización de las funciones en transparencia, control social, lucha contra la corrupción y promoción e incentivo de la participación ciudadana, misma que puede ir en la línea de desaparecer La Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, significando esto además un ahorro de recursos al Estado que bien pueden ser reorientados a otros programas y proyectos.

2. Si de conformidad con la Constitución de la República que en su artículo 1 dice: “la soberanía radica en el pueblo”, y en su artículo 95 afirma: “Las ciudadanas y ciudadanos, de manera individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, 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”, y en el artículo 96 manifiesta “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación...” entonces se debe reformar la Constitución, las leyes y reglamentos conforme al siguiente detalle:

- a) Que las consejeras y consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social sean electos en sufragio universal, directo y secreto, para que tengan la fuerza de la representación directa, para lo cual se deberá reformar el artículo 207 de la Constitución y el artículo 19 de la Ley Orgánica del CPCCS.

- b) Las Comisiones Ciudadanas de Selección deben ser 100% ciudadanas, no deben existir representantes de las funciones del Estado porque las desnaturalizan, en tal sentido se debe reformar el artículo 209 de la Constitución y el artículo 56 de la Ley Orgánica del CPCCS, que hablan de la integración de las CCS.
- c) Se debe ajustar al espíritu constitucional el contenido de parte de la actual Ley Orgánica de Participación Ciudadana con el objetivo de eliminar el riesgo existente de reducir la legitimidad de la organización social al aspecto eminentemente legal y de que efectivamente la sociedad decida su futuro, porque en la ley en mención se habla por ejemplo de “formas de organización lícitas”,²¹⁴ de que “facilitarán su reconocimiento y legalización”²¹⁵ y de “participación habilitada por la autoridad responsable”,²¹⁶ y se abunda en términos tales como: respetar, proponer, promover, organizar, propiciar, elaborar, mejorar, fortalecer, “es deber”²¹⁷ (se podría cambiar por es obligación, que tiene una fuerza legal, el deber es un llamado a la ética no siempre ejercida), solicitar, presentar, debatir, “únicamente carácter consultivo”,²¹⁸ “si no se lograra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, solo serán escuchadas sin voto”.²¹⁹
- d) Ampliar las prohibiciones para integrantes de Comisiones Ciudadanas de Selección a fin de eliminar conflictos de intereses entre estos y los postulantes para las diversas autoridades y cuerpos colegiados.
- e) Que se incorpore el carácter vinculante en La Ley Orgánica de Participación, en La Ley Orgánica del CPCCS, en El Reglamento General de Veedurías y en el Reglamento de Veedurías para los Procesos de Selección de los Miembros de las Comisiones Ciudadanas de Selección y para la Designación de Autoridades, de las observaciones y

²¹⁴ ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial No. 175, del 20 de abril del 2010. INTERNET www.asambleanacional.gob.ec; artículos 1, 2, 3 numerales 1 y 7, 46 y 88. Acceso: mayo 05 de 2012.

²¹⁵ Ibíd. artículo 34.

²¹⁶ Ibíd. artículo 73.

²¹⁷ Ibíd. artículo 71.

²¹⁸ Ibíd. artículo 76 y 80.

²¹⁹ Ibíd. artículo 77.

recomendaciones constantes en los informes de las veedurías, es decir que tengan el carácter de mandatorios.

- f) Que todos los documentos de los procesos sean públicos y en el caso específico de las Comisiones Ciudadanas de Selección que en cuanto a la fase de oposición se publiquen las pruebas, porque una cosa es publicar los puntajes y otra es verificar que el puntaje corresponda a las respuestas de las pruebas.
- g) Que para todas las Comisiones Ciudadanas de Selección sea mandatorio la publicación de los puntajes de los méritos inmediatamente después de finalizar esta fase. (En la selección del CNE no se lo realizó de esta manera).
- h) Inmediatamente de conformada una veeduría, asignarle un fondo financiero sujeto a rendir cuentas, con la finalidad de que la veeduría pueda realizar su trabajo con eficiencia y oportunidad.
- i) Dentro de la línea de otorgarle seguridad a los veedores y veedoras y de promover y fortalecer la participación de la ciudadanía, que se les otorgue inmunidad.
- j) Para promover una participación y representación plena y legítima por parte de las organizaciones sociales, se debería exigir que la delegación de que habla el artículo 7 del Reglamento General de Veedurías Ciudadanas deba ser el resultado de una resolución de la Asamblea General de la respectiva organización.

3. Sin dejar de reconocer la importancia de otras variables para la ampliación y profundización de la democracia, es necesario trabajar en la construcción de una cultura política que apunte y proyecte una democracia participativa basada en el diálogo, en la búsqueda de consensos y de acuerdos con una predisposición al entendimiento de todos los actores sociales y políticos, que poco a poco vaya desterrando a esa cultura política (practicada básicamente por las élites políticas), basada en concebir a la política como un espacio de conflicto que necesariamente

termina en la guerra, en el que se aplica la lógica binaria amigo-enemigo descrita por Carl Schmitt.²²⁰

4. En cuanto al hecho de aplicar el principio de proporcionalidad en la votación al interior de las veedurías ciudadanas cuando no se haya llegado a un consenso, y en la línea de buscar un equilibrio entre la votación de ciudadanos y ciudadanas en relación con los representantes de organizaciones sociales, que al interior de una veeduría se conformen grupos de veedores(as) que participen de manera individual y que juntos representen un voto, para que de esta manera se pueda equiparar un voto de un representante de cualquier organización social, con un voto de un grupo de veedores(as).

En este sentido habrá que buscar el número adecuado de ciudadanos y ciudadanas que de manera conjunta representen un voto.

5. Con el objetivo de construir una democracia electrónica de conformidad con el artículo 101 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, que desde el CPCCS se promueva con una amplia participación de la ciudadanía y de organizaciones sociales, la conformación de un Observatorio con el carácter de permanente, técnico y equidistante de organizaciones políticas, que valide todo lo relacionado con la información que se levante en la página WEB del CPCCS, en cuanto a la calidad de ésta, a la transparencia, a la veracidad y a la oportunidad, para lo cual este observatorio trabajará en el análisis del software y del hardware utilizado por la institución, desde el inicio hasta el final del proceso de producción y difusión de los datos y de la información a través del internet.

²²⁰ Para mayor información de puede consultar: DELGADO PARRA, María Concepción. El criterio amigo-enemigo en Carl Schmitt. El concepto de lo político como una noción ubicua y desterritorializada. Internet. www.filosofia.net/materiales/num/num14/n14d.htm. Acceso: el 30 de abril de 2012.

VIII BIBLIOGRAFÍA

1. ARSON, ARMONY, SMULOVITZ, CHILLIER, PERUZZOTTI, COHEN, compiladores; La Nueva Izquierda en América Latina: Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil; Washington-Estados Unidos; Wodrow Wilson International Center for Scholars; 2009.
2. AGUILAR, Luis; Aproximaciones a la Participación Ciudadana en la Región Andina: El Caso Peruano; Lima-Perú; Comisión Andina de Juristas, Konrad Adenauer Stiftung; 2006.
3. Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador (ACJ); La Participación y las Organizaciones Urbanas; Quito-Ecuador; 1996.
4. BOBBIO, Norberto; El Futuro de la Democracia; México-México; Fondo de Cultura Económica; segunda edición; 1996.
5. BURBANO DE LARA, Felipe, compilador; Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política; Quito-Ecuador; FLACSO; 2003.
6. CANALES, Cerón Manuel; Metodologías de Investigación Social; Santiago de Chile-Chile; Editorial LOM; primera edición; 2006.
7. Comisión de Control Cívico de la Corrupción; Manual de Veedurías Ciudadanas; Quito-Ecuador; segunda edición; 2005.
8. CÓRDOVA, Holger; Hacia una Gobernabilidad Ciudadana; Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia-Instituto Superior de Post-grado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador; Quito-Ecuador; 2005.
9. CORDES, Corporación de Estudios para el Desarrollo, COOPERACIÓN ESPAÑOLA; La Ruta de la Gobernabilidad; Pachano Fernando, editor; Quito-Ecuador; 1999.
10. CORREA, Enrique y NOÉ Marcela, editores; Nociones de una Ciudadanía que Crece; Santiago-Chile; FLACSO-Chile; 1998.
11. CORTINA, Adela; Ética Aplicada y Democracia Radical; Madrid-España; Editorial Tecnos, 1992.

12. CORTINA, Adela; Los Ciudadanos como Protagonistas; Barcelona-España; Galaxia Gutemberg S.A., 1999.
13. DÍAZ, Alejandro; COLINA, RUBIO; La Participación Ciudadana; México-México; Editorial PORRÚA; 2007.
14. DAHL, Robert; La poliarquía: Participación y oposición; Madrid-España; Editorial Tecnos S.A.; 1989.
15. FLACSO, Ecuador; Iconos No. 40; Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina; Quito-Ecuador; Editora María Pia Vera; 2011.
16. HABERMAS, Jürgen; Teoría de la Acción Comunicativa: complementos y estudios previos; México-México; Red Editorial Iberoamericana; primera edición; 1993.
17. JARA, Oscar; El Método Dialéctico en la Educación Popular; Quito-Ecuador; Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Comunidad CEDECO; segunda edición; 1986.
18. JIMÉNEZ, Bernardo-Domínguez, compilador; Subjetividad, participación e intervención comunitaria. Una visión crítica desde América Latina; Buenos Aires-Argentina; Editorial PAIDOS SAICF; 2008.
19. LACLAU, Ernesto; La Razón Populista; Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.; Buenos Aires-Argentina; 2005.
20. MANCERO, Alfredo; Ingovernabilidad y Transición de la Democracia Ecuatoriana, documento de trabajo; CORDES; Quito-Ecuador; 1998.
21. Ministerio de Bienestar Social; Control Social de Servicios-Sistematización, metodología e instrumentos de una experiencia; Quito-Ecuador; ediciones Abya-Yala; primera edición; 2003.
22. NOLHEN, Dieter; Ciencia Política y Democracia en su Contexto; ORTIZ, Richard, editor; Quito-Ecuador; 2010.
23. NOLHEN, Dieter, FERNÁNDEZ, Mario, editores; El Presidencialismo Renovado-Instituciones y Cambio Político en América Latina; Caracas-Venezuela; Editorial Nueva Sociedad; primera edición; 1998.

24. ORTIZ, Crespo Santiago; Participación Ciudadana, Análisis y Propuestas para la Reforma del Estado; Editorial Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador; Quito-Ecuador; 1998.
25. PACHANO, Simón; Democracia Directa; Quito-Ecuador; Corporación Participación Ciudadana; 2008.
26. RODRÍGUEZ, Héctor; Gobernanza local en Ecuador, un proceso visto desde la comunidad; FLACSO, México; 2008.
27. ROUSSEAU, Juan Jacobo; El Contrato Social; Bogotá-Colombia; Editorial Linotipo Ltda.; 1979.
28. SÁNCHEZ - PARGA, José; ¿Porqué se deslegitima la Democracia? El desorden democrático. En Ecuador Debate, No. 64; CAAP; Quito-Ecuador; 2004.
29. SANTOS, Boaventura de Souza; Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado; Ediciones Abya-Yala; Quito-Ecuador; 2004; segunda edición.
30. SARTORI, Giovanni; Teoría de la Democracia - Tomos I y II; Madrid-España; Alianza Editorial S. A.; 1988.
31. SARTORI, Giovanni; Partidos y Sistema de Partidos; Madrid- España; Alianza Editorial S.A.; 2005.
32. SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador; Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir, Memoria Bienal 2007-2009; Quito-Ecuador.
33. SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Tendencias de la Participación Ciudadana en el Ecuador; Editorial el Conejo; Quito-Ecuador; 2010.
34. SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Plan Nacional Para El Buen Vivir, 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural; SENPLADES; Quito-Ecuador; 2009.
35. SCHUMPETER, Joseph; Capitalismo, Socialismo y Democracia; México-México; Impresiones Modernas; tercera edición; 1963.

36. ULRICH, Beck, GIDDENS, Anthony y LASH, Scott; Modernización Reflexiva, Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno; Madrid-España; Alianza Editorial; 1997.
37. WEBER, Max; Economía y Sociedad; Fondo de Cultura Económica; México-México; 1944.

IX BIBLIONET

1. AGUILÓ BONET, Antoni Jesús. Globalización neoliberal, ciudadanía y democracia. Reflexiones críticas desde la teoría política de Boaventura de Sousa Santos. Internet. www.ucm.es/info/nomadas/20/antoniaguilo.pdf. Acceso: septiembre 09 de 2011.
2. AGUILÓ BONET, Antoni Jesús. La ciudadanía como proceso de emancipación: Retos para el ejercicio de ciudadanías de alta intensidad. Internet. <http://www.ub.edu/astrolabio/Articulos9/DEF/Aguiilo.pdf>. Acceso: septiembre 03 de 2011.
3. ALHAMA BELAMARIC, Rafael. Burocracia y burocratismo, relaciones de autoridad formal, relaciones de propiedad. Internet. http://www.nodo50.org/cubasi gloXXI/economia/alhama_301109.pdf. Acceso: abril 30 de 2012.
4. ÁLVAREZ, Pedro Antonio. De la burocracia al burocratismo. Internet. <http://www.salta21.com/De-la-burocracia-al-burocratismo.html>. Acceso: abril 30 de 2012.
5. ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. Internet. www.asambleanacional.gob.ec. Acceso: septiembre, octubre, noviembre, septiembre de 2011, enero 10 de 2012.
6. AVRITZER, Leonardo; DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Para ampliar el canon democrático. Internet. <http://bibliotecaparticipacion.blogspot.com/2011/01/lect-1-leonardo-avritzer-boaventura-de.html>. Acceso: agosto 20 de 2011.

7. BOTTINELLI Nelsa, CANETTI Rafael, BERGARA Daniel. Una vieja concepción ¿global?. Internet. <http://www.cientec.or.cr/pop/2007/UR-NelsaBottinelli.pdf>. Acceso: septiembre 25 de 2011.
8. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL. Internet. <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec/>. Acceso: octubre, noviembre y diciembre de 2011, enero, febrero y marzo de 2012.
9. DELGADO PARRA, María Concepción. El criterio amigo-enemigo en Carl Schmitt El concepto de lo político como una noción ubicua y desterritorializada. Internet. www.filosofia.net/materiales/num/num14/n14d.htm. Acceso: el 30 de abril de 2012.
10. FERNÁNDEZ QUINTANO, José. Democracia en la Historia de Heródoto. Internet. <http://congresos.um.es/sefp/sefp2009/paper/viewFile/3051/2981>. Acceso: agosto 20 de 2011.
11. FUNDACIÓN CIENCIA POLÍTICA. Gobernabilidad. <http://www.ciudadpolitica.org/modules/wordbook/entry.php?entryID=307>. Acceso: noviembre 04 de 2011.
12. GONZÁLEZ R., Doniamel J. La participación ciudadana en los gobiernos locales. Reflexión crítica de aplicabilidad del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana. (Venezuela). Internet. <http://www.sappiens.com/sappiens/comunidades/adpumini.nsf/0/220d29f6d1c22aac41256b7d00387102!OpenDocument&Click=>. Acceso: octubre 8 de 2011.
13. GODOY, Oscar. Una breve historia intelectual. <http://participo.blogcindario.com/2005/10/00003-una-breve-historia-intelectual-oscar-godoy.html>. Acceso: octubre 22 de 2011.
14. GUILLEN, A., SÁENZ, K., BADI, M.H., y CASTILLO, J.. Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. Internet. <http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>. Acceso: octubre 15 y 16 de 2011 y febrero 11 de 2012.

15. HARNECKER, Marta. Democracia y Participación Popular. Internet. <http://www.aporrea.org/ideologia/a4173.html>. Acceso: octubre 21 de 2012.
16. Hemeroteca. Internet. <http://www.ucm.es/info/nomadas/>. Acceso: octubre 21 y 22 de 2012.
17. HEREDIA VARGAS, Raimundo. Gobernabilidad: una aproximación teórica. Internet. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf>. Acceso: septiembre 03 de 2011.
18. HERNÁNDEZ RIVERA, José Adán. Evolución histórico jurídica del municipio en el estado libre y soberano de Puebla. El Municipio en Roma. Internet. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo2.pdf. Acceso: septiembre 09 de 2011.
19. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. Internet. <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>. Acceso: diciembre 03 de 2011, enero 6, 13; febrero 4; marzo 16 y 23 de 2012.
20. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Internet. www.inec.gob.ec. Acceso: diciembre 03 de 2011, enero 6, 13; febrero 4; marzo 16 y 23 de 2012.
21. Internet. www.wikipedia.org. Acceso: septiembre, octubre, noviembre de 2011.
22. LA REVISTA INFORMÁTICA. ¿Qué es la encriptación de la informática? Internet. <http://www.larevistainformatica.com/que-es-enciptacion-informatica.htm>. Acceso: Febrero 18 de 2012.
23. LARRAIN LANDAETA, Horacio Max. Sobre el concepto de democracia en el fin de siglo. Internet. <http://propolco.tripod.com/monograf/democra.htm>. Acceso: diciembre 05 de 2011.
24. LIBRERÍA TIRANT LO BLANCH. Internet. <http://www.tirant.com/derecho/detalle?articulo=8498364116&titulo=Democracia%20en%20Roma%20:%20Introducci%C3%B3n%20al%20derecho%20electoral%20romano&patron=0110&level=2>. Acceso: agosto 20 de 2011.
25. MILLÁN, René, GORDON, Sara. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. Internet. <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-4/RMS04404.pdf>. Acceso: septiembre 30 de 2011.

26. MONEDERO, Juan Carlos. Conciencia de frontera. La teoría crítica postmoderna de Boaventura de Sousa Santos. Internet. www.ces.uc.pt/bss/documentos/Introduccionverisionfinal-Juan%20Carlos%20Monedero.pdf. Acceso: agosto 27 de 2011.
27. MOVIMIENTO ALIANZA PAÍS. Internet. http://movimientoalianzapais.com.ec/wp-content/uploads/Principios_ap.pdf. Acceso: noviembre 04 de 2011.
28. NOEL, René Cisneros. La Democracia y la República Romana. Internet. <http://historiaehistoriografia.blogspot.com/2008/03/la-democracia-y-la-republica-romana.html>. Acceso: septiembre 04 de 2011.
29. NOHLEN, Dieter. Fortalecer la Gobernabilidad Democrática a partir de la Reforma Institucional en América Latina: Diez Conclusiones. Internet. www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/institucionalismo_gobernabilidad.pdf. Acceso: septiembre 03 de 2011.
30. PARTIDO SOCIALISTA UNIDO DE VENEZUELA. Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular. Internet. <http://www.psu.org.ve/gerrilla-mediatica/pueblo-ley/ley-participacion-ciudadana-poder-popular/>. Acceso: octubre 9 de 2011.
31. PINILLA DÍAZ, Alexis V.. La Democracia en América Latina y el Futuro de la Utopía. Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. Internet. www.ces.uc.pt/bss/documentos/la_democracia_en_america_latina.pdf. Acceso: noviembre 03 de 2011.
32. SANTOS, Boaventura de Souza. De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad. Internet. <http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0iepri--00-0-0-0-prompt-10---4-----0-11--1-es-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&cl=CL2.1&d=HASH3608765f0f85777d9800c1.6.2&x=1>. Acceso: septiembre 16 y 23 de 2011.
33. SECRETARÍA NACIONAL DE DESARROLLO. Internet. <http://www.senplades.gov.ec/web/senplades>. Acceso: octubre 20, noviembre 10 de 2011.
34. SECRETARÍA DE PUEBLOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Internet. <http://www.secretariadepueblos.gob.ec/>. Acceso: octubre 8,15 y 31 de 2012.

35. SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. ¿Qué es la participación ciudadana?. Una aproximación desde diferentes prismas teóricos y jurídicos. Internet. <http://www.trabajosocial.uct.cl/wp-content/uploads/aproximacion-al-concepto-de-participacion-ciudadana.pdf>. Acceso: octubre 20 de 2011.
36. STRÖBELE-GREGOR, Juliana. Ley de Participación Popular y movimiento popular en Bolivia. Internet. <http://www.latautonomy.org/LeyPP2a.PDF>. Acceso: noviembre 11 de 2011.
37. TEXEIRA, Elenaldo Celso. La participación ciudadana en el poder local en Brasil. Internet. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n3/aecel.html>. Acceso: octubre 22 de 2011.
38. UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS, Lima Perú. Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales. Programa Democracia y Transformación Global. Internet. http://www.democraciaglobal.org/index.php?fp_verpub=true&idpub=123. Acceso: noviembre 04 de 2011.
39. VILLARREAL SÁNCHEZ, José Napoleón. Subjetividad, Ciudadanía y Emancipación. Sobre el capítulo noveno del libro De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad, de SANTOS De Souza Boaventura. Internet. http://www.revistatabularasa.org/numero_cinco/resena_villareal.pdf. Acceso: septiembre 09 de 2011.
40. Librería Electrónica Científica Online. Internet. www.scielo.br/cielo.php?script=sci_arttxt... Acceso: diciembre 06 de 2012.
41. WOLDENBERG, José; BECERRA, Ricardo. Representación política. Internet. www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/representacion%20politica.htm. Acceso: agosto 20 y 23 de 2011 y mayo 05 de 2012.
42. ZALDÍVAR LARRAÍN, Senador Andrés. Gobernabilidad en América Latina. www.corporacionescenarios.org/zav_admin/spaw/uploads/files/Biarritz03.GOBERNABILIDADAndresZaldivar.pdf. Acceso: octubre 22, noviembre 5 de 2011.

X NORMAS LEGALES

1. Constitución de la República del Ecuador, aprobada en referéndum el 18 de septiembre del 2008, en: www.asambleanacional.gob.ec.
2. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial No. 175, del 20 de abril del 2010 en: www.asambleanacional.gob.ec
3. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, publicada en el Registro Oficial No. 22, Suplemento, del 09 de septiembre de 2009, en: www.asambleanacional.gob.ec.
4. Reglamento General de Veedurías. Resolución No. 014-015-2010-CPCCS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 226, del jueves 1 de Julio de 2010, en: www.participaciónycontrolsocialgob.ec.
5. Reglamento de Veedurías para los procesos de selección de los miembros de las Comisiones Ciudadanas y para la Selección de Autoridades. Resolución No. 005-019-2010-CPCCS, dada en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los 2 días del mes de julio del año dos mil diez, en: www.participaciónycontrolsocialgob.ec.
6. Reglamento Orgánico por Procesos del CPCCS. Resolución No. 11-05-2010-CPCCS, dada en San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano a los 18 días del mes de abril del año 2010, en: www.participaciónycontrolsocial.gob.ec.

XI REVISTAS

1. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL; Informe de Labores CPCCS 2009.

2. CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL; Informe de Rendición de Cuentas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Marzo 2010-Marzo 2011.
3. VANGUARDIA; No. 254 del 23 al 29 de agosto de 2010; Director editorial-José Hernández.
4. VANGUARDIA; No. 231 de marzo de 2010; Director editorial-José Hernández.
5. VISTAZO; No 1042 de enero 20 de 2011; Editora General: Patricia Estupiñán de Burbano.
6. VISTAZO; No. 1044 de febrero 17 de 2011; Editora General: Patricia Estupiñán de Burbano.

XII OTROS DOCUMENTOS

1. MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS; Contexto de La Reforma de la Justicia en el Ecuador; 2011.
2. CORPORACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA; Informe final de actividades de la veeduría a las actividades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Transitorio; 2009.
3. CORPORACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA; Veeduría al proceso de selección de integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; Sexto reporte del 22 de marzo de 2010.
4. VEEDURÍA A LA DESIGNACIÓN DE LA PRIMERA AUTORIDAD DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO; Informes No. 1 y No. 2 (Elaboración de Informe final de veeduría ciudadana para elección y designación de la primera autoridad de la Fiscalía General del Estado); 2011.
5. ARAGÓN, Marcelo; Informe de la veeduría ciudadana al proceso de selección y designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos; Quito; marzo de 2011.

6. MOREANO, María José; Informe final al proceso de veeduría al concurso para la designación de los miembros del Directorio del Banco del IESS en representación de los jubilados y afiliados; Quito; julio de 2009.

7. CRUZ, Luis Alberto; Informe de la veeduría para la selección y designación de la primera autoridad de Procurador General del Estado; Quito; febrero de 2011.

8. LOZA, Alejandro; Informe final de veeduría a la selección y designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Compañías; Quito; enero de 2011.

XIII ANEXOS

13.1. Matrices, sistematizaciones, formatos, actas, otros.