

**VEEDURÍAS CIUDADANAS BAJO UNA PERSPECTIVA DE VALOR PÚBLICO.  
RETOS DE LAS VEEDURÍAS EN PICHINCHA (ECUADOR)**

**CITIZEN OVERSIGHT FROM A PUBLIC VALUE PERSPECTIVE.  
CHALLENGES OF OVERSIGHT IN PICHINCHA (ECUADOR)**

***Cristian Torres Obando, Mgtr.***

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.

alderig@yahoo.com.mx

***Irma Jara Iñiguez, Ph.D.***

 <https://orcid.org/0000-0002-6342-4068>

Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.

irma.jara@iaen.edu.ec

**ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN**

Recibido: 4 de abril de 2021

Aceptado: 11 de mayo de 2021

**RESUMEN**

Las veedurías ciudadanas constituyen el mecanismo de control social institucionalizado más utilizado a nivel general en Ecuador y, por ello, se presenta este estudio desde una perspectiva ciudadana y su interacción con el Estado. Se analizan las experiencias de las personas que ejercieron este derecho calificándose como veedores en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en la Provincia de Pichincha durante los períodos 2016 – 2017. Se abordaron los servicios provistos, los resultados, la confianza generada y expectativas alcanzadas. Con estos aspectos y sobre la base de la institucionalidad vigente se discute la generación de valor público desde este mecanismo. Para el efecto, a partir de un diseño de estudio de casos se aplicaron 25 encuestas a veedores ciudadanos, cinco entrevistas semiestructuradas a coordinadores de las veedurías, se revisaron 11 resoluciones del pleno del Consejo respecto a los procesos realizados y 11 informes finales presentados por los veedores ante el mismo organismo. Como resultado se identificó que, si bien existen limitantes al ejercicio institucionalizado, no obstante, este mecanismo cuando asegura la participación y colaboración activa de los ciudadanos puede generar valor público.

Palabras claves: control social, mecanismos de participación, participación ciudadana, valor público, veedurías ciudadanas.



## ABSTRACT

Citizen oversight bodies constitute the most widely used institutionalized social control mechanism in Ecuador and, therefore, this study is presented from a citizen perspective and its interaction with the State. The experiences of the people who exercised this right are analyzed, qualifying themselves as observers in the Council for Citizen Participation and Social Control in the Province of Pichincha during the periods 2016 - 2017. The services provided, the results, the trust generated and the expectations reached were addressed. With these aspects and on the basis of the current institutional framework, the generation of public value from this mechanism is discussed. For this purpose, from a case study design, 25 surveys were applied to citizen overseers, five semi-structured interviews to coordinators of the oversight offices, 11 resolutions of the Council plenary were reviewed regarding the processes carried out and 11 final reports presented by the observers before the same organism. As a result, it was identified that, although there are limitations to the institutionalized exercise, however, this mechanism when it ensures the active participation and collaboration of citizens can generate public value.

Keywords: social control; participation mechanisms; citizen participation; public value; citizen oversight offices.

## INTRODUCCIÓN

La veeduría ciudadana proporciona una plataforma política a la que todos los ciudadanos, al menos en teoría, pueden tener acceso. A través de esta, se involucra al Estado en el diálogo público, abordando problemáticas para que sean atendidas y se consideren en la agenda. El diálogo público es fundamental para los procesos políticos, ya que la libertad política de cada persona está ligada y es más probable a través de la participación con otros (Loader, 2006), y sirve como catalizador mediante el cual los principios democráticos se refuerzan y readaptan (Hryniewicz, 2011).

Como indica Rosavallon (2007) se ha aspirado siempre al control del pueblo como remedio para el mal funcionamiento de las instituciones y para atender a la entropía representativa; y, en esta línea contribuir a la legitimidad social como capital de la reputación de un determinado régimen. Es así como, en Ecuador, la Constitución promulgada en el 2008 creó la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) reconociendo al pueblo como mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio del derecho de participación. Esta Función está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 204).

A su vez, se prescribió la participación en todos los niveles de gobierno con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social, tales como las veedurías en las diversas instancias territoriales e institucionales del Estado (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 100); de esta manera se institucionalizó la participación de los ciudadanos en la gestión pública, especialmente en relación con la fiscalización y la lucha contra la corrupción (Jara Iñiguez, 2019).

Además, se conceptualizó a la participación de forma jerarquizada, y se amplió la condición ciudadana y los sujetos de la participación para desarrollar procesos de incidencia en la gestión pública y control social (Asamblea Constituyente, 2008: Art. 96). En este contexto, el CPCCS se creó para promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a algunas autoridades de alto nivel (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 207-8). Entre sus amplias atribuciones se destacan, para el caso, las de estimular procesos de deliberación pública y formación de la ciudadanía, establecer mecanismos de rendición de cuentas e investigar denuncias que afecten el interés social y, ser parte procesal (Asamblea Nacional, 2009, Art. 5-13).

La Constitución institucionalizó la participación y, por ende, el poder ciudadano, dentro de una función y un órgano público; no obstante, al hacerlo, se obliga a que el ejercicio del derecho se realice bajo la coordinación del CPCCS utilizando las modalidades y mecanismos prescritos y reglados. En este sentido, Freidenberg y Pachano (2016) argumentan que es una forma de estatización de la participación y el control social, y por ende la participación ciudadana pierde su carácter autónomo. Aunque, el fundamento del modelo vigente es que esta normativización lo facilitará y así se evitará la discrecionalidad de las autoridades. Sin embargo, en la práctica la participación se delimita, restringe y se reduce a la aplicación de los mecanismos estatales, y así, se tiende a convertir a la ciudadanía en instrumento del Estado (Jara Iñiguez, 2019).

Ahora bien, los límites de la democracia del mandato se presentan cuando los ciudadanos experimentan dificultades para conseguir que el gobierno lleve a cabo las acciones que les permitan alcanzar sus expectativas, y si se desarrollan pocas capacidades de veto u obstrucción al poder público, como elemento visible del poder ciudadano, por lo que, los regímenes políticos actuales se caracterizan menos por su arquitectura institucional que por sus mecanismos en los que las condiciones de acción están determinadas por la capacidad de bloqueo desde los diferentes actores (Rosavallon, 2007).

Por ello, se discute que, con este diseño, a través del CPCCS, se corre el riesgo de afectar la voluntad ciudadana, al someterla a las decisiones de grupos de poder, y estableciendo un tutelaje sobre la voluntad popular a través de los diferentes mecanismos establecidos y regulados, como el de veedurías. Por otro lado, en cuanto a la implementación de acciones y los resultados de la gestión, se ha evidenciado que a pesar de que los organismos deben actuar en conjunto, cada uno apunta en sentidos específicos, sin que se promueva la dirección deseada, y por lo tanto generando dificultades para realizar acciones sustentadas en una relación técnico-causal compatible con las necesidades ciudadanas (Jara Iñiguez, 2019).

Sin embargo, un adecuado ejercicio de la vigilancia y control por parte de la sociedad, como elementos de la participación, contribuye a mejorar la regulación de los procesos y a disminuir los costos de la administración, a su vez, se eleva la calidad de la administración pública en la medida en que controla la corrupción configurándose este ejercicio no solo como un derecho sino en un deber ciudadano (Verdesoto, 2000). Se facilita al gobierno el control y la coordinación de las acciones de diversas dependencias, gracias a la vigilancia de la ciudadanía que realiza el escrutinio de los funcionarios públicos. A partir de la participación de organizaciones de la sociedad civil se presiona para que los funcionarios y representantes respeten la ley (Wampler, 2004), ejerciendo su poder de control y veto, y, por tanto, este mecanismo actúa junto a otros establecidos en el contrato social.

Con la premisa de que es posible generar valor público cuando las expectativas y necesidades ciudadanas son alcanzadas (Moore, 1995), se realizó una exploración inicial del proceso de acompañamiento a los veedores que se calificaron en el CPCCS durante el período 2016-2017, de la cual se identificaron algunos aspectos y preocupaciones experimentados por las personas que implementaron veedurías:

1. Las motivaciones que les impulsaron a conformar los procesos de veedurías las enuncian desde su carácter cívico, proactivo y desinteresado, concordando también con el reglamento general de veedurías que las define como “seguimiento, vigilancia y fiscalización de la gestión pública, previo, durante o posterior a su ejecución, con el fin de conocer, informarse, monitorear, opinar, presentar observaciones, exigir rendición de cuentas y contribuir al mejoramiento de la administración de lo público” (CPCCS, 2016: Art. 6).
2. Exponen su mirada sobre la titularidad del derecho indicando que evidencian pretensiones de calificarlo y restringirlo desde el inicio, al requerirse credenciales otorgadas por el CPCCS y que en opinión de los veedores solo debería ser un registro para obtener apoyo durante el proceso de observación.

3. Partiendo de que en el ejercicio del control social lo que se observa es la aplicación de una determinada política pública, que es el Estado en acción (Roth, 2002), se evidencia que deben disponer de un mínimo conocimiento sobre la estructura y funcionamiento del Estado, establecer una relación con los funcionarios públicos encargados de la implementación, así como la posibilidad de acceder físicamente al espacio y documentos públicos para realizar verificaciones en el sitio donde se llevan a cabo determinados procedimientos.

Adicionalmente, en cuanto a los hallazgos que se identifican tras haber realizado un informe final de la veeduría y, que marcan el fin del procedimiento de observación, así como el alcance de los objetivos, los veedores manifestaron su interés en participar y dar seguimiento al tratamiento que se da a estos hallazgos posteriormente, dentro del sistema de justicia. En la práctica, sin embargo, estos pueden derivar en: 1) La confirmación de la correcta implementación de la política pública o 2) La identificación de observaciones o indicios de irregularidades; en donde, en el primer caso, los veedores deben informar a la comunidad sobre lo encontrado y las recomendaciones generadas a la institucionalidad pública, mientras que, en el segundo caso es el CPCCS que remite el informe y coordina con la función judicial.

Con este antecedente, la presente investigación tiene como propósito obtener una aproximación respecto a las posibilidades de generación de valor público por parte de las veedurías calificadas al interior del CPCCS, a partir del análisis de las experiencias desarrolladas durante el período 2016 – 2017 en la Provincia de Pichincha, y desde la perspectiva de los veedores.

Para el efecto, se utilizaron procedimientos e instrumentos de carácter cualitativo y cuantitativo, se aplicaron 25 encuestas a veedores ciudadanos y 5 entrevistas semiestructuradas a los coordinadores de las veedurías, lo cual se complementó con un análisis documental a partir de las resoluciones del pleno del CPCCS respecto a los procesos realizados y los informes finales presentados por los veedores en el marco de las reglas institucionales.

El documento, presenta en primer lugar un breve marco teórico como punto de partida para delimitar la perspectiva de análisis, seguido de la presentación de resultados y la discusión y finalmente las conclusiones.

## REVISIÓN TEÓRICA

El valor público se crea cuando los procesos, servicios y resultados son valorados por el público o estos agregan valor a la esfera pública. La ciudadanía los valora, en parte, porque se benefician directa o indirectamente, aunque lo hacen a través de un mecanismo colectivo (Hartley, Alford, Hughes and Yates, 2015), pero, también valoran las aspiraciones para la sociedad en su conjunto (Moore 1995; Tyler 1990). Además, como se requiere deliberación pública, hay valor en los arreglos institucionales que la sustentan (Benington, 2011).

Con el propósito de ofrecer más valor a los ciudadanos, en primer lugar, se busca discernir las necesidades de los ciudadanos desde su percepción y formular los propósitos para crear valor público, en segundo lugar, se busca obtener la legitimidad y apoyo de los actores y partes interesadas; y, en tercer lugar, se deben acumular las capacidades necesarias para lograr viabilizar la prestación de determinados servicios y bienes a través de recursos limitados que las instituciones tienen a su alcance disposición y cumplir con los objetivos (Moore, 1995; Hartley, Alford, Hughes and Yates, 2015; Cwiklicki, 2016;).

Al mismo tiempo, el nuevo paradigma de la administración pública viene planteando la participación ciudadana como un soporte a los procesos de gobernanza partiendo del supuesto de que existe “la decisión de una persona para interactuar con otros en actividad pública” (BID – INDES, 2013, p 5). Así, se puede expresar a la participación ciudadana como la voluntad de las personas para tomar parte en el accionar del Estado, donde el ciudadano se vuelve corresponsable especialmente en ámbitos “sociales, políticos y económicos” (Merino, 2013, p. 10).

En este sentido, los esfuerzos de los Estados se han concentrado, o al menos aproximado, en impulsar a la ciudadanía a ser los proponentes en la solución de sus propios problemas, mientras que el gobierno es un catalizador de las mismas, al tiempo que se orientan a la obtención de resultados, mejora en la competitividad de los servicios y aplica una lógica emprendedora pues en esta parte el ciudadano pasa a ser un consumidor y por tanto el servicio público debe orientarse a satisfacer sus necesidades y no las de la burocracia en sí misma (Pereira y Jaráiz, 2015).

Es así, que el concepto de gobernanza, en sí mismo, parte del supuesto básico de que el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si está dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan estas a cabalidad. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007).

Ahora bien, acorde con la escalera de participación propuesta por Arstein (1969) el control social corresponde a su más alto nivel y al grado de poder ciudadano; y, complementariamente, es posible indicar que, en el marco de la gobernanza, este sobrepasa la percepción del control de la sociedad sobre la burocracia y también adquiere el carácter de participación de estos dos actores en un triángulo cuyo vértice está constituido por los propios políticos, y, por lo tanto, estas acciones conjuntas deben desarrollarse sobre la base de la transparencia, para que la confianza se alcance, siendo así que el acceso a la información es una variable crucial en este proceso (Levy, 1998).

Pero mientras, por un lado, los políticos tienden a dominar el establecimiento de la agenda, por otro, los servidores públicos de carrera ejercen principalmente su influencia en la generación de opciones alternativas y en la modificación de las políticas acorde con su retroalimentación operativa, ya que su poder se encuentra en la implementación (Kingdon, 2011); aunque, se debe tener en cuenta que esta influencia por parte de la burocracia es más probable en situaciones en las que el liderazgo de los políticos es débil (Zhang, 2014).

Además, se debe considerar que un gobierno democrático, actualmente, ya no se define solo por un procedimiento de autorización y legitimación, sino que además está en confrontación permanente con las diferentes formas de veto provenientes de grupos sociales y otras fuerzas, y que adicionalmente existe un aumento de la expectativa de los ciudadanos de obtener resultados desde procesos judiciales ya que no se pueden obtener por otra vía, debido a la falta de atención a sus demandas por parte de los gobiernos (Rosanvallon, 2007). Es por esto que, en conjunto, el control social se encuentra vinculado de forma complementaria a los controles político y judicial y, por ello, debe ser diseñado en vinculación con el sistema político (Verdesoto, 2000).

Por ello, para este estudio, el ejercicio del control social parte del criterio de constituirse en un proceso participativo ciudadano, que persigue el control sobre su Estado para incidir en la calidad de los bienes y servicios que este provee, y por ello su ejercicio debe ser cada vez más generalizado. Así mismo, que el valor público puede potencialmente ser creado por distintas entidades, incluidas las organizaciones públicas, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones, voluntarios y ciudadanos (Moore, 1995).

Partiendo también de que, en este contexto, en el Ecuador se institucionaliza la participación ciudadana con la Constitución 2008 que en su artículo 204 coloca al ciudadano como mandante y primer fiscalizador del poder público y desarrolla funciones, sistemas y mecanismos para este ejercicio. Y que, por tanto, para analizar la potencial creación de valor público desde un proceso de veeduría ejecutada por ciudadanos se debe abarcar el ejercicio realizado estos, no sólo en contraste con las políticas establecidas sino con la implementación

de los mecanismos diseñados para este efecto en las que deben interactuar con los servidores públicos de línea principalmente, es decir, con quienes administran los programas existentes derivados de estas políticas (Kingdon, 2013).

Finalmente, es importante también tener en cuenta que este tipo de participación es compleja y que la vida democrática se articula en torno a tres dimensiones de la articulación de la ciudadanía y la esfera pública, la primera es la expresión, que corresponde a la manifestación de la sociedad desde lo colectivo respecto a la formulación de juicios sobre los gobernantes y sus acciones, la segunda es la implicación, que engloba un conjunto de mecanismos por los cuáles los ciudadanos se interrelacionan para producir beneficios comunes, la tercera es la de intervención, que de manera conjunta con otras formas de acción colectiva busca obtener un resultado deseado (Rosanvallon, 2007).

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

El estudio analiza datos cualitativos y cuantitativos. El enfoque de tratamiento cualitativo aborda las experiencias de los ciudadanos que decidieron conformarse como veedores y registrarse en marco de lo establecido por los mecanismos del CPCCS, en específico en la provincia de Pichincha en Ecuador durante el período 2016 – 2017, y esto como medio para determinar la efectividad del derecho al ejercicio del control social planteado en la Constitución de la República del Ecuador.

Como instrumentos de recolección de datos se aplicaron encuestas a 25 veedores y cinco entrevistas a profundidad a los coordinadores de las veedurías registradas en el CPCCS en la provincia de Pichincha en los períodos mencionados, que se encontraron dirigidas a observar: a) El plan de gobierno del presidente Lenin Moreno; b) Al registrador de la propiedad; c) La Iniciativa Anti Taurina; d) La Salud sexual y reproductiva; e) La Gestión y calidad del transporte, seleccionadas estas por su diversidad y por los retos que correspondía a su desarrollo.

A partir de estos instrumentos se abordaron: las motivaciones que tuvieron los ciudadanos para conformarse en veedurías en el período 2016 – 2017, con el propósito específico de determinar si existía un denominador común en las causas; la relación con la administración pública y otros actores, para tener una aproximación desde la perspectiva ciudadana; los retos que asumieron los veedores durante la etapa de procesamiento de la información y el monitoreo de acciones en los casos que correspondía, con el propósito de contrastar con las necesidades y capacidades requeridas; y, las acciones frente a los hallazgos encontrados, para analizar su involucramiento e interés con los casos en donde se evidenciaron indicios de irregularidades.



Se indagaron así, las expectativas que impulsaron a las personas a calificarse como veedores y el nivel de satisfacción alcanzado tras haber ejecutado el ejercicio de control social, la efectividad y oportunidad obtenida en el acceso a la información pública, el apoyo recibido por el CPCCS, así como, los insumos requeridos para un análisis de información eficiente.

Adicionalmente, como parte del análisis documental se revisaron 11 procesos de veedurías concluidos en dicho periodo<sup>1</sup>, incluyendo los informes presentados y las resoluciones del CPCCS, y los enunciados institucionales utilizados por los veedores; para dicho efecto, las veedurías fueron categorizadas y clasificadas según sus características. A continuación, se describen las categorías conforme fueron analizadas:

Las ‘Socio – administrativas’, que refieren por lo general a las que parten desde una convocatoria institucional para su conformación. Es decir, la institución que va a realizar el proceso solicita al CPCCS la convocatoria pública para que las personas que se encuentren interesadas se califiquen como veedores. De aquí que, quienes integran este tipo de veedurías suelen conocerse recién durante la ejecución, y al conformarse por solicitud institucional tienen mayor apoyo.

En estos casos, los veedores suelen disponer de la información requerida dentro o muy cerca de los plazos establecidos. Se designa la contraparte institucional oportunamente y reciben soporte técnico para el análisis de la información. No obstante, se percibe una determinada intencionalidad de guiar a la veeduría por parte de la entidad observada. La complejidad técnica es relativamente baja, pues se estudian procesos con procedimientos definidos y el propósito es verificar que cada paso se ejecute conforme lo estipulado en la norma.

Las de ‘Contraloría Ciudadana’, que tienen un nivel entre medio y alto de dificultad; ya que, se hace una revisión de procesos establecidos, pero, por lo general se conforman por indicios previos de que se están vulnerando derechos o beneficiando a determinados grupos de interés. En este contexto, los veedores disponen de una hipótesis respecto a donde se encuentran los posibles incumplimientos y se plantean los mecanismos que permitan evidenciarlos. Estos casos son más complejos para la interpretación de los datos, presentan interferencia de los funcionarios públicos en la entrega de la información, y se debe plantear un modelo metodológico que permita demostrar la hipótesis previa sobre los indicios de irregularidades.

---

<sup>1</sup> Si bien constan para dicho periodo los registros de 14 veedurías, no obstante, al corte del estudio no todas disponían de informes concluyentes o resoluciones. Por lo que, únicamente se seleccionaron aquellas que se encontraban concluidas.

## DISCUSIÓN

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social establece entre sus atribuciones las de: promover y estimular las iniciativas de control social; apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría que así lo demanden; si en el informe de la veeduría, se observare que existen indicios de responsabilidad, el CPCCS enviará a la autoridad competente copia del informe para su conocimiento y tratamiento de forma obligatoria; actuar como enlace entre el Estado y la ciudadanía e instar para que las solicitudes y quejas ciudadanas sean atendidas (Asamblea Nacional, 2009, art.8).

A partir de esta base legal, en la siguiente parte del documento se presentan los resultados obtenidos del análisis de 11 procesos de veedurías que fueron registradas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) en el período 2016 - 2017 identificando que acorde con el comportamiento generado si existe evidencia de creación de valor público.

### Conocimiento, motivación y expectativas de los veedores

En concordancia con ley del CPCCS, el reglamento general de veedurías establece que estas tienen un carácter participativo, cívico, voluntario, proactivo y neutral y se realizarán sin perjuicio de la implementación de otro mecanismo de control social simultáneo diferente en las instituciones observadas (CPCCS, 2016, Art. 7). De este enunciado se desprende que el ejercicio de control social solo podría realizarse cuando no medie ningún interés sobre el objeto observado. Se puede interpretar, por ejemplo, que una persona de un barrio no podría hacer la veeduría de la repavimentación de una de sus vías, pues al ser habitante del mismo podría tener un determinado interés.

No obstante, los veedores expresan que son motivados por un interés legítimo, pues plantean que toda veeduría nace desde una preocupación, presunción o para validación de procedimientos sobre un tema que es atinente o vinculante a estos; pero, sí identifican como un problema el que pueda utilizarse este importante ejercicio en busca de beneficios para los veedores. En este marco, la Tabla 1 muestra el conocimiento de los principios para la implementación de veedurías y si estos se cumplen de forma estricta.

**Tabla 1**

*Principios de la veeduría y aplicación*

Tema	Si	No
¿Conoce los principios que rigen la implementación de veedurías?	84%	16%
Se cumplen los principios establecidos en el reglamento general de veedurías	56%	44%
El CPCCS aplica de manera clara la inhabilidad "conflicto de intereses" para veedores	68%	32%

Fuente: Entrevista realizada a veedores (2019). Elaboración propia

Complementariamente, cuando respondieron positivamente a la consulta sobre si conocían los principios que rigen la implementación de las veedurías, se les solicitó indicar al menos dos, lo que permitió validar las respuestas, y registrar que el 84% de los encuestados tenían claridad sobre estos principios. Respecto al cumplimiento de los principios, los veedores manifiestan que este ejercicio lo que busca principalmente es transparentar la acción pública y, se plantearon en específico dos elementos a destacar:

En primer lugar, la existencia de un interés legítimo y, que, por tanto, el principio de neutralidad no puede cumplirse en estricto sentido, pues las veedurías se encuentran enfocadas en casos de interés de los veedores. Sin embargo, se destaca que esta interpretación relacionada con un posible conflicto de intereses, según es determinado por el CPCCS, no es precisa, ya que acorde con el CLAD (2009) se debe acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.

En segundo lugar, consideran que el término conflicto de intereses no solo debería aplicarse al veedor, sino también a las autoridades de la institución. Esta es la razón por la cual el 32% de los encuestados consideran que no existe una aplicación del todo clara sobre la inhabilidad denominada conflicto de intereses, como se muestra en la Tabla 1.

Al contrastar los resultados de las encuestas con las entrevistas a profundidad se puede evidenciar que las expectativas expresadas por quienes realizaron veedurías eran las de transparentar la acción realizada por la entidad observada, y para verificar que los enunciados institucionales, en este caso, la Constitución, leyes, reglamentos, manuales e instructivos se ejecutan correctamente. Por ejemplo, en el caso de la veeduría a la calidad del transporte público el coordinador de la veeduría indica:

Nuestra intención era determinar la legalidad de los recursos que se entregaron al sector del transporte, cuyo compromiso estuvo atado a la calidad o a los niveles de servicio que prestaban a la ciudadanía, principalmente porque el condicionante fue ese: el cumplir ciertos parámetros -siete parámetros específicamente- para que estos recursos sean entregados por parte de la Municipalidad (Entrevista a Coordinador de la Veeduría a la Calidad del Transporte Público, 2019).

Como puede evidenciarse, la expectativa se relaciona con los principios que rigen la implementación de las veedurías y, de los datos obtenidos en las demás entrevistas el resultado es similar. Es decir, a partir de esta participación, la sociedad civil presiona para que los servidores públicos respeten la ley (Wampler, 2004). A continuación, se refleja el testimonio de la coordinadora de la veeduría a la entrega de insumos de salud sexual y reproductiva por parte del Ministerio de Salud, quien expresa:

Nuestro interés era verificar lo que nosotros anteriormente ya sabíamos, mediante los talleres que nosotros dábamos a la ciudadanía, muchas personas no tenían conocimiento si quiera que el Centro y Sub centro de Salud tenía la potestad de dar insumos y también tratar sobre salud sexual y reproductiva (Entrevista realizada a Coordinadora en la veeduría, 2019).

En esta declaración se muestra que la expectativa de ejecutar la veeduría partía de la hipótesis de que las personas no sabían que tenían un derecho y de la posible existencia de vulneración de un derecho. Este caso corresponde también al interés legítimo que debería estar reconocido con claridad en la normativa para que los ciudadanos puedan realizar la veeduría sin ninguna restricción en ejercicio de su derecho a la participación en los asuntos públicos. Luego de un proceso de levantamiento de medios de verificación se contaría con hallazgos y sustentos que permitan iniciar procesos de restitución de derechos, corrección de la política pública o denuncias en casos de corrupción. Esta sería la forma en que la ciudadanía pasaría de las dimensiones de expresión a la de implicación y posteriormente a la intervención conforme lo indicado por Rosanvallón (2007).

En este contexto, y como resultado de la encuesta aplicada se obtuvo que el 72% de los veedores consideran que las expectativas que se plantearon al inicio de la veeduría se cumplieron al final de la misma, lo que se interpreta como una medida satisfactoria respecto de la obtención de los resultados tras la implementación del mecanismo.

No obstante, en el caso de los veedores que encontraron indicios de corrupción estos plantearon que siempre hay un intento por parte de los funcionarios de las entidades observadas de direccionar a los veedores, ya sea de manera consciente e incluso inconsciente, pues ello podría incidir en su trabajo; por otro lado, las relaciones que se establecen entre estos funcionarios y los veedores se convierten en una lucha de poderes en el que el entendimiento de los procesos, la obtención de información y los medios de verificación constituyen factores determinantes para el ingreso a un posible escenario de conflicto.

### **Relación de los veedores con el CPCCS y las entidades públicas**

Casi desde el inicio del ejercicio, el veedor desarrolla experiencias a partir de las cuales empieza a generar (des)confianza tanto con el mecanismo de control social, como con la la gestión del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como ente garante para el ejercicio del derecho ciudadano, y con la entidad pública que está siendo observada.

En este marco, el proceso de calificación y registro de la veeduría es el ámbito de la institucionalidad en la que el veedor inicia su relación con el CPCCS. Adicionalmente, de acuerdo al reglamento general de veedurías, en referencia al apoyo institucional, se indica que se brindará apoyo a los procesos en los siguientes aspectos:

- a. Capacitación.
- b. Asesoría técnica, metodológica y especializada a través de expertos en cada área.
- c. Apoyo logístico para cumplir con el objeto de la veeduría; y
- d. Socialización a la ciudadanía de las conclusiones y recomendaciones que constan en los informes finales presentados al Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS, 2016, art. 26).

Los veedores pasan por un proceso de análisis de los requisitos habilitantes para poder ejercer su derecho al control social y, luego son capacitados sobre cómo deben ejercer el derecho de la manera más efectiva posible y, esencialmente, sobre cómo elaborar los planes de trabajo en los que consta el paso a paso que realizarán los veedores. En esta parte, los entrevistados coinciden de manera unánime en que el proceso de capacitación es adecuado y que agrega valor, es así que coordinadora de la veeduría al concurso de méritos y oposición para la designación del Registrador de la Propiedad del Cantón Cayambe, expresa:

Nos dieron también las pautas, los procesos que se debían seguir, estuvo también el señor coordinador de la participación ciudadana de aquí de Cayambe - Pedro Moncayo, apoyándonos, guiándonos para que este trabajo sea efectivo; entonces de ésta manera yo vi que como era delegado de la participación ciudadana nacional pues era el apoyo que nos brindaba por medio de él (Entrevista a la Coordinadora de la Veeduría al proceso de designación del Registrador de la Propiedad del Cantón Cayambe, Provincia de Pichincha, 2019).

Además, los entrevistados indicaron que el proceso de capacitación genera las orientaciones necesarias para la implementación de la veeduría, lo que puede contrastarse con el resultado de la encuesta. No obstante, en las entrevistas se identifica una clara molestia en referencia a los tiempos establecidos por el reglamento, tanto para los pasos en el proceso de conformación, así como, de la duración prevista de la veeduría, pues consideran que se debería ajustar en favor del veedor, ya que en la práctica representa una camisa de fuerza propia del sistema burocrático.

Por otro lado, en lo referente a la asesoría técnica y metodológica, el resultado de las entrevistas refleja una queja generalizada sobre que este apoyo fue débil o nulo.

Así mismo, la encuesta refleja que el 72% respondió que, si bien entre sus miembros se contaba con veedores que tenían un determinado nivel de experiencia en las temáticas que se estaban revisando, sin embargo, la expectativa de estas personas es que sea el Consejo quien provea de manera directa este servicio, pues consideran que no se puede garantizar un derecho sin la asistencia adecuada desde esta institución del Estado, ya que de lo contrario las veedurías serían un tema solo de expertos vinculados a la materia que se va a revisar, es decir una élite.

Adicionalmente, el 96% de los encuestados indicó que se requería el apoyo para el análisis de datos del objeto observado; y, el 4% de los encuestados que consideró que no se requería apoyo para el análisis del objeto observado se correlaciona con las veedurías que disponían de un grupo de expertos entre sus miembros y que identificaron previamente la existencia de indicios de corrupción; por tanto, no necesitaban que el CPCCS intervenga en los procesos de análisis de la información.

Conociendo que el CPCCS no disponía de personal especializado en su planta, se preguntó si en los casos que correspondía se gestionó, por parte de dicha entidad el apoyo técnico para el análisis de la información y, el 80% indicó que no se lo realizó. Al revisar los informes publicados en la página del CPCCS, se pudo identificar que en el 20% de los casos en los que se gestionó apoyo técnico para el análisis de datos, el apoyo respondió a convenios interinstitucionales, como en el caso de la veeduría de la calidad del transporte público donde operó un convenio realizado con la Universidad Central. Sin embargo, el tiempo que tomó el trámite administrativo para la ejecución del convenio fue superior a seis meses, tiempo en que finalizaba el plazo inicial para el cual fue aprobada la veeduría, por lo que se requirió autorización de ampliación de plazo emitida desde el CPCCS provincial para evitar el riesgo en la consecución del informe final.

En cuanto al apoyo logístico del análisis de los informes se evidencia que este fue mínimo, apenas en algunos casos: a) para la movilización de los veedores se brindó el servicio de utilización de los vehículos disponibles en la institución observada; b) el espacio físico para reuniones de coordinación; y c) copias e impresiones, cuando no eran demasiadas. Cabe indicar que en cuanto a la socialización que se hace a la ciudadanía, las convocatorias se generaron con el apoyo de la institucionalidad pública.

Otros servicios de apoyo identificados fueron el soporte técnico para la obtención de información pública, la notificación realizada a las instituciones observadas, la promoción para la apertura institucional y el acompañamiento de las visitas in situ.

El análisis documental refleja que en estos casos el CPCCS fue eficiente, ya que el respaldo institucional dotó al veedor de un adecuado impulso para establecer la relación formal entre el veedor y la institución observada.

La encuesta reflejó que el 100% de las instituciones observadas fueron notificadas, conforme lo dispone el Reglamento General de Veedurías, con lo cual estas se obligan a prestar las facilidades durante el proceso. Sin embargo, de éstas solo en el 56% de los casos designaron un funcionario específico como contraparte entre los veedores. Otro problema identificado es que, la información en la mayoría de los casos no fue entregada dentro de los plazos establecidos en la normativa.

Si bien, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LOTAIP (Congreso Nacional, 2004) que fija el término máximo de entrega en 10 días con una prórroga de hasta cinco días, en el 88% de los casos encuestados la información fue entregada fuera de este plazo legal pues superan los 16 días.

Con estos antecedentes, del análisis documental y de la aplicación de las entrevistas a profundidad se desprende que es en la etapa de obtención de datos y en la visita in situ donde se tensan las relaciones y en la que se generan eventos de conflicto entre los veedores y la institución observada. Por ejemplo, la coordinadora de la veeduría al proceso de selección del registrador de la propiedad del Cantón Cayambe expresa:

Hace falta más apoyo más presencia de la misma participación ciudadana para que se nos dé tal vez la seguridad que nosotros estamos necesitando, porque no es nada fácil; mientras se está haciendo la veeduría a veces tenemos ciertos inconvenientes, ciertas inseguridades, aquí no ha sucedido pero he escuchado a muchos de mis compañeros que a veces son hasta objeto de persecución y eso no me parecería que está correcto, sino simplemente estamos cumpliendo una función ciudadana, en ese sentido si me gustaría que, no sé si se implemente más apoyo más ayuda a los que estamos haciendo éste trabajo (Entrevista realizada a la coordinadora de la Veeduría al proceso de designación del Registrador de la Propiedad del Cantón Cayambe, Provincia de Pichincha, 2019).

El respaldo institucional es requerido, no solo en la obtención de la información y acompañamiento institucional, sino adicionalmente para solventar la garantía de seguridad. Sin embargo, como resultado de la encuesta se describe que el 64% de las entidades observadas no brindan las facilidades para que la veeduría realice su trabajo.

Se desprende del estudio que, adicionalmente, a la demora en la entrega de información, la misma se entrega incompleta o innecesaria, se impide el acceso de los veedores a los sitios en donde pueden realizar constatación física, entre otras formas de interrumpir la acción veedora.

### ***Retos en el procesamiento de la Información***

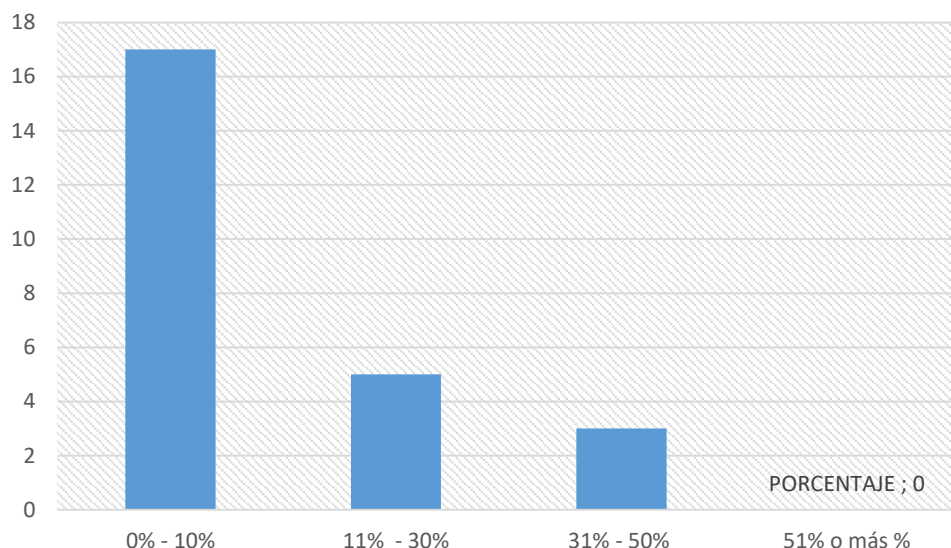
Los veedores deben enfrentar como retos el análisis de la información, la realización de muestreos y la validación de los medios de verificación obtenidos durante los procesos de veeduría. En la primera etapa, el análisis requiere de información preliminar, la cual es obtenida de la sección de transparencia de las páginas web institucionales.

El acceso y disponibilidad de información en las plataformas digitales se han constituido en espacios de democratización de la información, esto conforme se dispone en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública que dispone a toda la función pública difundir su información mínima actualizada a través de un portal o página web.

Esta ley establece 20 ítems que deben estar disponibles para la sociedad civil, a partir de la cual se puede tener una visión sucinta de la institución ya que, entre otros, se publica: la base legal que la rige, el personal del que dispone, los servicios que brinda, el presupuesto y su ejecución mensual, el listado de obras y el estado de ejecución de las mismas, las resoluciones emitidas en caso de estar entre sus competencias el hacerlas, y especialmente las recomendaciones de Contraloría producto de los exámenes de control realizados (Congreso Nacional, 2004).

Esta información es de carácter mandatorio y tiene la finalidad de generar insumos para la toma de decisiones y su actualización se encuentra controlada por la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, son muy pocas las personas que conocen como hacer operativo su derecho de participación y, menos aún el modo de acceder a la información pública y como hacer uso de ella. En el caso de las veedurías objeto del estudio, de la encuesta se obtuvo lo indicado en la Figura 1.





*Figura 1.* Porcentaje de información que se obtuvo de la página institucional. Fuente: Encuesta aplicada a Veedores (2019). Elaboración propia.

El Gráfico 1 muestra que, de los encuestados, 17 veedores obtuvieron de la página institucional entre un 0 y 10% de la información utilizada durante el proceso; cinco recabaron de entre el 11 al 30% de información por este medio; mientras que, tres consiguieron entre del 31 al 50%. En todo caso, el porcentaje de información obtenida de la página institucional se encuentra directamente relacionado con el objeto de la veeduría.

### ***Situación ante los hallazgos identificados***

Se plantea una clasificación específica para los hallazgos identificados a través de la aplicación del análisis documental de los informes finales presentados por los veedores ante el Pleno del CPCCS y sancionados por el mismo.

Un primer tipo es de carácter administrativo. En este caso, se transparenta la acción realizada por la unidad administrativa observada y adicionalmente se aportan propuestas para la mejora en la ejecución de la política pública.

Un segundo tipo son los errores que se interpretan como de buena fe, que refieren a fallas en la aplicación de la política pública, sin que medie la intención de afectar a un tercero y que se genera sin conocimiento previo del responsable de la ejecución de la misma. En este caso el veedor, por lo general, identifica las fallas, las evidencias y propone métodos de corrección de las mismas.

El tercer carácter son las veedurías que han logrado determinar medios de verificación que substancian el cometimiento de posibles actos de corrupción y, es aquí, donde el soporte institucional se vuelve indispensable, pues no solamente plantea el direccionamiento del trámite a la institución componente como son: a) la Contraloría, en el caso de glosas asociadas a fallas administrativas; sino que, b) requiere del patrocinio de parte del CPCCS, de manera que se asegure un seguimiento oportuno por parte de la entidad encargada de realizar el control.

En los casos en donde se evidenciaron hallazgos de indicios de irregularidades se verificó que fueron pasados a la unidad de investigaciones del Consejo de Participación ciudadana. Sin embargo, es en esta fase donde el veedor pierde la conexión con su propio caso, pues mientras se encuentra en indagación el veedor no tiene acceso al avance de la investigación. En esta fase, entonces aumenta la expectativa de los ciudadanos de obtener resultados desde los procesos judiciales y sobre todo como indica Rosanvallon (2007) cuando estos no se pueden obtener por otra vía.

El desarrollo de la confianza es la base para una adecuada percepción de generación de valor público, y esta se sustenta sobre la base del soporte recibido para el ejercicio del derecho al Control Social por parte del CPCCS; así como, por la aplicabilidad del mecanismo como tal, pues tras haber obtenido un resultado, el veedor quiere que se actúe de manera ética y justa con estos hallazgos, como elemento visible del poder ciudadano.

Es así que, para los casos analizados, una vez elaborado el informe el 88% de los veedores encuestados responde que tras haber ejecutado su derecho se incrementó su confianza en el mecanismo. Afirman, que, a pesar de las dificultades encontradas, el solo hecho de acceder a la información pública y los espacios donde se realizan las actividades observadas, ya permiten que el ciudadano pueda participar y ejecutar el control social a partir de información objetiva y veraz y no sobre la base de percepciones. Al mismo tiempo, el responsable público al tener sus acciones expuestas, tiene una motivación para mejorar en su trabajo, lo que reditúa en un mejor servicio para la sociedad (CLAD, 2009).

Por otro lado, respecto del Consejo de participación como institución garante de los derechos de participación, el 44% de las personas encuestadas indica que mejoraron su nivel de confianza en su institucionalidad luego de la ejecución del proceso de veedurías. El 16% indican que su nivel de confianza en la institución es igual que antes y el 40% indica que la confianza no mejoró. La explicación para que no existe un incremento en la confianza se sustenta en las observaciones encontradas por los veedores durante el proceso y a la falta de apoyo en las etapas análisis documental y entrega de informes finales en lo referente al patrocinio de los casos.

## CONCLUSIONES

El ejercicio del derecho al control social plantea una gran cantidad de retos al interior del proceso operativo, pues esencialmente implica que un grupo de personas de manera cívica y voluntaria deciden articularse en equipo para analizar temáticas que, aunque son relacionadas con su quehacer cotidiano o a sus intereses como ciudadanos, no siempre son de su experticia.

En este ámbito, los principales desafíos que asumieron los veedores durante la etapa de procesamiento de la información y monitoreo de acciones fue la falta de expertos que apoyen en el análisis de temas especializados; que en la práctica limitan y restringen la participación no solo a la aplicación de los mecanismos estatales diseñados, que incluyen varios requisitos para su registro y desempeño, sino a los temas acotados teniendo la posibilidad de convertirla en instrumento del Estado.

El ejercicio implica usualmente el tratamiento e interpretación de la información y la atención de los conflictos que se desarrollan durante el proceso y que, por lo tanto, deben ser abordados y gestionados de manera cuidadosa para favorecer la efectividad, ya que al requerirse deliberación pública se debe promover y fortalecer el valor existente en los arreglos institucionales.

Así, desde la percepción de los veedores ciudadanos, cuando se superan los retos, una veeduría se constituye en una herramienta efectiva para el ejercicio del control social y por tanto en un mecanismo que aporte a la creación del valor público; ya que, por medio de los resultados obtenidos sean estos relacionados con transparencia de la información, sanciones administrativas o la presión para proseguir con acciones judiciales, se agrega valor a la esfera pública porque se benefician de forma directa o indirecta según lo conceptualizado por Hartley, Alford, Hughes and Yates (2015), y a su vez valoran las aspiraciones para la sociedad en su conjunto (Moore 1995; Tyler 1990).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 5-32.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224. DOI, 10, 01944366908977225.
- Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. Última modificación febrero de 2018.

- Asamblea Nacional (2009). Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Registro Oficial Suplemento 22, 09 de septiembre de 2009. Última modificación 23 de marzo de 2018.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value?. En J. Benington y M. Moore (eds), *Public Value: Theory and Practice* (pp. 31-51). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BID, B.-A., e INDES, I. E. (2013). *Administración pública*. Ecuador: BID-INDES.
- CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 207-224.
- Congreso Nacional (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Registro Oficial Suplemento 337 de 18 de mayo de 2004
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS (2016). Reglamento General de Veedurías Ciudadanas. Resolución NO. PLE-CPCCS-388-22-11-2016.
- Ćwiklicki, M. (2016). Comparison of public value measurement frameworks. *Zarządzanie Publiczne*, 1(35), 20-31. doi: 10.15678/ZP.2016.35.1.02
- Freidenberg, F. y Pachano, S. (2016). *El Sistema Político ecuatoriano*. Quito: Flacso.
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O. y Yates, S. (2015). Public value and political astuteness in the work of public managers: the art of the possible. *Public Administration*, 93(1), 195–211.
- Hryniewicz, D. (2011). Civilian oversight as a public good: democratic policing, civilian oversight, and the social. *Contemporary Justice Review*, 14(1), 77–83. doi:10.1080/10282580.2011.541078
- Jara Iñiguez, I. V. (2019). Estudio del modelo de gestión aplicado a la transparencia y control social como función de Estado: caso Ecuador 2008-2018. Quito: UASB.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Londres: Longman.
- Levy, E. (1998). Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. En *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (pp. 385-402). Paidós Ibérica.
- Loader, I. (2006). Policing, recognition, and belonging. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 605, 201–221.
- Merino, M. (2013). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México: INE
- Ministerio de Educación Nacional (4 de julio de 2019). Participación ciudadana. Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-177283\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-177283_recurso_1.pdf)

- Moore, M. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pereira, M., y Jaráiz, E. (2015). El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(2), 73-94.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Auroras.
- Tyler, T. (1990). *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
- Verdesoto, L. (2000). *El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social*. Quito: Editorial Abya Yala.
- Wampler, B. (2004). Expanding Accountability rough Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. *Latin American Politics and Society* 46(2), 73-99.
- Zhang, Y. (2014). The City Manager's Role in Policy-Making: A Perspective Beyond Substitution and Collaboration Models. *American Review of Public Administration*, 44 (3), 358-372.