

PROYECTO:
**Contraloría Social en la ejecución
de obras emergentes**

CONTRALORÍA SOCIAL EN LA EJECUCIÓN DE OBRAS EMERGENTES EN LOS CANTONES SAN FELIPE DE OÑA Y CAMILO PONCE ENRÍQUEZ: LA EXPERIENCIA DE ACORDES

*Fernanda Pacheco
Sonia Riera*

*Con la participación en la contraloría social, la amistad, la voluntad, el respeto de parte y parte... eso se ha logrado.
Jacinto Donaula, Contralor Social de la Parroquia Susudel.*

"El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación"¹.

I. ANTECEDENTES:

Al igual que sucedió en el resto del país, el invierno del año 2008 afectó duramente a los cantones San Felipe de Oña y Camilo Ponce Enríquez, razón por la cual el Gobierno Nacional, a través de MIES y PRODER, asignó recursos para la ejecución de obras emergentes. Las entidades que viabilizaron los recursos, además de la ejecución física de las obras, estaban interesadas en insertar aspectos sociales que promuevan la participación de las comunidades beneficiarias, en un proceso de control social sobre las obras a efectuarse. Con la contraloría social se buscó la participación de la población en todo el proceso de construcción de las obras emergentes, mediante la vigilancia organizada y sistemática, transparentando la gestión pública, evitando la corrupción y educando a la población para que ejerza niveles de corresponsabilidad en la gestión pública.

El contexto político nacional se mostró favorable para la realización de un proyecto de esta naturaleza. El debate previo a la aprobación de la nueva constitución, debido al accionar e iniciativa política de las distintas organizaciones sociales y populares, ya había incorporado temas relacionados a la participación de la población en la toma de decisiones y en la vigilan-

¹ Constitución de la República del Ecuador 2008. Capítulo quinto. Función de transparencia y control social. Sección primera. Naturaleza y funciones. Artículo 204.

cia de la gestión pública en los distintos niveles de gobierno. La redacción final de la Carta Magna integró a estos elementos en la nueva función de Transparencia y Control Social².

Sus participantes entendieron a este proceso como uno de los pasos iniciales en la conjugación del quinto poder.

Con un nuevo marco jurídico que da relevancia a la participación social en el debate, y con una correlación política favorable para su futura concreción, avanzamos hacia una etapa de colaboración y coordinación interins titucional para, aprovechando la ejecución de obras emergentes, integrar a la población en la efectivización de la participación. El Gobierno Central entregó los recursos a los Municipios, y mediante un convenio de Cooperación, la Universidad de Cuenca, a través del Programa ACORDES³ fue responsable de la facilitación y acompañamiento de este proceso, en el que se buscaba que las propias organizaciones sociales⁴ asuman un papel protagónico en el desarrollo de sus comunidades. Necesario es decir que la otra fuente de cooperación de la Universidad de Cuenca con los mencionados Municipios, fue a través del Equipo de Fiscalización, canalizada a través de un convenio suscrito con la Facultad de Ingeniería.

2. EL CONTROL SOCIAL

“El control social es participación concreta del pueblo organizado en la evaluación y ajuste de los procesos en su conjunto, y en los escenarios de toma de decisiones, sobre todo en aquellos en que se decide sobre la asignación de recursos y presupuestos. Dicha posibilidad se ejerce por medio de diversos canales y tanto en espacios locales, como regionales, cuanto nacionales. Existen experiencias tanto en el país, como en otras

² Es necesario señalar que estas nuevas condiciones políticas que propiciaron la concreción del quinto poder, referido a la participación popular, no ha sido al acaso, sino corresponde a la acción sistemática desplegada por las distintas organizaciones sociales, por lo que la nueva función de transparencia y control social, constituye una verdadera conquista política y social para los pueblos.

³ Programa de Acompañamiento Organizacional al Desarrollo-Universidad de Cuenca.

⁴ Nos referimos a las “propias organizaciones sociales”, porque partimos del reconocimiento de los procesos participativos existentes en los cantones Oña y Ponce Enriquez, de sus experiencias y estructuras organizativas, cuyo funcionamiento es anterior a la intervención de ACORDES.

sociedades latinoamericanas - Brasil, Uruguay, Argentina, Venezuela y otras - que demuestran que la participación del pueblo no sólo contribuye a frenar la corrupción estructurada que campea, ni sólo insume eficiencia en la gestión, sino que aporta en una verdadera recomposición de la política”⁵

Para asumir la intervención en este proceso fue necesaria una conceptualización de la contraloría social, de acuerdo a las realidades locales. Se trataba de mostrar al control social no como una vigilancia castigadora sobre los municipios, sino como una expresión de amplia participación social, en ejercicio de los derechos humanos.

El control social “es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un marco de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas”⁶.

La contraloría social es importante porque con ella:

- Buscamos el cumplimiento de los planes presupuestados y de las especificaciones de obras públicas.
- Vigilar que se dé un uso racional y honesto de los recursos.
- Sensibilización para legitimar el buen gobierno.
- Mejorar la calidad de los servicios públicos, y por ende de las condiciones de vida de la población.
- Afirmando el compromiso de la contraloría social se aspira que ésta se vuelva una práctica útil y común, es decir, una nueva cultura de participación.

3. EL PAPEL DE ACORDES: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La Universidad de Cuenca, a través del Programa ACORDES, dando cumplimiento al principio institucional de la vinculación con la colectivi-

⁵JAIME BREILH. “De la Vigilancia Convencional al monitoreo participativo”, 2002
⁶ ACORDES, “CONTRALORÍA SOCIAL”. Cartilla No. 3. (Proyecto contraloría y corresponsabilidad social en la ejecución de obras emergentes en los cantones de Oña y Ponce Enriquez, 2009).

dad como mecanismo para contribuir al desarrollo de los procesos sociales, fue responsable de la facilitación y acompañamiento en el Proceso de "Contraloría y Corresponsabilidad Social en la ejecución de Obras Emergentes", en los cantones San Felipe de Oña y Camilo Ponce Enríquez.

En nuestras distintas experiencias, y en esta intervención, asumimos que el eje central y motor de los procesos son los propios actores locales, es decir las comunidades, pues ellas, desde el reconocimiento, desde sus propios problemas y demandas están llamadas a fortalecer la democracia y la coordinación estratégica en sus localidades.

Bajo estos principios resumimos las actividades desarrolladas en este proceso:

3.1. Identificación de actores

A través de recorridos por las zonas y la cooperación de los funcionarios institucionales se identificó a las organizaciones sociales existentes y sus líderes. Principalmente se contó con el Comité Ampliado de Desarrollo Local en Oña (CADL)⁷, y el Comité Cívico de Desarrollo Local de Ponce Enríquez⁸; los dirigentes de estas instancias de participación de la sociedad contribuyeron en la identificación de otros líderes y organizaciones. Posteriormente, a los actores seleccionados se les aplicó una encuesta para consultar su nivel de interés en el tema de control social, y en consecuencia, su predisposición para embarcarse en este proceso.

3.2. Caracterización de las formas de relacionamiento de la sociedad con el Gobierno Local

Con los actores sociales se logró un reconocimiento de experiencias anteriores de participación y control social dentro de los cantones, identificando los mecanismos utilizados por las comunidades, los aciertos y las limitaciones.

⁷ CADL, Instancia representante de la sociedad civil en el Cantón San Felipe de Oña creada a través de una Ordenanza Municipal.

⁸ Comité Cívico, Instancia representante de la sociedad civil en el Cantón Camilo Ponce Enríquez, creada a través de una Ordenanza Municipal.

También se identificó las principales formas de relacionamiento que se han establecido entre la sociedad y autoridades locales, determinando el nivel de injerencia de las organizaciones sociales en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

3.3. Selección y conformación de la estructura de control social

Para desarrollar el control social en las obras de manera organizada y sistemática era preciso contar con una estructura para el ejercicio de la contraloría social. Para ello contamos con las organizaciones sociales ya existentes, convirtiéndose el fortalecimiento de las instancias organizativas cantonales en un eje transversal de nuestra intervención.

De esta manera contamos con las y los dirigentes de los Comités Cívicos, Juntas Parroquiales, Comités Pro-mejoras, Comités de Desarrollo, Comités de Padres y Madres de Familia, con quienes se conformó una Comisión General de Contraloría Social, y distintas Subcomisiones (por obra o zona, según fuere el caso), que harían la vigilancia directa de la ejecución de las obras. En esta estructura, además de dirigentes, se integrarían representantes de las familias beneficiarias.

3.4. Proceso de capacitación

Con los integrantes de la Comisión General de Contraloría Social, y las distintas Subcomisiones se realizó un proceso de capacitación sobre herramientas de la contraloría social, en el que los participantes, mediante la reflexión y la retroalimentación, afirmaban su identidad como contralores sociales, socializaban aprendizajes y experiencias y adquirían nuevos conocimientos. Vale decir que los actores sociales en la medida de su empoderamiento en el proceso demandaban nuevos temas de capacitación, poniendo énfasis a instrumentos técnicos útiles para el ejercicio de la contraloría social en la ejecución de las obras mencionadas.

3.5. Acompañamiento al ejercicio de la contraloría social

Una vez conformadas y capacitadas las Comisiones y Subcomisiones, iniciaron el ejercicio del control social en las obras, lo que significaba un acompañamiento permanente por parte del equipo de facilitación de

ACORDES, motivando la generación de iniciativas propias de los actores sociales, y buscando afirmar sus liderazgos. El equipo técnico de ACORDES estuvo presente en los siguientes momentos:

- En los procesos de participación de las comunidades en las instancias de adjudicación y contratación de las distintas obras.
- En la coordinación para la vigilancia de las obras, establecimiento de responsables, horarios, etc.
- En las sesiones de evaluación de obras y en el control del uso y manejo de los recursos.
- En la coordinación con los demás actores del proceso: Funcionarios Municipales, Fiscalizadores, Contratistas, etc.
- En las visitas e inspecciones coordinadas a las obras, con los actores institucionales.
- En la mediación de conflictos presentados.
- En la presentación de denuncias ante las unidades ejecutoras de los recursos para obras emergentes.
- En la elaboración y presentación de informes por subcomisiones.

Como facilitadores pudimos identificar que la presentación de informes y denuncias por escrito no era una práctica habitual de los líderes comunitarios, por lo que en el ejercicio de la contraloría social fue necesario fortalecer la capacitación en aspectos técnicos de manejo y procesamiento de la información, pues ello revestía a los controladores de mayor formalidad y razón ante los hechos presentados. La presentación de registros de seguimiento e informes de obra elevaba la credibilidad de la contraloría y la posicionaba ante los otros actores (fiscalizadores, contratistas, municipios), pues las quejas y denuncias iban más allá de valoraciones subjetivas, dejando constancia escrita de ellas, y obligando al gobierno local a tomar medidas al respecto.

3.6. Generación de espacios de evaluación, reflexión y negociación

Este proceso exigió el establecimiento de una coordinación dinámica entre sus distintos participantes; por ello fue necesaria la generación de espacios de confluencia entre comunidad, municipios, PRODER, fiscalización y facilitación. En estas instancias era posible la resolución de conflictos y la

atención a las inquietudes y denuncias presentadas por los controladores sociales; pero fundamentalmente, lo que se consiguió de estos espacios fue una mayor incidencia de la sociedad en la gestión de los municipios, y el posicionamiento político a nivel local del tema del control social como un derecho.

4. PRINCIPALES LIMITACIONES EN EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

Durante este proceso nos encontramos con algunas limitaciones, que principalmente tienen que ver con las formas de relación entre los distintos actores y con el acceso a la información y al conocimiento.

Una de las dificultades con la que nos encontramos fue el limitado acceso al conocimiento técnico y de manejo financiero por parte de los actores comunitarios. La amplia mayoría de controladores sociales apenas había alcanzado la instrucción primaria, lo que impedía la comprensión de aspectos técnicos y presupuestarios de las obras. Esta deficiencia fue compensada con el aporte de los fiscalizadores, quienes brindaron asesoría a las comunidades en estos aspectos.

Los representantes comunitarios, en algunas ocasiones y circunstancias, eran vistos con menosprecio, pues su condición de campesinos y su poco acceso a la educación formal era razón suficiente para que los actores institucionales, técnicos, contratistas, etc., cuestionaran su capacidad de llevar a cabo la tarea de controlar la ejecución de las obras, pues no contaban con "el conocimiento técnico suficiente", y con "la formación universitaria", lo que hacía que las valoraciones comunitarias pierdan peso ante la razón de la técnica. Ante ello, los miembros de la comunidad tuvieron que afirmarse en el camino, y en el ejercicio de sus derechos, con el asesoramiento de fiscalizadores y facilitadores, posicionar sus intereses y demandas, además de que aportaron al proceso y a la construcción física de las obras, desde sus propios saberes y experiencias⁹. Lo menciona-

⁹ Como hemos señalado, las comunidades ya han sido parte de anteriores procesos de control social, no de una manera oficial y con reconocimiento de los distintos niveles de gobierno, sino más bien desde su propia necesidad de que las obras sean bien realizadas. Nos referimos a que la comunidad ha aportado desde sus saberes, pues son ellos quienes conocen su territorio, el comportamiento de las fuentes de agua, etc, por lo que dieron una contribución importante en la ejecución física de las obras.

do nos lleva a sugerir que para futuros procesos, es necesario que las distintas partes sean sensibilizadas y capacitadas, pues la comprensión de todos los involucrados ayuda en la fluidez de los procesos.

Otra limitación fue la resistencia inicial frente a la contraloría social que mostraron algunos funcionarios municipales, debido a la persistencia de prácticas institucionales locales que evidencian la permanencia de un ejercicio burocrático y jerarquizado de gobierno.

5. IMPACTOS DE ESTE PROCESO EN LA VIDA DE LOS CANTONES

5.1. Fortalecimiento de las organizaciones sociales locales

Este proceso de contraloría social contempló entre sus objetivos el fortalecimiento de las organizaciones sociales de los cantones. Este fortalecimiento se personificó en el Comité Ampliado de Desarrollo Local de Oña y el Comité Cívico de Desarrollo Local de Ponce Enríquez, quienes lideraron este proceso como representantes de la sociedad. La experiencia sirvió para desnudar la realidad de los dos comités, reconocer sus limitaciones de funcionamiento y exigió a los líderes repensar en los mecanismos de funcionamiento, roles y perspectivas organizativas. Sin lugar a dudas, a pesar de todos los problemas, los comités se han posicionado y están logrando una mayor incidencia política a partir de los logros obtenidos.

Actualmente, los cantones en los que realizamos nuestra intervención cuentan con organizaciones sociales capacitadas en herramientas de control social¹⁰, afirmadas en la necesidad y el deber de ejercer niveles de corresponsabilidad en la gestión municipal, con experiencia en el control de obras públicas y motivadas a continuar con nuevos procesos en los que ellos y la población en general puedan ejercer sus derechos políticos y de participación, teniendo a la dignidad de los pueblos como aspecto clave que unifica a las comunidades.

¹⁰ Se han capacitado 50 personas en el Cantón Ponce Enríquez y 47 personas en el Cantón San Felipe de Oña.

5.2. Aprendizajes para los Gobiernos locales

Esta experiencia dejó importantes lecciones para los municipios. El impulsar procesos participativos ayuda a las autoridades a legitimar su gestión y permite que la población asuma la corresponsabilidad en la planificación y desarrollo de la gestión pública. La existencia de un nuevo marco jurídico que ampara la participación y el control social, exige a los gobiernos locales tomar medidas y ampliar su voluntad y práctica política para garantizar el ejercicio de los derechos de la población, desempeñando una gestión acorde a los requerimientos y demandas de las comunidades, quienes ahora más que nunca estarán alertas de la acción municipal.

5.3. Primeros pasos en la construcción de una cultura diferente de participación:

Expectativas y compromisos para el futuro

Aunque este proceso integró a líderes comunitarios, el desarrollo de la contraloría social generó nuevas inquietudes en los pobladores quienes reconocieron a esta experiencia como los primeros pasos en la construcción del quinto poder en sus cantones. Ahora existe un manifiesto interés de las comunidades por participar en futuros procesos, pues según han expresado su confianza en la posibilidad real de construir una cultura distinta de participación efectiva, para lo cual los actores locales ya han desarrollado iniciativas y acciones.

6. LECCIONES APRENDIDAS

De esta experiencia de contraloría social quedan importantes lecciones:

- El fortalecimiento de las organizaciones locales, sus redes, y el establecimiento de la cooperación con otras instancias, permiten revertir las debilidades comunitarias, logrando una coordinación estratégica encaminada al desarrollo local en base al ejercicio de los derechos. Durante el proceso de control social esta coordinación se consiguió con la relación Comunidad - Universidad de

Cuenca, en el sentido de que el equipo de fiscalización y el de facilitación, fue el soporte para los actores comunitarios en los aspectos técnicos, en los que los actores sociales mostraban debilidad.

- Es necesario la reivindicación de lo comunitario, de la capacidad colectiva de la población para conseguir el auténtico desarrollo a través de una efectiva participación social. La comunidad tiene la capacidad y la obligación de hacer efectivo el control popular sobre la gestión pública y privada, tal como lo establece la actual Constitución.
- Se debe entender a la participación comunitaria como una forma y acción de contrapoder frente a las prácticas burocráticas, jerarquizadas y unilaterales que subsisten en los diferentes niveles de gobierno. Sólo la acción organizada garantiza el ejercicio de los derechos y el establecimiento de nuevas prácticas sociales fundamentadas en el respeto y la solidaridad.

Finalmente, vale insistir en la contraloría social, al igual que los otros procesos participativos, sólo son viables si la comunidad se apropia de ellos. El nuevo escenario político, social y jurídico de nuestro país abre todo un abanico de posibilidades, pero también exige la calificación de la participación y de la organización de los distintos sectores sociales, pues sólo una sociedad conciente y comprometida con el cambio podrá ser la autora de mejores días para todos y para todas.