

**BUSCANDO CAMINOS
PARA EL DESARROLLO LOCAL**

CORPORACIÓN MASHI

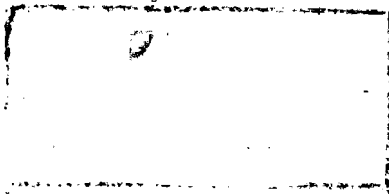
Diseña y ejecuta programas en las Áreas de Desarrollo social; Comunicación social y difusión cultural; Género y ambiente. El Programa de Construcción de Ciudadanía Protagónica y Solidaria viene desarrollándose desde 2002 con la generación de investigación, debates, capacitación a grupos sociales, líderes comunitarios y gobiernos locales; y el desarrollo de propuestas de desarrollo social integral.

TERRANUEVA- GESTIÓN SOCIAL

Fundación ecuatoriana especializada en gestión local y en agricultura sustentable. Tiene como propósito el fortalecimiento de actorías institucionales y sociales en perspectiva de contribuir al cambio, la transparencia y el control social en procesos de gestión local. Desde el año 2000, Terranueva, como parte del Grupo Democracia y Desarrollo Local, ejecuta un programa de formación de nuevos liderazgos sociales en diversos cantones del país.

EcoCIENCIA

Fundación Ecuatoriana de Estudios Ecológicos, desde 1989 tiene como misión conservar la diversidad biológica mediante la investigación científica, la recuperación del conocimiento tradicional y la educación ambiental, impulsando formas de vida armoniosas entre el ser humano y la naturaleza.



Buscando caminos para el desarrollo local/
Larrea, M., Larrea, S., Leiva, P., Manosalvas, R.,
Muñoz, J., Santillán P., F. y Sáenz, M. Editado por Eduardo Égüez. Quito: Corporación Mashi / Terranueva / EcoCiencia, 2005
192 p., 15 X 22 cm.

ISBN-9978-44-726-1

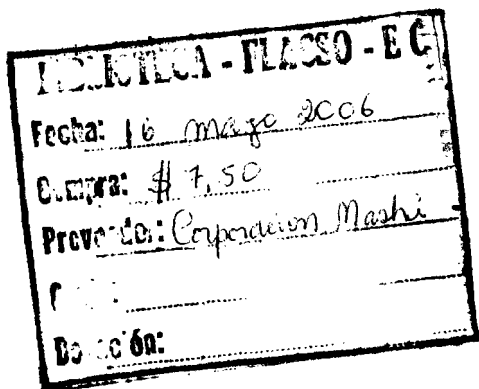
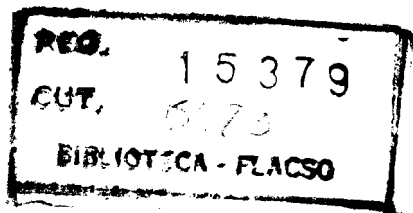
Otros descriptores asignados por los editores:
Desarrollo local/ Ciudadanía/ Participación /
Democracia/ Gestión socio-ambiental/ Formación socio-espacial/ Resistencias sociales/
Gestión local/ Control social/ Rendición de cuentas/ Biodiversidad/ Indicadores.



**BUSCANDO CAMINOS
PARA EL DESARROLLO LOCAL**

MARÍA DE LOURDES LARREA
SISSY LARREA
PILAR LEIVA
ROSSANA MANOSALVAS
JUAN PABLO MUÑOZ
FABIOLA SANTILLÁN PERALVO
MALKI SÁENZ

EDUARDO ÉGÜEZ
(EDITOR)



370
3200

Producción Editorial: Corporación Mashí
Editor: Eduardo Egúez

Imagen de Portada: Sigifredo Camacho Briceño
El Aventador, óleo sobre tela (150 X 150 cm),
de la Serie "Evocación cósmica", Quito, 2005.

Diseño: Miguel Samaniego
Impresión: somos punto y línea producciones

Corporación Mashí
Tel: (593-2) 2449578/ 097776453. Quito, Ecuador
e-mail: corporacionmashi@post.com

Terranueva
Tel: (593-2) 2525432. Quito, Ecuador
e-mail: fun_terraneueva@terraneueva.org

EcoCiencia
Tel: (593-2) 2548752 /09-9235284, Quito, Ecuador
e-mail: goblocales@ecociencia.org
info@ecociencia.org

ISBN-9978-44-726-1
© Corporación Mashí
Terranueva
EcoCiencia,
2005

ÍNDICE

Introducción

3

Eduardo Kingman

Prólogo

11

María de Lourdes Larrea, Sissy Larrea, Pilar Leiva
Construcción de Ciudadanías en Espacios Locales

17

María de Lourdes Larrea

Recuperando las Memorias de Resistencias

41

Juan Pablo Muñoz

Desarrollo y Democracia Local: Contexto, Tendencias y Desafíos

57

Rossana Manosalvas

Potencialidades de la Biodiversidad para el Desarrollo Local

85

María de Lourdes Larrea

Reflexiones sobre Espacio y Sociedad Local

103

Fabiola Santillán Peralvo

El Control Social y la Rendición de Cuentas: Herramientas de la Gestión Local

125

Malki Sáenz

Visión Nacional de los Ecosistemas Terrestres Continentales

155

EL CONTROL SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: HERRAMIENTAS DE LA GESTIÓN LOCAL

FABIOLA SANTILLÁN PERALVO*

LA EMERGENCIA del denominado "control social" en los últimos años, en América Latina y en nuestro país, se ha dado en un contexto caracterizado por la desconfianza de la ciudadanía en el aparato estatal, en la deslegitimación de los sistemas "democráticos" y particularmente de los partidos políticos, así como por el incremento visible de la corrupción.

Pese a los graves problemas del mal manejo de los fondos públicos, los sistemas de control estatal no son más que procesos burocráticos que intentan justificar el cumplimiento de normas y procedimientos, pero que difícilmente hacen posible sancionar los actos corruptos y menos aún valorar la eficiencia y eficacia del desempeño del aparato estatal. Estos procesos son insuficientes, e incluso, están afectados por los mismos males que pretenden erradicar.

Frente a estas realidades, cada día se exige más la instauración de instancias ciudadanas que se encarguen de vigilar y controlar el correcto manejo de los fondos públicos en búsqueda de la transparencia en la gestión pública, con el propósito de dar

* Miembro de Terranueva- Responsable del Área de Control Social

seguimiento a la gestión y políticas públicas, al cumplimiento de los ofrecimientos de campaña, a la contratación y ejecución de obras, al manejo de recursos, como aspectos importantes para la consolidación de la democracia, sobre todo en espacios locales. En este punto es básico el fortalecimiento de la participación ciudadana, a través de la instauración de diversas organizaciones como: comisiones, observatorios, veedurías, audiencias públicas, entre otras.

Para su funcionamiento y puesta en práctica se requiere de redefiniciones fundamentales entre la sociedad civil y el Estado; que emerge en una fase de globalización y de reformas que promueven la reducción de las funciones estatales bajo el despliegue de procesos de reingeniería o de concesiones a manos privadas.

La rendición de cuentas alude a las obligaciones de los mandatarios y funcionarios públicos de dar a conocer a la ciudadanía respecto del mandato que asumen en las urnas o, en la designación para el desempeño de la función pública. Al control social se ubica desde dos enfoques; el primero entendido únicamente como la herramienta para vigilar la gestión pública y el combate a la corrupción y, un segundo entendido como una herramienta para garantizar el ejercicio democrático del poder, para monitorear el desenvolvimiento de las estrategias de desarrollo y de las políticas sociales; un instrumento que, en suma, apoye al cambio social.

El presente artículo constituye un acercamiento preliminar a los conceptos y antecedentes que configuran esta temática, así como a las diversas tendencias en su implementación y a las herramientas principales que se proponen para cumplirlo. Está dirigido a promover el debate y el fortalecimiento de voluntades individuales y colectivas hacia el ejercicio de la transparencia y el control social.

Democracia y participación ciudadana

La democracia representativa, reinstaurada en el Ecuador en 1979, en su Carta Fundamental declara que todos los ciudadanos son iguales ante la ley; que el pueblo es el soberano y que los gobiernos son sus representantes. En este tipo de democracia, la representación política de la sociedad se encuentra canalizada a través de partidos políticos que responden a los grupos de poder económicos de la sociedad, y a los que los sectores populares delegan su representación a través del voto.

La democracia participativa alude a la participación ciuda-

dana; definida como el proceso a través del cual los actores sociales intervienen directamente en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas y/o en la planificación, monitoreo y evaluación de la gestión pública. Supone una interacción entre la sociedad civil y los gobiernos de los distintos ámbitos. Implica, además, una cuota de responsabilidad de la ciudadanía en el éxito o fracaso de la sociedad en la consecución de sus objetivos.

Las dos formas de democracia anotadas sitúan su accionar en la disposición constitucional que, en el párrafo 1, del Art. 1, lo declara al Ecuador como un "Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada" (Constitución Política del Estado, 1998).

Sea por la reforma de los Estados hacia la reducción de sus responsabilidades económicas y sociales, o por la pérdida de legitimidad de los sistemas "democráticos", la sociedad civil, organizada paulatinamente, se ha convertido en una alternativa para remodelar la gestión pública y el sistema político.

En este marco, es factible reconocer la importancia que ha asumido la intervención de la sociedad civil en la organización y gestión del Estado a escala nacional, pero sobre todo en los niveles locales. El hecho mismo de que ya no se hable más de políticas estatales sino de "políticas públicas", revela la trascendencia que ha alcanzado la inclusión de la sociedad civil como actor directo en la esfera pública.

La democracia participativa entonces pasa a ser la intervención de los actores sociales en la toma de decisiones de las actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Es por esto que se definen estrategias para ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de intervención directa en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.

En algunos casos, la participación ciudadana ha sido entendida como un recurso de los gobiernos centrales para promover acciones de y en las comunidades, de forma que en la práctica descargan tareas y responsabilidades a los Gobiernos Locales. En otros casos, la participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado o a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que los afectan de manera directa o indirecta a las comunidades (Municipio Sucre 2005).

Se define la participación ciudadana como "todas aquellas

experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales...para lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas" (Cunill 1996). Para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normativa legal. Pero esta dimensión de participación ciudadana, como advierte la misma autora, puede ser condicionada y hasta neutralizada bajo una aparente práctica democrática, y la participación ciudadana puede constituirse en "una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades." (ibid).

Finalmente, la participación ciudadana como el "compromiso y empoderamiento de los ciudadanos para intervenir en procesos de prevención y combate a la corrupción son las premisas que sustentan el trabajo de las Redes Cívicas Anticorrupción, quienes plantean como condiciones para llevarlas a la práctica: "a) la apropiación del concepto de participación ciudadana y b) líneas de trabajo que impulsan la participación" (Alvarado 2004).

La participación puede ser de tres clases: política, social y popular: La *participación política* (visión clásica), que concretaba en la administración y fiscalización del Estado, paulatinamente fue perdiendo su rol para ser primero la expresión del ejercicio del poder, materializado a través de los partidos políticos, para luego convertirse en maquinarias electorales. En tanto que, desde la perspectiva moderna, la participación se manifiesta a través de las organizaciones sociales y ciudadanía que buscan intervenir en las decisiones del Estado, en su relación con su identidad social, intereses y demandas. La *participación social*, hace referencia a los procesos en los cuales intervienen los actores sociales y, ejercen influencia en la toma de decisiones en aspectos que son de su interés; además del reconocimiento público y legal de los procesos en los que la sociedad ha retomado su influencia en las decisiones del Gobierno. La noción de *participación popular* conecta con la participación social en tanto busca la equidad en la distribución de recursos y oportunidades, frente a situaciones en que actores disponen desigualmente de recursos y oportunidades o, enfrentar a trabas que inhiben la participación (Verdesoto, 2000).

El problema de la corrupción

El término "corrupción" viene del latín *peculare*, esto es robar el ajeno peculio. La corrupción "*es el abuso del poder público en beneficio privado*". (Encyclopedia of the Social Sciences).

Los costos de la corrupción, para el país, son altísimos; en el año 1993, solo por evasión tributaria, contrabando, comisiones generadas en contrataciones públicas y desvío de gastos del Estado, la corrupción llegó a la alarmante cifra de mil 1.111 millones de dólares; para el año 2000 llegó a aproximadamente mil 500 millones, y para el año 2001 bordeó los dos mil millones. Hay quienes afirman que esta suma asciende a 3.000 millones.

Diego Araujo Sánchez (2005 octubre) anota algunos de los casos más visibles de corrupción: 8.000 maestros que no trabajan, muchos de ellos emigrantes, cobran remuneraciones mensuales; ocasionando pérdidas por lo menos de unos \$20 millones al año. Otro perjuicio remite al robo de energía eléctrica: los porcentajes de robo de energía en el año 2004, suman un total de por lo menos \$120 millones. Otra vieja fuente de corrupción son las aduanas; allí las pérdidas resultan más difíciles de cuantificar porque no solo son por cuenta de los aranceles e impuestos que se evaden, sino de los perjuicios que el contrabando causa a los comerciantes honrados. Quizá por eso se mencionan montos de pérdidas que van entre \$400 y \$600 millones al año. El robo de combustibles se ubica también entre los escándalos de vieja data; los perjuicios por perforaciones del poliducto dejarían a Petroecuador pérdidas por \$120 millones al año. A este monto, deberían agregarse las pérdidas por el contrabando de gas subsidiado por el Estado a Perú y Colombia. La suma de los costos podría alcanzar cifras de magnitud astronómica, siempre perjudicando a los más pobres.

Causa y consecuencia de la corrupción, es el deterioro de valores éticos y morales, asociado directamente con la casi nula cultura política y con el deficiente sistema de educación. La corrupción trastoca los valores de la ciudadanía, pues conlleva a confundir lo correcto con lo incorrecto, al punto que quienes desempeñan sus funciones con una conducta honesta, intachable, son calificados de "tontos" por no aprovechar las oportunidades que la vida le ofrece. Es grave que frente a este problema se plantee *la tolerancia* como valor, pues, se fomenta la tolerancia a la inmoralidad. Es común escuchar "*no importa que roben, con tal que hagan obras*". Así se va construyendo un inconciente colectivo que valora al gobernante y/o funcionario público "deshonesto", "inmoral", "audaz"; el que fundamenta el ejercicio del poder o de la función pública en un franco afán por el poder, la codicia, el éxito económico que valora los "teneres" y no los valores; a éstos se los califica positivamente como "vivos", "exitosos", los que saben

aprovechar las oportunidades. Los actos cotidianos de trasgresión: un obsequio o regalo por un favor, evadir impuestos, ingresar o comercializar productos ilegalmente, violentar los procedimientos para favorecer intereses personales en perjuicio de la organización, por ejemplo, son conductas toleradas y consideradas normales.

Del lado del sistema democrático, se evidencia una limitada participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de decisiones en la gestión pública. Aún con la presencia de la Comisión Cívica Contra la Corrupción, las prácticas de control social son hasta ahora, limitadas.

Por otro lado, los sistemas de gestión pública no contemplan procesos técnicos que conduzcan a la transparencia en la información, debido a, entre otros aspectos, que la planificación sino está ausente, solo sirve como instrumentos teóricos que no son asentados en la práctica diaria del desarrollo institucional, lo cual está asociado con la ausencia de sistemas de control interno que garanticen la ejecución de los procesos y el manejo de fondos con honestidad. La falta de credibilidad, en las instituciones públicas en general y en la administración de justicia en particular favorece la corrupción y como consecuencia, la impunidad.

Entre las múltiples y creativas formas de corrupción, se anotan las siguientes: el soborno, la malversación de caudales públicos, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, el lavado o blanqueo de dinero, y el encubrimiento, obstrucción de la justicia en las investigaciones correspondientes.

Son actos de corrupción de la democracia: el clientelismo, la venta de identidades políticas (cambio de camisetas); la demagogia, el incumplimiento de ofertas electorales. También se califica corrupción a las políticas públicas que permiten la concentración de la riqueza y que restringen intencionalmente el avance hacia la equidad social y hacia la sustentabilidad del modo de desarrollo.

En suma, los elementos que caracterizan a la corrupción son:

- Ruptura moral. Descomposición de la sociedad en tanto, se pierde la cohesión; el todo se descompone en partes que buscan fines individuales perdiendo de vista los fines comunes.
- Búsqueda de beneficios personales o de grupos, perjudicando un bien público.
- Desviación de la conducta de los gobernantes y/o funciona-

rios públicos, violentando las normas establecidas, para beneficiar los intereses particulares.

- Los beneficiarios de la corrupción reciben canonjías de tipo monetario materializadas en: dinero, coimas, viajes, puestos públicos, honores, ascensos, entre otros.
- Ubicación en todos los niveles jerárquicos, tanto en los niveles inferiores, como superiores (de cuello blanco).
- Se ha institucionalizado y aparece como una práctica inevitable, generalizada, conocida y tolerada por todos.
- Es general, se encuentra tanto en los sectores públicos como privados y en todos los niveles jerárquicos. Además, se ubica desde el uso indebido de los bienes del Estado en beneficio personal, hasta millonarias coimas en los negocios petroleros, por ejemplo.
- La corrupción es de dos vías. Están presentes: el corrupto y el corruptor. El primero se despoja de todo valor ético para ejercer prácticas corruptas y el segundo que seduce, ofrece coimas, prebendas y logra las acciones que le benefician personalmente o a su grupo.
- Una práctica corrupta perversa es aquella realizada por los gobernantes generales o seccionales, cuando a través de su influencia y/o decisiones, abusando de su condición de gobernante o funcionario público, logran la asignación de recursos para realizar obras que solo benefician a sus intereses, de sus familias o de los grupos de poder al cual pertenecen, perjudicando los intereses de la sociedad en su conjunto.

Marco legal para el combate a la corrupción

Las últimas reformas constitucionales (2001) han establecido diversas normas y procedimientos relacionados con el tema de la corrupción:

- Uno de los deberes primordiales del Estado es "garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción" (Art. 3, numeral 6).
- El art. 81 de la Constitución consagra el "derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información en forma veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales... No existirá

reserva respecto de informaciones que reposen en los archivos públicos, excepto de los documentos para los que tal reserva sea exigida por razones de defensa nacional y por otras causas expresamente establecidas en la ley."

- En cuanto a los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, el Art. 97, regula temas relacionados con la corrupción en los siguientes numerales: 4) Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular. 9) Administrar honradamente el patrimonio público. 13) Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley. 14) Denunciar y combatir los actos de corrupción. 17) Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, de manera honesta y transparente. 18) Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la Ética.
- La Carta Magna, prevé el derecho ciudadano a ejercer "*la revocatoria del mandato* otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo". (Art. 109). Esta disposición es complementada con la siguiente: "Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada que incluya activos y pasivos y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos...Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito..." (Art. 122).
- En cuanto a las responsabilidades administrativas, civiles y penales relacionadas con el manejo de fondos públicos, la Constitución dispone que "Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para

perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los acusados..." (Art. 121, del Capítulo 2 del Título V *De las Instituciones del Estado y la Función Pública*).

- Varias normas constitucionales complementan lo expuesto: prohibición del nepotismo (Art. 125); negación de la concesión de amnistías por delitos políticos e indulto por delitos comunes cometidos contra la administración pública. (Art. 130, 15); prohibición a los diputados de ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto del Estado y gestionar nombramientos de cargos públicos. (Art. 135); "creación de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción como persona jurídica de derecho público, autónoma e independiente económica, política y administrativa; encargada de receptor denuncias sobre hechos presuntamente ilícitos cometidos en las instituciones del Estado, para investigarlos y promover su prevención, juzgamiento y sanción..." (Art. 220).

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), vigente desde mayo del 2004, garantiza y norma el ejercicio del derecho fundamental de las personas a la información. Tiene como objetivo el cumplimiento efectivo de los principios constitucionales de publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas las instancias públicas y privadas que manejan recursos públicos. Establece la obligación de adopción de las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información que den cuenta de la gestión pública.

La Ley de Régimen Municipal, a su vez, prohíbe a los concejales: "Presenciar o intervenir en la resolución de asuntos en que tengan interés ellos o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad". "Celebrar contrato alguno, directa o indirectamente, sobre bienes o rentas de la Municipalidad de cuyo Concejo forma parte" "Realizar gestiones en favor de intereses contrarios a los de la Municipalidad a la que pertenezcan"; "Arrogarse la representación de la Municipalidad, tratar de ejercer aislada o individualmente las atribuciones que a ésta competen o anticipar o comprometer las decisiones del Concejo" "Llevar al seno del Concejo contiendas de carácter político o religioso"; y "Ordenar cualquier egreso de dinero o bienes municipales" (Art. 42).

Varios tratados internacionales buscan reforzar y armonizar las normas comerciales, ambientales y fiscales para eliminar los resquicios legales que podrían hacer posible la corrupción (<http://www.cinu.org.mx>).

- Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la Asamblea General en 1979.
- Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales internacionales, de 1996.
- Código sobre prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras y su declaración de principios, del FMI aprobado en 1999. Ese mismo año la resolución 53/176 de la Asamblea General estableció medidas específicas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada.
- Convención Internacional Contra la Corrupción (CIC), suscrita por los 191 países asistentes a la Conferencia Política de Alto Nivel, realizada en Mérida del 9 al 11 de diciembre del 2003. El texto, considerado como el primero en su género en toda la historia de dicho organismo y del mundo, fuera aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el 31 de octubre del 2003. Este es el primer instrumento jurídico de carácter global para enfrentar el flagelo de la corrupción.

Otras importantes iniciativas son:

- Propuesta de la Asociación Latinoamericana de Auditores Internos (denominada MICIL) para incrementar el grado de confiabilidad en las operaciones realizadas y las registradas, a partir de su evaluación.
- Creación del Centro para la Prevención Internacional del Delito (1999): *Programa mundial contra la corrupción*. Proyecto de creación de una base de datos internacional en colaboración con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia -UNICRI.

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas es una de las estrategias básicas que facilita el fortalecimiento de la democracia participativa. Es una estrategia que contribuye a combatir la corrupción y para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes manden con transparencia, honestidad y eficacia (Bautista, 2005). La rendición de cuentas solo es posible en gobiernos democráticos participativos.

Es obligación y responsabilidad de las autoridades y funcionarios de las entidades públicas y empresas privadas que administran fondos públicos, informar a la ciudadanía respecto a las formas y acciones relacionadas con el ejercicio del poder (grado de cumplimiento de las ofertas de campaña) y de los resultados de su gestión, relacionados con el uso de fondos y su manejo transparente. Es una herramienta que debe ser utilizada por los gobernantes, sea como mandantes elegidos por voto popular, o, bien por el desempeño de una función pública o privada que implique decisiones políticas o el manejo de fondos públicos.

La rendición de cuentas debe cumplirse a nivel individual, institucional, interinstitucional y comunitario. Es un proceso integral, no solo económico, sino además social y humano, que se inscribe en el modelo de gestión participativa como una interfase entre la acción institucional y la sociedad civil, por tanto, requiere de un marco legal y un sistema de información. Del lado institucional se relaciona con la cultura organizacional y la transparencia; mientras que del lado de la sociedad civil se vincula con el control social y con la toma de decisiones participativas.

Entre control social y rendición de cuentas existe un estrecho vínculo: mientras la rendición depende de la iniciativa y capacidades de la institución pública o que maneja recursos públicos; el control nace de la iniciativa y depende de las capacidades de la sociedad civil. El objeto en los dos casos es el mismo: o el ejercicio del poder o la gestión.

Cabe anotar, sin embargo, que existe una diferencia conceptual entre el "control social" y la "rendición de cuentas". La primera hace referencia a las prácticas de la sociedad civil para ejercer su derecho de vigilar el cumplimiento del mandato ciudadano a los gobernantes y la segunda alude a la obligación de las instituciones del Estado de implantar los controles necesarios para garantizar el uso óptimo de los recursos; su manejo transparente y honesto, inscritos en la ética social. Un buen ejercicio de rendi-

ción de cuentas dependerá de las capacidades de la gestión institucional que defina como política la socialización de la información y que determine un sistema para cumplir esta obligación. Viceversa, un buen ejercicio de control social dependerá de la mayor o menor capacidad que tenga la ciudadanía para actuar sobre la información institucional para evaluar el grado de eficiencia y eficacia de la gestión pública y privada que maneje fondos destinados al desarrollo local. Sin embargo, hay que anotar que el control social se puede y debe hacer también en los casos en los que las instituciones no tengan la voluntad política o la capacidad para realizar una rendición de cuentas.

El modelo de rendición de cuentas. Una propuesta preliminar

La rendición de cuentas como sistema, debe representar la mejor expresión de transparencia de un gobierno. Esto quiere decir que, todo lo que son posiciones, estrategias económicas, gastos de recursos públicos, deberían estar registrados con toda claridad y con la posibilidad de acceso por parte de las instancias de control, tanto interno como externo (sociedad civil). De esa manera, un modelo de rendición de cuentas buscará superar las actuales tendencias de tratar a la rendición de cuentas como simples informaciones a través de informes puntuales de las "acciones desempeñadas" o "cartas virtuales" que los gobernantes pasan por Internet asegurando que están rindiendo cuentas; a cabildos cantonales o zonales que se vuelven "espacios de proselitismo político", entre otros.

Además, es un *"un proceso sistemático, deliberado y universal que involucra a actores con distintas responsabilidades, tanto de la esfera institucional pública como de la sociedad civil, quienes están obligados a informar, y someterse a evaluación por las acciones u omisiones de sus funciones y de la administración de recursos públicos"* (Proyecto Rendición de Cuentas. Terranueva para la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito).

La información debe ser susceptible de ser comprobada en los procesos de ejecución del control social y/o de auditorías externas. La información debe ser veraz, oportuna y confiable; y expresada en estados financieros; informes técnicos de obras, estadísticas, indicadores sociales, económicos, de gestión, entre otros.

El modelo de rendición de cuentas define como objetivos estratégicos: a) mantener informada a la comunidad en forma periódica respecto de la gestión; b) garantizar el ejercicio democráti-

co del poder, a través de la presentación de información de la gestión para consolidar la democracia participativa; c) facilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a ejecutar el control social de las acciones u omisiones de los gobernantes y funcionarios públicos y/o de quienes manejen fondos públicos; mediante procesos de evaluación del desempeño; y, d) prevenir y evitar la corrupción y la ineficiencia.

Solo es posible comprender a la rendición de cuentas en el contexto de una férrea voluntad política de autoridades y funcionarios/as; un marco normativo que determine obligaciones y responsabilidades de todos/as los/as actores/as que tengan que ver con el proceso; la institucionalización de una cultura institucional de transparencia y, por último, una actoría social y ciudadana capacitada y comprometida con la democracia, la participación y el control social.

También es importante tener presente que se rinde cuentas sobre: el ejercicio del poder / toma de decisiones; sobre la gestión de las instituciones y / o fondos públicos; las acciones u omisiones de funcionarios y representantes; el ejercicio de la autoridad y la toma de decisiones; el cumplimiento de programas y proyectos; el manejo de los fondos públicos.

La rendición de cuentas se puede ver como un sistema de comunicación que supone: un proceso, unos límites y una totalidad. En este nivel, la rendición de cuentas se expresa en un sistema de comunicación permeable; es decir, que el factor información puede ser empleado en todo sentido, tales componentes pueden ser importantes para la creación de un ambiente común. La información es estratégica y la comunicación va a suponer una serie de tácticas que permitirán ya sea la administración del mensaje como el control mismo de este recurso. En este contexto, la rendición de cuentas tendrá que entenderse como el sistema que admite un intercambio simbólico, es decir, la interacción definida por el intercambio de significados diversos, sujeto a normas, con el fin de consolidar un espacio común (en definitiva, una comunidad donde imperarían los intercambios, las interacciones, las relaciones y un código compartido).

De otro lado, la rendición de cuentas se da cuando funciona de forma sistémica, esto es, cuando sus partes o componentes están en correlación y, aunque co-dependientes, cada uno tiene una función concreta pero al mismo tiempo relativamente autónoma. En el marco de la totalidad, la rendición de cuentas, se considera, por lo tanto, como el campo que permite la relación y la in-

teracción constantes, donde cada uno de sus componentes, sujetos o definidos por fines o motivos, están siempre modificando sus modos de actuar. La meta de la rendición de cuentas vendría a ser la permanente apertura de los medios de comunicación (canales o medios). Cuando hay apertura, -dígase voluntad política-, la rendición de cuentas sirve para analizar y tomar decisiones orientados a cambios profundos que garanticen la consolidación de la democracia participativa.

La *rendición de cuentas* alude a procesos de información que sirvan de sustento esencial para articular el modelo para rendición de cuentas. Tal modelo (ver Gráfico 1) considera principalmente, los criterios siguientes:

El emisor

Autoridades elegidas a través del voto popular mayoritario. Utiliza una tecnología de transmisión (como estrategia) que le permite enviar un mensaje del grado de cumplimiento de los ofrecimientos de campaña. Su acción es intencional y está determinada por el fin de cumplir con el mandato legal de rendir cuentas.

El perceptor

También conoce la tecnología de transmisión de los mensajes o, en su caso, debe aprender y estar en correlación con la estrategia que le permitirá comprender los mensajes y, de este modo, retroalimentar al sistema¹. En este sentido, las intenciones iniciales del emisor se habrán cumplido por lo que la devolución de información por parte del perceptor implica tanto una respuesta cuanto el cambio de su conducta.

Medio o canal empleado

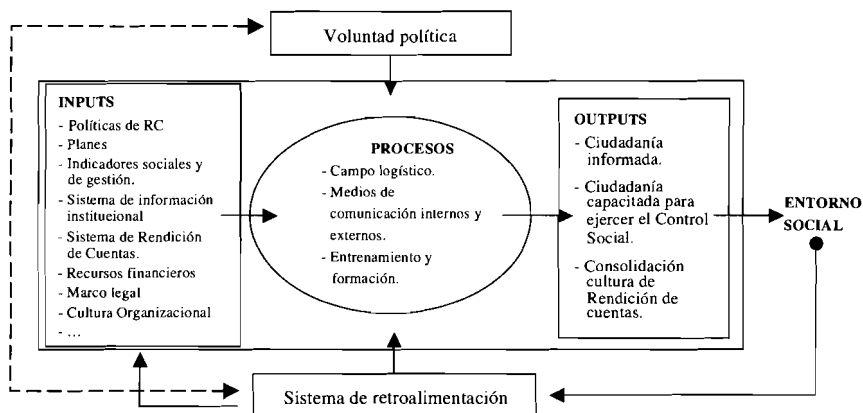
Sirve como procesador de la información, pero a la vez, como determinante relacionador del sistema. Será preciso definir el qué, cómo, para qué informar y de sus respuestas se definirá el medio.

Retroalimentación

Acciones del perceptor que "devuelve" información al sistema como mecanismo para actuar sobre la validez o no de la información comunicada. Base para el perfeccionamiento del sistema.

1 El grado de conocimiento del perceptor, respecto a la información que recibe de los gobernantes en el proceso de rendición de cuentas, facilitará su derecho a ejercitar el control social.

Gráfico 1. Sistema integral de rendición de cuentasLa búsqueda del buen gobierno



Insumos

Nivel ético

- Código de Ética.
- Sistema de valores.
- Capacitación a actores sociales (fortalecimiento de la capacidad ciudadana para el ejercicio del control social).
- Cabildos ampliados.
- Pactos de integralidad.

Legal

- Constitución Política de la República del Ecuador.
- Ley de Régimen Municipal.
- Ordenanzas.
- Reglamentos internos.
- Acuerdos.
- Manuales.
- Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- Ley de Contratación Pública.
- Ley de Presupuestos.
- LOAFYC.
- Ley 006 del Control Tributario y Financiero.
- Código Tributario.
- Leyes Especiales.

Técnico

- Planes estratégicos y planes operativos anuales.
- Indicadores de gestión.
- Sistema de información local (SIL).
- Sistema de comunicación.
- Intranet.
- Indicadores sociales.
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- Audiencias públicas.
- Medios de comunicación social (prensa, radio, TV, Internet).
- Investigación de la satisfacción ciudadana.

El sistema de rendición de cuentas se vale de la información que proviene de la gestión interna.

La rendición de cuentas debe contener: un informe de gestión con los resultados logrados, identificados en los indicadores sociales; los estados financieros: presupuestarios, contables, flujo de caja, entre otros; los resultados de los análisis financieros: índices económicos y financieros. los dictámenes sobre los estados financieros y los demás informes emitidos por el contador público y/o informes de auditorías internas y/o externas.

La responsabilidad de la transparencia y la rendición de cuentas es de la máxima autoridad de la organización, no obstante, dependencias y/o funcionarios que aprueban o elaboran esta documentación son responsables solidarios.

Los avales de transparencia constituyen los informes de las auditorías -internas, externas- realizadas sea por organismos privados como firmas de auditorías, o por organizaciones públicas como la Contraloría General de la Nación. Estos informes, "...son públicos y deben estar a disposición de los funcionarios y empleados de la organización, de los usuarios (clientes), proveedores, instituciones financieras, propietarios y la ciudadanía. Esta es una característica básica de la rendición de cuentas que está siendo recogida por las disposiciones legales relacionadas con el tema de acceso a la información pública, en el caso de las instituciones del Estado... algo similar ocurre con las empresas privadas, principalmente las que manejan recursos públicos..." (FLAI; 2004:41).

Es importante que este sistema de rendición de cuentas asuma un trabajo de mediación y comunicación sencilla de la información contable, siempre pensando que, como todo servicio público, la rendición de cuentas es un deber de las autoridades y un derecho de la ciudadanía.

La instauración de un sistema de rendición de cuentas permitirá un proceso de constitución de una cultura organizacional que busque la integración de la comunidad de actores y que genere una conciencia que pueda incidir y modificar su realidad (efectos sociales, culturales y políticos). Concebido como herramienta de democratización y transparencia, priorizará la interacción y la interrelación permanente entre los diversos públicos que tiene (internos, externos y del contexto); será innovativa respecto de los cambios y situaciones emergentes que nacen en el presente; y, tenderá a la producción de significados con el fin de fundar un espacio de convergencia y la consolidación de la cultura de la comunidad. Sus ejes serán, la reciprocidad, la motivación y la negociación simbólica. Sus parámetros: ser holística, dinámica y normada.

El control interno

Los sistemas de control interno son parte importante de los sistemas de gestión administrativa y se relacionan con los procesos de evaluación del avance de los programas y proyectos, así como con la verificación de la legalidad y veracidad de la ejecución del gasto, es decir tiene que ver con el manejo transparente de la gestión pública y privada.

Una de las premisas para el desarrollo de procesos de control interno se relaciona con reconocer y aceptar que cada persona, en cualquiera organización, tiene capacidades para entregar su aporte, tanto en la formulación de objetivos organizacionales como en las acciones necesarias para alcanzarlo. Se debe asumir también que cada individuo requiere de cierta autonomía en el desempeño de sus funciones y, por lo tanto, se aprueba la independencia y creatividad con que actúa. Por último, las personas tienen clara conciencia de que todo su esfuerzo se debe orientar, en lo esencial, al logro de un buen funcionamiento de la organización a que pertenece (Toledo).

De otro lado, el control está relacionado con el campo de las finanzas públicas al referirse a "la idea de verificación, que permita asegurar que los actos y actuaciones se efectúan de acuerdo con las normas... que lo actuado está bien" (Martínez, 2005).

Desde el enfoque administrativo de la gestión municipal, el control "es definido como la medición de los resultados, la evaluación de los mismos y la adopción de medidas correctivas para achicar la brecha entre los resultados planeados y los efectiva-

mente realizados... es la medición y la corrección del desempeño, con el fin de asegurar que se cumplan los objetivos institucionales y los planes diseñados para alcanzarlos" (Silva, 2003: 174).

Por su parte, la Federación Latinoamericana de Auditores Externos FLAI, recoge el concepto de control interno dado por el Informe COSO, en los siguientes términos: "proceso, efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto de personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos dentro de las siguientes categorías: eficacia y eficiencia en las operaciones, fiabilidad de la información financiera, salvaguarda de los recursos de la entidad, y, cumplimiento de las leyes y normas aplicables" (FLAI, 2004: 23,24).

El marco conceptual anterior propone algunos objetivos a ser cumplidos por el control interno.

- Apuntalar el manejo transparente de los recursos económicos, materiales y financieros destinados al desarrollo.
- Garantizar que los planes, programas y proyectos se ejecuten o implementen tal como fueron planteados.
- Asegurar calidad, eficiencia, eficacia, efectividad y economía en el logro de las metas y objetivos institucionales, a través de la prevención de posibles errores o desviaciones, definiendo los correctivos in situ.
- Garantizar la calidad, eficiencia y eficacia de los bienes y servicios públicos, a través de la prevención en cada proceso desarrollado en la ejecución del plan, programa o proyecto.
- Proteger la honradez e integridad personal de los servidores públicos honestos.
- Prevenir conductas y procedimientos corruptos en todos los niveles jerárquicos.
- Producir información clara, precisa y objetiva a fin de informar y comunicar los avances y resultados de la gestión en todas las dimensiones: grado de cumplimiento de los planes (gestión del desarrollo); uso de los recursos destinados al desarrollo; cumplimientos de las normas vigentes en cada proceso (gestión financiera, información presupuestaria y contable).

De acuerdo con los objetivos, puede caracterizarse el control interno de la siguiente manera: el control como coerción, el control como prevención; y, el autocontrol.

El control como coerción

La teoría administrativa tradicional, conceptúa al -control interno-, como el conjunto de acciones que se planifican y ejecutan para comprobar, verificar, comparar el *cumplimiento de las normas* tanto de carácter general como las de carácter específico o interno, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales centrados en la eficiencia y eficacia. El carácter del control, desde esta visión, es coercitivo.

El control como prevención

Desde las corrientes contemporáneas de la administración, el -*control interno de calidad*- es la herramienta que define un conjunto de actividades planeadas para prevenir posibles deficiencias y/o desviaciones en la implementación de planes, proyectos o procesos, a través de la incorporación de correctivos en el momento en que se identifican dichos errores, en la perspectiva de garantizar la calidad de los bienes y servicios y la satisfacción plena de los usuarios.

La acción de controlar es una función básica de los sistemas de gestión modernos, el objetivo central es prevenir el cometimiento de errores y la consecuente rectificación en el caso de que se presentaren, en la perspectiva de garantizar la calidad en la prestación de los servicios.

El autocontrol: nuevo paradigma

La cultura del control ha estado ausente de los procesos organizacionales tanto en organizaciones públicas como privadas. El autocontrol es un nuevo concepto o paradigma que actúa en el cambio de cultura organizacional y que tiene la visión de controlar en forma permanente el desarrollo de cada proceso con el objetivo básico de lograr la eficiencia organizacional. Es un esfuerzo participativo en el cual, los mismos funcionarios del proceso, verifican el cumplimiento de las especificaciones y de la calidad para garantizar, finalmente, la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de los usuarios. Tiene el carácter de previsión.

En suma, desde el apareamiento de la administración científica a principios del siglo anterior, los procesos de control juegan una función básica de los sistemas de gestión; la teoría administrativa moderna define al control como la herramienta que garantiza el cumplimiento de los planes y transparenta la gestión.

No obstante, una vez alcanzados los propósitos de un trabajo participativo, en el cual los aportes de todas las personas repre-

sentan un real valor agregado, queda por establecer cómo es posible que los esfuerzos grupales permitan alcanzar los objetivos generales de la entidad. Aquí es donde adquiere importancia el concepto de autocontrol, es decir, el control que ejercen sobre su propia actuación los sistemas, dotados de autonomía, pero que a la vez mantienen congruencia con el sistema del cual son parte. En el caso de autocontrol en la administración pública, se está frente a un desafío de gran magnitud, pero, al mismo tiempo, ante una realidad ineludible, y de la cual depende en buena medida el éxito o fracaso de cualquier esfuerzo por mejorar su eficiencia (Toledo).

La Asociación Latinoamericana de Auditores Internos ALAI, con el apoyo de la cooperación internacional, ha diseñado una propuesta denominada Marco Integrado de Control Interno para América Latina (MICIL), en respuesta a la necesidad de determinar el grado de confiabilidad en las operaciones realizadas y las registradas, a partir de su evaluación. Esta herramienta es válida tanto para las organizaciones del sector público (instituciones del gobierno central, gobiernos seccionales, empresas descentralizadas, entre otras), como de las empresas privadas que administren fondos públicos o aquellos provenientes de la cooperación nacional e internacional, destinadas al desarrollo social.

El control social²

Actualmente, cuando se habla de control social, se enfatiza en los procesos de participación ciudadana para vigilar la gestión pública.³

Al control social solo se puede comprender en su relación directa con la rendición de cuentas, entendida como el deber y obligación de los gobernantes de informar a sus gobernados respecto a su gestión integral- como respuesta del mandato popular.

En el contexto de la participación social y ciudadana, el control social es más que una definición estatutaria o meramente le-

2 Este tema es desarrollado con base en el Informe Final del Proyecto "El control social en el Ecuador. Aproximaciones conceptuales y metodológicas, desarrollado por Terranueva, con el aval de CARE-ECUADOR. Quito. 2005.

3 Debe diferenciarse del concepto que hace referencia a los mecanismos de regulación que asumen las sociedades en conjunto y, en particular los grupos de poder, para controlar el desenvolvimiento social.

gal. Es un derecho constitucional para intervenir en la vigilancia, monitoreo y evaluación de la gestión integral de los gobernantes, con el propósito de exigir la expedición y cumplimiento de las políticas públicas direccionadas al beneficio de la sociedad en su conjunto, y la ejecución de planes de desarrollo y obras desde las necesidades sociales, con la participación de los ciudadanos/as.

Es concebido como una de las estrategias de mayor importancia para: vigilar las actuaciones de los mandatarios, evitar el desvío de fondos, garantizar que los recursos lleguen efectivamente a las grandes mayorías a través de obras que respondan a sus verdaderas necesidades, definidas por los propios actores; ejercer los derechos y deberes de los/as ciudadanos/as para intervenir en el seguimiento y monitoreo de la administración pública; por citar los elementos de mayor relevancia. De esa manera se refiere a: "las formas en las que los ciudadanos o las personas participan para vigilar que algo, que sea de interés común, se realice en forma adecuada", por ejemplo "el cumplimiento de una obra pública, cómo se realiza un servicio público, cómo se ejecuta un proyecto, cómo se manejan los fondos públicos o, incluso, la garantía y protección de un derecho..." (GTZ/ MBS, 2003).

Terranueva en el Proyecto "Transparencia y Control Social en la Municipalidad de Guamote" definió al control social como "el proceso de vigilar, revisar y controlar la gestión institucional, evaluar su proceso y resultados, opinar sobre las formas de gestión, aplicación de las normas, calidad de las decisiones, formas de manejo del presupuesto y demás acciones inscritas en el desarrollo local; sugerir estrategias correctivas y de mejoramiento; aplicar las sanciones del caso si se evidencia la necesidad... el control social es la herramienta fundamental que garantiza el manejo transparente de los recursos" (Terranueva, 2003: 110).

Por su parte la Comisión de Control Cívico de la Corrupción, CCCC, asume al control social como "aquella actividad en la que las personas están pendientes de la actuación y del cumplimiento de responsabilidades de funcionarios, funcionarias y autoridades a cargo de la gestión pública, así como de los procesos implantados por ellos mismos... es un derecho y un deber de las personas para intervenir en el seguimiento y monitoreo de la administración pública, a fin de que se cumplan los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, equidad, seriedad, cumplimiento y calidad con el objeto de evitar actos de corrupción...la rendición de cuentas se halla estrechamente vinculada con estos procesos, es decir, el justificar, explicar, señalar, aclarar las deci-

siones tomadas y actuaciones de autoridades y funcionarias y funcionarios públicos" (Comisión de Control Cívico de la Corrupción, 2003).

En el Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público, actualmente en discusión en el Congreso Nacional, se define al control social como "un derecho que emana del principio de democracia participativa, mediante el cual la sociedad civil fundamentada en lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley, de forma sistemática, objetiva y voluntaria, se organiza con el fin de vigilar la gestión pública, y velar porque estos se realicen conforme a los principios de eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y calidad... El ejercicio del control social de la administración se ejerce cuando los ciudadanos deciden vigilar el ejercicio del poder público especialmente, aunque no exclusivamente, por medio de veedurías ciudadanas. En estos casos las entidades Estatales y las empresas privadas que poseen acciones o participaciones del Estado o a las entidades privadas que prestan servicios públicos deberán brindar toda la colaboración a este ejercicio ciudadano." (Art. 7 inciso 1ª y 3ª).

El control social del ejercicio del poder hace referencia a los procesos y procedimientos conducentes a vigilar las acciones relacionadas con el fortalecimiento de la organización social y el bienestar general. La participación ciudadana, en este ámbito, se relaciona con la toma de decisiones generales que inciden en la vida económica, política y social; la consolidación de las democracias participativas; la definición de políticas públicas y la estructuración de presupuestos participativos; el cumplimiento de los ofrecimientos de campaña, la consolidación de los procesos democráticos, la optimización del uso de los recursos en beneficio de los sectores de mayor vulnerabilidad.

El control social de la gestión pública se sitúa más en lo institucional. Tiene que ver directamente con el control de los procedimientos para la ejecución de los planes de trabajo de las instituciones públicas, de la transparencia en el uso de los fondos y de la coherencia de las acciones con los criterios de calidad que sustentan la gestión de la entidad estatal. El énfasis en este enfoque está en la supervigilancia desde la sociedad civil al uso correcto de los recursos públicos e incidir en la calidad de la gestión.

Alude a los sistemas de la gerencia pública como sistema de gestión que abarca todas las acciones relacionadas con el diseño e implementación de planes de desarrollo institucional, sistemas de organización, sistemas de dirección y liderazgo, sistemas de co-

municación institucional, sistemas de administración de personal; entre otros. Desde los derechos de la sociedad civil, se demanda en este ámbito la transparencia de la gestión y la participación ciudadana y tiene las finalidades de vigilar el cumplimiento de los planes, garantizar la calidad de los procesos y evitar la desviación de los recursos que disponen las instituciones.

Cabe señalar que existe una diferencia conceptual entre el "control social" y la "rendición de cuentas". El control social es un deber y derecho de los ciudadanos y hace referencia a las prácticas de la sociedad civil para ejercer su derecho de vigilar el cumplimiento del mandato ciudadano a los gobernantes. La rendición de cuentas alude a la transparencia y es un deber y obligación de los gobernantes y de las instituciones públicas o que manejan fondos públicos; para ello, las instituciones del Estado deben implantar los controles internos necesarios para garantizar el uso óptimo de los recursos; su manejo honesto inscrito en la ética social, y su divulgación pública a través de diferentes medios.

El qué y para qué del control social

Como objeto de control social se ubica a las prácticas institucionales cuyo fin es el bienestar general y tiene como supuesto básico, el desarrollo del proceso de transparencia en las mismas. Constituyen, además, los procesos y servicios sobre los cuales recae la responsabilidad de rendir cuentas; por tanto, el objeto de control social se ubica en todas las acciones de prestación de servicios que se realicen en el ámbito del quehacer público y de administración de los fondos provenientes de las diferentes fuentes de financiamiento.

Entre las más importantes:

- Gestión y gerencia de las organizaciones que administran fondos destinados al desarrollo.
- Nivel de desempeño del tejido de organizaciones de los espacios locales.
- Seguimiento de los proyectos que se están desarrollando y calidad de las obras que se están ejecutando.
- Actuación de los funcionarios.
- Manejo de recursos.
- Contratos, licitaciones.

- Transferencias del Estado.
- Ingresos por convenios con organismos de cooperación nacional e internacional.
- Ingresos propios provenientes de tasas y contribuciones, y otros, destinados al desarrollo del cantón.

Los objetivos que tendría que cumplir el control social, entre los de mayor concreción, son los siguientes:

- Contribuir al fortalecimiento de la democracia participativa y a la generación de una conciencia política en la ciudadanía.
- Fortalecer el conocimiento y la acción ciudadana sobre lo público.
- Medir resultados de los gobernantes y exigir el cumplimiento del trabajo destinado a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.
- Estimular la organización ciudadana con miras a su participación en el ejercicio del poder.
- Prevenir y evitar la corrupción y la ineficiencia, a través de una gestión transparente.
- Medir los logros obtenidos en términos de eficiencia, eficacia y calidad al interior de los valores de la democracia participativa y del desarrollo sustentable.
- Garantizar el cumplimiento de los planes de desarrollo.
- Generar un sistema de comunicación y de formación dirigida a la sociedad civil, a fin de impulsar los objetivos anteriores.

Momentos del control social

Se refiere al factor tiempo o a los momentos del control. Para que tenga sentido el control social, su objeto debe ser definido socialmente; es decir; la sociedad, a través de sus organizaciones debe participar en la definición de los planes y en consecuencia, en la determinación de los bienes y servicios que considera necesarios para una vida de calidad.

En este sentido, el control social se inicia antes de la planificación y se produce en tres momentos: antes del proceso (*ex - ante*), durante el proceso (Concurrente); y, después del proceso (*Ex - post*). Para cada uno de estos momentos de control, se han

creado las herramientas que facilitan el ejercicio del control.

El primero (*ex -ante*), tiene como fin constatar la coherencia o no de las propuestas en épocas electorales con el ejercicio del gobierno en el ámbito del control social político, el instrumento será los ofrecimientos de campaña, documento que, de conformidad con la ley, tiene que ser notariado; en el ámbito del control de la gestión institucional o manejo de fondos tiene por finalidad medir el alcance y ejecución de programas y proyectos destinados a cumplir los objetivos institucionales.

En el segundo caso, el control concurrente ha desarrollado una serie de herramientas internas de la gestión, como los subsistemas de control que comprenden los manuales de procedimientos, reglamentos internos.

Para el tercer caso, el control *ex - post*, se cuenta con las técnicas y procesos de auditoría social y auditoría financiera, que certifica lo actuado tanto en lo político como en el manejo de recursos.

Herramientas del control social

Las herramientas para el ejercicio del control social, desde sus propias definiciones y alcances se puede constatar que pueden ser adaptadas para controlar tanto el ejercicio del poder (control político), como la gestión institucional (manejo de fondos). Como toda herramienta, responde al objeto y a los objetivos.

Desde el control político, facilitarían el control de las propuestas iniciales de los gobiernos y su posterior coherencia ideológica-política-económica, concretada en la determinación de políticas públicas, asignación del presupuesto general del Estado para las mismas, y posicionamiento nacional.

Entre las principales herramientas de control social, se ubican:

a) Revocatoria del mandato

Esta herramienta radical puede ser utilizada en los dos tipos de control social; se la emplea generalmente en los ámbitos locales aunque, en los últimos tiempos, ha sido utilizada para cambios presidenciales y ejecutivos.

Según la Constitución actual, no existe revocatoria del mandato para los principales representantes del gobierno (presidente, vicepresidente); tales dignatarios solo pueden cesar en sus funciones vía enjuiciamiento político.

La Constitución establece el derecho de los ciudadanos a

plantear la Revocatoria del Mandato otorgado a las autoridades locales de elección popular (alcaldes, prefectos y diputados), que hayan incurrido en actos de corrupción o que no hayan cumplido sus planes, conforme establecen los artículos 109 al 113. Para activar este derecho, por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial deberán presentar la iniciativa ante el Tribunal Electoral. Si la iniciativa cumple con los requisitos previstos en la Constitución, se procederá a la convocatoria. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

La Revocatoria puede solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario cuestionado, excepto en el caso de incumplimiento del plan de trabajo, que solo se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año de ejercicio de sus funciones. La decisión es de cumplimiento obligatorio. El efecto es la cesación inmediata del funcionario y la subrogación por quien le corresponda.

b) Información

Para ejercer el control social es requisito indispensable tener acceso a la información. La información como nexo entre ciudadanía e institucionalidad, debe asentarse en la transparencia, por lo tanto es un elemento crucial de este proceso y el insumo básico para realizar el control social. Por una parte, la ciudadanía demanda el derecho de saber, de obtener explicaciones, de ser involucrada, de ser escuchada y de ser tomada en consideración y, por otra, las instituciones –sus gobernantes- tienen la obligación de publicitar esta información, a través de sus múltiples formas (escrita, dialogada, talleres, asambleas, etc.).

La confiabilidad de la información ha sido puesta en los sistemas de indicadores y sistemas informativos que han sido calificados como confiables desde las diferentes personas entrevistadas. Es notorio que no se incluyan los planes de gobierno, presupuestos nacionales, políticas públicas, reglamentos de elecciones y, principalmente, la Constitución de la República en la que se registran los derechos y deberes sociales e institucionales.

El uso de esta herramienta, por tanto, está encaminado a la obtención de indicadores para la gestión institucional. Algunas fuentes de información son: SIISE, Observatorio Fiscal, Observatorio Social; Contrato Social por la Educación en el Ecuador, INEC, planificación participativa, indicadores de gestión y financieros, Sistema de Rendición de cuentas; y, auditorías externa.

c) Veedurías ciudadanas

Herramienta que posibilita a los ciudadanos/as ejercer el control social sobre los actos del Estado y sus instituciones de gobierno, para fortalecer la vigencia de los principios constitucionales tales como: coherencia, democracia, transparencia, ética, equidad, eficiencia, eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas.

Las veedurías ciudadanas constituyen espacios de participación y demanda de opinión e intervención en los objetivos, propuestas y acciones para el cumplimiento del interés general, para investigar y conocer los procedimientos y formas de gobernar y de ejercer el servicio público. También son los espacios para fomentar la participación social y de exigir derechos. Posibilita conocer que el/la ciudadano/a, como tal, tiene derechos, deberes y responsabilidades, como participar en la vida democrática del país, no solo en el derecho al voto sino en la participación efectiva en la vida política del país.

Generalmente, al ser operativizadas, se reducen al establecimiento de procesos que se requieren para vigilar una actividad determinada (un proyecto, un contrato) de una organización y/o el comportamiento de un directivo y/o funcionario en el ejercicio de su puesto de trabajo; esto es restringen su accionar a temas puntuales.

d) Otras herramientas

- Presupuestos participativos
- Manual de participación y control social (sociedad civil).
- Manual de rendición de cuentas (funcionarios públicos).
- Manual de procedimientos municipales.
- Manual de procedimientos provinciales.
- Página web de las instituciones estatales.
- Formularios de petición de información.
- Tecnologías de información y comunicación.

Estrategias para la ejecución del control social

El control social no es una capacidad natural de la sociedad civil, necesita ser desarrollada y mejorada para que cumpla con sus objetivos de una manera adecuada y eficaz. El proceso de control social implica la determinación de una voluntad política y de espacios y procesos para facilitarlos; para ello es importante plantearse algunas estrategias básicas. Entre las más importantes pueden mencionarse:

- Considerar al ejercicio del control social como parte del proceso de participación de la sociedad civil que trascienda el inmediatismo y permita compromisos sostenidos para la co-administración de lo público.
- Generación de políticas públicas de control social.
- Asignación de partidas presupuestarias para promover de manera efectiva el ejercicio de la participación ciudadana.
- Creación de espacios para favorecer la participación ciudadana para el control social.
- Definición de parámetros y procedimientos para facilitar la transparencia.
- Definición de estrategias de cooperación entre los sectores público, privado y la sociedad civil para transparentar los procesos de contratación pública.
- Propiciar y promocionar cambios culturales en la perspectiva de lograr una actitud positiva, proactiva y propositiva, que sustituya la queja o reclamo por propuestas y alternativas para el desarrollo individual y colectivo.
- Desarrollo de capacidades para el ejercicio, la promoción y la democratización del control social, dirigido principalmente a dos tipos de actores: personas (dirigentes/as) que representen a la ciudadanía (sociedad civil) y organizaciones sociales; y autoridades y funcionarios/as responsables de la gestión local.
- Responsabilizar a los grupos organizados de la sociedad civil del impulso y demanda, desde la vivencia cotidiana, de la democratización de la administración pública en los niveles de planificación, gestión, ejecución y control.
- Responsabilizar y capacitar al funcionario/a público para que sea capaz de abrir los espacios y canales de comunicación con los y las ciudadanos/as, en el desempeño de sus obligaciones.
- Producción sistemática de información -general, presupuestaria, financiera y contable-, que transparente la las propuestas y políticas de gobierno, la planificación institucional, utilización de recursos y la calidad de las obras ejecutadas o servicios prestados.

Bibliografía

- Agencia de Cooperación Alemana-GTZ y Ministerio de Bienestar Social (2003). *Control Social de los Servicios. Sistematización, Metodología e Instrumentos de una Experiencia de Veeduría Social Sobre la Calidad de los Servicios Públicos*. Quito: Abya-Yala.
- Alvarado, Balvina (2004). Red Cívica de Guayas. Un modelo de Participación Ciudadana. *Revista Rescate* (16), Quito: Imprenta Mariscal.
- Araujo, Diego (2005 octubre 10). Quito: Diario Hoy.
- Asamblea Nacional Constituyente (2001 ed). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Bautista, Raymundo. De la rendición de cuentas a la reforma cero, más allá de un gobierno ético. En: *Contribuciones a la Economía*. Recuperado en <http://www.eumed.net/ce/> [2005 abril]
- Bergalli, R. (1996) *Control Social Punitivo. Sistema Penal e Instancias de Aplicación (Policía, Jurisdicción y Cárcel)*. Barcelona: Editorial M. J. Bosch.
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2003). *Manual de Veedurías Ciudadanas*. Quito.
- Federación Latinoamericana de Auditores Internos. (2004), *Marco integrado de control interno para Latinoamérica –MICIL*.
- Martínez, Carlos (2005). *Auditoría, revisoría fiscal y crisis de confianza*. Recuperado en <http://intraremington.remington.edu.co/contaduria/futuro.htm> [2005, junio].
- Municipio de Sucre. *Diseño de un Plan de Participación Ciudadana en la Definición de Prioridades Presupuestarias*. Sucre, Estado Barinas.
- Proyecto de Ley de Control Social del Poder Público. (2003, 5 de mayo). Congreso Nacional de la República del Ecuador.
- Silva, Francisco (2003). *Administración pública local*. Quito: Impresores MYL.

Terranueva (2003), *Transparencia y Control Social. Modelo de Gerencia y Gestión para Municipalidades Alternativas. Caso de Guamate*. Quito: Taller Gráfico Edwin Navarrete.

Toledo Cartes, Juan Eduardo. *El control interno de la administración: Modernización de los sistemas como una emergencia*. Universidad de Concepción, en CLAD Génesis de sistemas de control administrativo.

Verdesoto, Luis (2000). *El Control Social de la Gestión Pública*. Quito: Ediciones Abya-Yala.